



# Anais

## II Seminário Internacional América Latina: Políticas e conflitos contemporâneos **SIALAT**

Tema:  
Colonialidade, Poder e Territórios

Edna Maria Ramos de Castro  
Suely Rodrigues Alves  
(Orgs.)

27 a 29 de novembro de 2017  
Universidade Federal do Pará/UFPA  
Belém, Brasil



## **Universidade Federal do Pará - UFPA**

**Reitor:** Emmanuel Zagury Tourinho

**Vice-Reitor:** Gilmar Pereira da Silva

**Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:** Rômulo Simões Angélica

## **Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA**

**Diretor:** Durbens Martins Nascimento

**Diretor Adjunto:** Sílvio José de Lima Figueiredo

## **Editora**

Nirvia Ravena - Editora-Chefe

Lairson Costa - Diretor Executivo

## **Comissão Editorial**

Nirvia Ravena - NAEA/UFPA (Presidente)

Edna Castro - NAEA/UFPA

Flavio Gaitán - UNILA

Gisela Leitão - EUC (Colômbia)

Lucimara Costa - UFAM

Marion Glaser - LCTME (Alemanha)

Monica Aparecida da Rocha Silva - UFT

Peter May - UFRJ

Renato Boschi - IESP/UFRJ

## **Coordenação de Comunicação e Difusão Científica**

Ana Lúcia Prado Reis dos Santos

### **REALIZAÇÃO**



### **PATROCÍNIO**



### **PARCERIAS**





# Anais

## II Seminário Internacional América Latina: Políticas e conflitos contemporâneos **SIALAT**

Tema:  
Colonialidade, Poder e Territórios

Edna Maria Ramos de Castro  
Suely Rodrigues Alves  
(Orgs.)

Belém  
NAEA/UFPA  
2017

**Arte da Capa**  
Andréa Pinheiro

**Capa**  
Ione Sena

**Editoração**  
Ione Sena  
Suely Rodrigues Alves

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

---

Seminário Internacional América Latina: política e conflitos contemporâneos – SIALAT (2.: 2017: Belém, PA)  
Anais do II Seminário Internacional América Latina: política e conflitos contemporâneos [recurso eletrônico] / Edna Maria Ramos de Castro, Suely Rodrigues Alves (organizadoras) \_ Belém: NAEA, 2017.

6.0000 páginas  
ISBN: ISBN:978-85-7143-167-6

1. Território – América Latina. 2. Poder regulamentar – América Latina. 3. Conflito social – América Latina. 4. América Latina – Política governamental. I. Castro, Edna Maria Ramos de. II. Alves, Suely Rodrigues. III. Título.

---

CDD 22. ed. 320.12098



## Comissão Científica

Ana Maria Araújo – Universidad de la República – Uruguay  
Andréa Zhouri – GESTA/PPGA/UFMG  
Ana Prado - NAEA/UFPA  
Antônia Nascimento - PPGSS/UFPA  
Assunção José Pureza Amaral - UFPA-Castanhal  
Carmem Izabel Rodrigues – PPGSA/IFCH/UFPA  
Cristina Cancela - PPGHIST/UFPA  
Edna Ramos de Castro – GETTAM/NAEA/UFPA  
Edila Arnaud Moura – PPGSA/IFCH/UFPA  
Eduardo Gudynas – Centro Lati no Americano de Ecologia Social/CLAES – Uruguaiy  
Eliane Cantarino O’Dwyer - UFF  
Emilie Stoll - Museum Nati onal d’Histoire Naturelle - França  
Elenise Scherer - UFAM  
Dalva Mota – CPATU/EMBRAPA  
Delma Pessanha Neves - UFF  
Eunápio do Carmo – CESUPA e GETTAM/NAEA  
Elaide Martins – PPGCOM/UFPA  
Fabiano Bringel - UEPA  
Fabio Castro - PPGCOM/UFPA  
Flávio dos Santos Gomes - UFRJ  
Francilene Rodrigues - PPGSOF/UFRR  
Gilberto Marques - PPGE/ICSA/UFPA  
Helena Lúcia Zagury Tourinho - UNAMA  
Hector Atilio Poggiese - UBA-Argentina  
Izabel Valle - UFAM  
Indira Rocha - ICSA/UFPA  
Jose Vicente Tavares dos Santos – ILEA/UFRGS  
João Márcio Palheta - PPGEIO/UFPA  
James Léon Parra Monsalve - Colômbia  
José Sobreiro Filho - UFPA-Ananindeua  
José Raimundo Trindade - PPGECO  
Juarez Carlos Brito Pezzuti - NAEA/UFPA  
Luzia Álvares – PPGCP/UFPA  
Luis Aragón Vaca – NAEA/UFPA  
Luis Fernando Novoa Garzon – UNIR  
Marcela Vecchione Gonçalves – NAEA/UFPA  
Mirleide Char – NAEA/UFPA  
Maria José Aquino – PPGSA/IFCH/UFPA  
Marcel Hazeu – PPGSS/ICSA/UFPA  
María Ernestina Garreta Chindoy – Colômbia  
Nirvia Ravena – NAEA/UFPA  
Otacílio Amaral Filho - ILC/UFPA  
Paola Bolados Garcia – Instituto de Hist. y Ci. Sociales de la Univ. de Valparaíso, Chile  
Pascale de Robert - IRD – França  
Philippe Plas – Universidade Paris 13, França  
Pierre Salama – Universidade Paris 13, França  
Pedro Staevie – UNILA  
Pierre Teisserenc – Univesite Paris 13, França  
Rodrigo Peixoto – PPGSA/UFPA  
Renan Freitas Pinto – UFAM  
Sara Alonso – Universidade de Barcelona, Espanha  
Saint-Clair Trindade – NAEA/UFPA



Sandra Helena Ribeiro Cruz - ICSA/UFPA  
Simaia das Mercês - NAEA/UFPA  
Sirlei Silveira - UFMT  
Silvio Figueiredo - NAEA/UFPA  
Socorro Amora - ICSA/UFPA  
Solange Gayoso - ICSA/UFPA  
Sabrina Mesquita - ICSA e GETTAM/NAEA/UFPA  
Simy Corrêa - MPF - GETTAM/NAEA/UFPA  
Vera Lúcia Gomes - PPGSS/UFPA  
Violeta Loureiro - PPGSA/UFPA  
Voyner Ravena Cañete - PPGSA/UFPA  
Welson Cardoso - ICSA/UFPA-GETTAM  
Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega - UFRN  
William Santos de Assis - NCADR/UFPA  
Jondison Rodrigues - GETTAM/NAEA  
Jader Gama - GETTAM/NAEA/UFPA  
Rosane de Seixas Brito Araujo - NAEA/UFPA  
Larissa Carreira - GETTAM/NAEA/UFPA  
Marília Lobato - UNIFAP  
Alexandre Lins - PPGDSTU/UFPA  
Raifran Abidimar de Castro - IFMA  
Ireneide Souza Silva - GETTAM/NAEA/UFPA  
Amarildo Ferreira Júnior - UFRR  
Pedro Henryque Loureiro de Bragança - ESTÁCIO FAP - GETTAM/NAEA

#### Comissão Organizadora

Edna Castro – GETTAM/NAEA - Coordenadora  
Eunápio do Carmo – CESUPA – GETTAM/NAEA  
Silvio José de Lima Figueiredo – NAEA/UFPA  
Suely Rodrigues Alves – GETTAM/NAEA  
Jondison Rodrigues – GETTAM/NAEA  
Nirvia Ravena - NAEA/UFPA  
Edila Arnaud Moura - IFCH/UFPA  
Larissa Carreira – GETTAM/NAEA  
Jader Gama – GETTAM/NAEA  
Domingos Ribeiro – GETTAM/NAEA  
Rosane Brito – IFCH – GETTAM/NAEA  
Sabrina Mesquita – ICSA – GETTAM/NAEA  
Marcel Hazeu – ICSA – GETTAM/NAEA  
Welson de Souza Cardoso – ICSA – GETTAM/NAEA  
Rafaela Santos Carneiro - GETTAM/NAEA  
Marília Lobato - UNIFAP - GETTAM/NAEA  
William Rocha – UNAMA – GETTAM/NAEA  
Simy de Almeida Corrêa - GETTAM/NAEA  
Ireneide Silva – PPGDSTU/GETTAM/NAEA

#### Comissão de Apoio

Raissa Nobre Barros - IFCH/UFPA  
Natália Camila Ferreira de Souza - PIBIC - CCS/IFCH/UFPA  
Matheus Ricardo da Silva Lima - PIBIC - CSS/ICSA/UFPA  
Juliana Azevedo Hamoy - Mestranda do PLADES/NAEA/UFPA  
Samyra Milleno Rocha das Mercês - Graduanda/Jornalismo - FEAPA  
Thamara Magalhães - Graduanda/Jornalismo - FEAPA  
Mônica de Melo Medeiros - Graduada pelo ICSA/UFPA  
Maria da Paz Saavedra - Técnica - NAEA/UFPA  
Laurêncio Oliveira - Graduando/Jornalismo - FEAPA

# Introdução



O II Seminário Internacional América Latina: conflitos e políticas contemporâneas/ II 2017 pretende ampliar o debate sobre questões cruciais que tem estado nas preocupações das ciências sociais, e dos movimentos sociais, na América Latina. Trata-se de temas relacionados aos processos políticos do desenvolvimento, aos conflitos e à colonialidade, considerando abordagens críticas e comparativas. Pretende criar um espaço para o debate e a análise de situações comuns que ocorrem em muitos países da América Latina, em especial no Brasil, com base em resultados de pesquisas produzidas em universidades, em institutos de pesquisa, em programas de pós-graduação e outras instituições reconhecidas pela sua excelência acadêmica, mas também integra as análises produzidos pelos movimentos sociais e étnicos, por organizações ativistas que têm contribuído para renovar o campo conceitual e teórico, portanto, o conhecimento, a partir de uma reflexão mais pertinente sobre a prática e as experiências sociais, culturais e políticas de grupos que são marcados por grande diversidade. Espera-se, assim, aprofundar o debate crítico sobre as políticas, os conflitos sociais, o processo histórico de transformação de territórios, as lutas sociais, os movimentos sociais no contexto de conjunturas de crise econômica e política e da globalização de mercados.

Este encontro almeja fomentar uma revisão de saberes cristalizados, estimular a busca de novos esquemas interpretativos, a revisão de conceitos e a produção de leituras críticas através de estudos comparativos e do que nos ensinam os processos insurrecionais que atravessam toda a América Latina. E por isso, o entendimento do Brasil para além dele mesmo, no sentido de gestar olhares críticos sobre as narrativas ocidentais que tem predominado na interpretação da sociedade brasileira. Cabe ainda ressaltar a contribuição do evento para ampliar os interesses de pesquisadores e aumentar a inserção dos programas de pós-graduação nos estudos internacionais, com intercâmbios direcionados à América Latina. Reafirmamos que isso constitui uma lacuna nos centros de formação localizados no Brasil, sobretudo tributários da ciência produzida na Europa e nos Estados Unidos, exigindo um esforço complementar de formação de agendas, como esta proposta pelo II SIALAT ao definir como tema central *Colonialidade, Poder e Territórios*.

A programação do II SIALAT/2017 está composta de várias atividades de caráter científico, tecnológico, político e cultural. Conta-se com as seguintes atividades: Conferência, Mesas Redondas, Grupos de Trabalho (apresentação de Trabalhos Completos e de Pôsteres), Minicursos, Oficinas, Mostra de Filmes da América Latina e Ações Culturais. Essas atividades estão estruturadas pelo eixo temático do evento, buscando manter coerência com o tema abordado.

A relevância do evento também pode ser vista pelo alcance de público. O SIALAT 2015, realizado em novembro de 2015, contou com poucos recursos, entretanto foi registrado aproximadamente 500 participantes. Para o II SIALAT a submissão de trabalhos foi surpreendente, com 1.020 resumos para trabalhos completos e pôsteres recebidos. O público alvo é formado por docentes e discentes de Programas de Pós-Graduação, de Grupos de Pesquisa, de demais professores, pesquisadores, estudantes de graduação, de professores da rede de ensino médio e básico, técnicos, gestores públicos, movimentos sociais, profissionais e interessados em geral nas temáticas abordadas.

Desta forma, este evento propiciará o intercâmbio de ideias, estudos, pesquisas e debates na análise de experiências de pesquisa sobre o Estado, governos e suas políticas, pensamento social no Brasil e na América latina, lutas sociais e organizações da sociedade civil, processos de trabalho, relações de gênero, processos de migração e deslocamentos forçados, imaginário, mídia e poder, mudanças no agrário, transformação do urbano, grupos étnicos, natureza e direitos, cultura e turismo, mineração e grandes obras hidrelétricas, todos eles temas que têm incrementado o intercâmbio acadêmico-científico tomando como referência os próprios programas de pós-graduação que incutem problemas relacionados ao desenvolvimento capitalista - esses temas são priorizados nos treze Grupos de Trabalho.

Um evento como este não se faz sem o apoio de instituições, grupos de pesquisa e pessoas. Inicialmente um agradecimento para a Universidade Federal do Pará através da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação e do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, essenciais na sua execução. Ao CNPq, à CAPES e a FAPESPA, como agências de financiamento que acreditaram e apoiaram este projeto. Às instituições parceiras com as quais esperamos continuar realizando atividades acadêmicas e políticas, como o CLACSO, a SBS, a ANPUR, o PPGSA/IFCH/UFPA, o ILEA/UFRGS e a UNILA (no seu núcleo sobre a Amazônia). E, em especial a todos que compõem a equipe do Grupo de Pesquisa Estado, Trabalho, Território e Mercados Globalizados (GETTAM), formada por docentes e discentes da pós-graduação do NAEA, de professores do CESUPA e da UNAMA, responsáveis pela organização do II SIALAT 2017.

*Edna Castro*  
Coordenadora do GETTAM/NAEA/UFPA



# Programa

II Seminário Internacional América Latina:  
Políticas e conflitos contemporâneos

**II SIALAT**



# PROGRAMAÇÃO

27 de novembro de 2017, segunda-feira

08h30 às 18h00

**Credenciamento**

Local: Centro de Eventos Benedito Nunes/UFPA

09h30

**Mesa de Abertura**

Local: Centro de Eventos Benedito Nunes/UFPA

10h30

**Mesa Redonda 01 – Razão Descolonial e Pensamento Crítico Latinoamericano**

Local: Centro de Eventos Benedito Nunes/UFPA

**Coordenação:** Nirvia Ravena - NAEA/UFPA

**Expositores:**

Adélia Maria Miglievich Ribeiro- UFES

Carlos Walter Porto-Gonçalves - UFF

Hector Atilio Poggiese – FLACSO, Argentina

Edna Castro - NAEA/UFPA

12h40 às 14h00

Almoço

14h00 às 18h00

**Grupos de Trabalho**

Local: Salas do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) - Setor Profissional/Campus da UFPA

18h00 às 18h30

**Coffee Break**

Local: Centro de Eventos Benedito Nunes/UFPA



18h30 às 20h00

**CONFERÊNCIA DE ABERTURA: La política de los extractivismos sudamericanos: progresistas y conservadores**

**Conferencista: Eduardo Gudynas** - Centro Latino Americano de Ecologia Social (Montevideu)

**Local:** Centro de Eventos Benedito Nunes/UFPA

20h00 às 21h00

**Lançamento de Livros**

Local: Centro de Eventos Benedito Nunes/UFPA





## 28 de novembro de 2017, terça-feira

08h30 às 10h30

### **Mesa Redonda 02 – Conjuntura política, violências e lutas sociais na América Latina**

Local: Centro de Eventos Benedito Nunes/UFPA

**Coordenação:** Silvio Figueiredo - NAEA/UFPA

**Expositores:**

José Vicente Tavares dos Santos - ILEA/UFRGS

Ana Maria Araujo - Universidad de la República, Uruguay

Marcela Vecchione Gonçalves - NAEA/UFPA

Jacques Rhéaume - UQAM, Canadá

10h40 às 12h40

### **Mesa Redonda 03 - Hidrelétricas no contexto das políticas de grandes obras de infra-estruturas e privatização**

Local: Centro de Eventos Benedito Nunes/UFPA

**Coordenação:** Luis Aragon Vacca - NAEA/UFPA

**Expositores:**

Philip Martin Fearnside - INPA

Luis Fernando Novoa Garzon – UNIR

Sara Alonso - Universidade Ramon llul-Barcelona, Espanha

Edizângela Alves Barros – MAB

Dion Monteiro – Xingu Vivo

12h40 às 14h00

Almoço

14h00 às 18h00

### **Grupos de Trabalho**

Local: Salas do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) - Setor Profissional/Campus da UFPA

14h00 às 18h00

### **Minicurso I: Teoría de los extractivismos: conceptos, dinámicas, impactos y derrames.**

Local: Auditório do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFPA

**Professor:** Eduardo Gudynas – Centro Latino Americano de Ecologia Social (Montevideu)

18h00 às 18h30

### **Coffee Break**

Local: Centro de Eventos Benedito Nunes/UFPA





18h30 às 20h30

**Mesa Redonda 04 - Mineração, desastres socioambientais e novas configurações econômicas**

Local: Centro de Eventos Benedito Nunes/UFPA

**Coordenação:** France Rodrigues - UFRR

**Expositores:**

Paola Bolados - Universidad de Valparaíso, Chile

Ester Limonad - UFRJ

Violeta Loureiro - PPGSA/UFPA

Silvia Molina - CEDLA, Bolívia

Eunicéia Fernandes Rodrigues - Com. de Curuperé – Barcarena Livre

18h30 às 20h30

**Oficinas**

Local: Salas do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)

**Oficina 01: Ciência de Dados e Big Data, possibilidades e desafios à pesquisa na área das Ciências Sociais**

Proponente: Jader Gama - Pesquisador do GETTAM e da IPPA (Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia).

Público-alvo: Estudantes de graduação e pós-graduação da área de Ciências Humanas e Computação.

**Oficina 02: TV Digital no Brasil e na Amazônia**

Proponente: Thiago Novaes (UFF)



## 29 de novembro de 2017, quarta-feira

08h30 às 10h30

### **Mesa Redonda 05 - Agriculturas em disputa, territórios sociais e étnicos sob ameaças**

Local: Centro de Eventos Benedito Nunes/UFPA

**Coordenação:** Edila Moura PPGSA/UFPA

**Expositores:**

Delma Neves - UFF

Dalva Motta - EMBRAPA

Eliane Cantarino O'Dwyer - UFF

Pascal De Robert - IRD/França

10h40 às 12h40

### **Mesa Redonda 06 - África e América Latina: histórias entrecruzadas, subalternidade e resistência**

Local: Centro de Eventos Benedito Nunes/UFPA

**Coordenação:** Gilmar Pereira da Silva - UFPA

**Expositores:**

Flávio dos Santos Gomes - UFRJ

Zélia Amador de Deus - PPGCOM/UFPA

Ernesto Renan de Freitas Pinto - PPGSC/UFAM

Representante de Movimento Social

12h40 às 14h00

Almoço

14h00 às 18h00

### **Grupos de Trabalho**

Local: Salas do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) - Setor Profissional/Campus da UFPA

14h00 às 18h00

### **Minicurso II: Psicosociología Clínica**

Local: Auditório do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFPA

**Professores:** Ana Maria Araujo (Universidad de la República – Uruguay) e Jacques Rhéaume (Université du Québec à Montréal/UQAM)

14h00 às 18h00

### **Minicurso II: Psicosociología Clínica**

Local: Auditório do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFPA

**Professores:** Ana Maria Araujo (Universidad de la República – Uruguay) e Jacques Rhéaume (Université du Québec à Montréal)



14h00 às 16h00

**Minicurso III:** Traços da Urbanização Recente no Brasil e suas interações com a América do Sul

Local: Auditório do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA/UFPA

**Professora:** Ester Limonad – UFF- Rj

16h00 às 18h00

**Oficina**

Local: Sala do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA)

**Oficina 03: Agitação e propaganda**

Proponente: Érica Souza-MAM

Público-alvo: movimentos sociais e estudantis



## **GRUPOS DE TRABALHO E LOCALIZAÇÃO**

### **GT 01 - Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina**

**Coordenadores:** Nirvia Ravena (NAEA/UFPA), Marcela Vecchione Gonçalves (NAEA/UFPA), José Raimundo Trindade (PPGECO/UFPA), Rosane de Seixas Brito Araújo (NAEA/UFPA) e Jader Gama (GETTAM/NAEA/UFPA)

**Sala 12 e 13 - NAEA**

### **GT 02 - Movimentos sociais e lutas sócio-territoriais: olhares sobre a África e a América Latina**

**Coordenadores:** Eliane Cantarino O'Dwyer (UFF), Rodrigo Peixoto (PPGSA/UFPA), Pierre Teisserens (Université Paris 13), Flávio dos Santos Gomes (UFRJ), Assunção José Pureza Amaral (UFPA-Castanhal), José Sobreiro Filho (UFPA-Ananindeua) e Raifran Abidimar de Castro (IFMA).

**Sala 15 e 17 - NAEA**

### **GT 03 - Colonialidade e grandes obras de infra-estrutura: hidrelétricas, portos, hidrovias, rodovias e ferrovias**

**Coordenadores:** Luiz Fernando Novoa (UNIR), Sara Alonso (Universidade de Barcelona), Sabrina Mesquita (ICSA e GETTAM/NAEA/UFPA) e Jondison Rodrigues (GETTAM/NAEA).

**Sala Ip 02 - Pavilhão de Aulas do ICSA**

### **GT 04 - Natureza, sociedade e direitos: políticas e conflitos na América Latina e na Pan-Amazônia**

**Coordenadores:** Edila Moura (PPGSA/UFPA), Voyner Canete (PPGSA/UFPA), Juarez Carlos Brito Pezzuti (NAEA/UFPA), Emilie Stoll (Museum National d'Histoire Naturelle), Maria José da Silva Aquino (PPGSA/UFPA) e Maria Ernestina Garreta Chanoy (Colômbia), Simy Correa (GETTAM/NAEA/UFPA).

**Sala Ip 03 e Sala Ip 04 - Pavilhão de Aulas do ICSA**

### **GT 05 - Mineração, desastres e neoextrativismos na América Latina**

**Coordenadores:** Eunápio do Carmo (CESUPA e GETTAM/NAEA/UFPA), Paola Bolados (UV - Chile), Gilberto Marques (PPGE/ICSA/UFPA), Indira Rocha (ICSA/UFPA) e Pedro Henrique Paes Loureiro de Bragança (UNAMA e GETTAM/NAEA/UFPA)

**Sala Ip 05 - Pavilhão de Aulas do ICSA**

### **GT 06 - A Mídia, produção de imagens e estratégias de discursos em disputa**

**Coordenadores:** Fabio Castro (PPGCOM/UFPA), Ana Prado (NAEA/UFPA), Elaine Martins (PPGCOM/UFPA), Otacílio Amaral Filho (ILC/UFPA) e Larissa Carreira (GETTAM/NAEA/UFPA)

**Sala Ip 06 - Pavilhão de Aulas do ICSA**



**GT 07 – Cidades e transformações do urbano na América Latina**

**Coordenadores:** Saint-Clair Trindade (NAEA/UFPA), Simaia das Mercês (NAEA/UFPA), Philippe Plas (Universidade Paris 13, França), Sandra Helena Ribeiro Cruz (ICSA/UFPA), Helena Lúcia Zagury Tourinho (UNAMA) e Welson Cardoso (ICSA/UFPA-GETTAM).

**Sala Kp 12 e Kp 10 – Pavilhão de Aulas do ICSA**

**GT 08 – Migração, mobilidade e deslocamentos: exclusão social, diferenças culturais e ação política**

**Coordenadores:** Luis Aragon Vacca (NAEA/UFPA), Marcel Hazeu (ICSA/UFPA-GETTAM), Pedro Staevie (UNILA), France Rodrigues (PPGSOF/UFRR) e Solange Gayoso (ICSA/UFPA)

**Sala Hp 12 – Pavilhão de Aulas do ICSA**

**GT 09 – Pensamento social e imaginário na América Latina**

**Coordenadores:** Ana Maria Araújo (Udelar-Uruguai), Renan Freitas Pinto (UFAM), Edna Castro (GETTAM/NAEA/UFPA), Sirlei Silveira (UFMT) e Amarildo Ferreira Júnior (UFRR)

**Local: Mini-auditório do NAEA (Altos)**

**GT 10 – Campesinato e conflitos fundiários na América Latina**

**Coordenadores:** William Santos de Assis (NCADR/UFPA), Delma Pessanha Neves (UFF), Dalva Motta (EMBRAPA), Fabiano Bringel (UEPA) e James Léon Passa Monsalve (Colômbia)

**Sala Hp 11 e Ip 12B – Pavilhão de Aulas do ICSA**

**GT 11 – Gênero, colonialidade e teorias feministas na América Latina**

**Coordenadores:** Luzia Álvares (PPGCP/UFPA), Cristina Cancela (PPGHIST/UFPA), Socorro Amora (ICSA/UFPA)

**Sala Hp 10 – Pavilhão de Aulas do ICSA**

**GT 12 – Cultura, mercados, tradições e turismo na América Latina**

**Coordenadores:** Silvio Figueiredo (NAEA/UFPA), Carmem Izabel Rodrigues (PPGSA/UFPA), Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega (UFRN), Mirleide Char (NAEA/UFPA) e Iraneide Souza Silva (GETTAM/NAEA/UFPA)

**Sala Hp 09 – Pavilhão de Aulas do ICSA**

**GT 13 – Trabalho, mercado de trabalho e desemprego: novas regulações, novas formas de dominação?**

**Coordenadores:** Izabel Valle (UFAM), Elenise Scherrer (UFAM), Antônia Nascimento (PPGSS/UFPA), Vera Lúcia Gomes (PPGSS/UFPA), Alexandre Lins (PPGDSTU/UFPA) e Marília Lobato (UNIFAP)

**Local: LAENA - NAEA**



## LANÇAMENTO DE LIVROS E REVISTAS

**Local: Hall de entrada do Centro de Eventos Benedito Nunes - UFPA**

Tráfico de pessoas para exploração sexual

Editora: Lumen Júris, 2017

*Andreza do Socorro Pantoja de Oliveira Smith*

Bragança: famílias, política e comércio

Editora: Livraria da Física

*Ipojucan Dias Campos (Org.)*

Sociodemografia da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá 2001 a 2011.

Editora: AM: IDSM; Belém: NAEA, 2016

*Edila Arnaud Ferreira Moura, Ana Claudeise Silva do Nascimento, Dávila Suelen de Souza Corrêa, Edna Ferreira Alencar, Isabel Soares de Sousa.*

Garimpagem e Mineração no Norte do Brasil

Editora: EDUA, 2017

*Francilene dos Santos Rodrigues*

Territórios e Conflitos: a relação de empresas de mineração com as comunidades em Barcarena

Editora: NAEA/UFPA – 2017

*Eunapio Dutra do Carmo*

Para além da tradição: casamentos, famílias e relações conjugais

Editora: UEPA & Fonte Editorial

*Ipojucan Dias Campos*

Palavras entre rios e ruas: ensaios sobre Literatura na Amazônia

Editora: FCP- Fundação Cultural do Pará, 2016.

*Maria de Nazaré Barreto Trindade*

Territórios em transformação na Amazônia: Saberes, rupturas e desconstruções

Editora: NAEA/UFPA – 2016

*Edna Maria Ramos de Castro (Org.)*

Obra Contemplada pelo Premio Literário Dalcídio Jurandir

Coleção Encauchados: 1º Vol. Encauchados 20 anos do Acre para o Mundo

2º Vol. Encauchados na visão da Academia

3º Vol. Encauchados Produção científica e Tecnológica Educacional.

Gráfica: Supercoros

*Francisco Samonek; Assunção José Pureza Amaral, Régis Abreu Paiva e Maria Zélia Machado Damasceno*





Cidadania Coletiva - Política da Diferença e o Princípio da Participação

Editora. Juruá

*Homero Chiaraba Gouveia*

Pense Direito: Sujeitos e Atores na Formação da Consciência Jurídica

Editora: Appris

*Fabian Serejo Santana*

Territórios, Ordenamentos e Representações na Amazônia

Editora: GAPTA/UFPA - 2017

*Christian Nunes da Silva, Ricardo Ângelo Pereira de Lima, João Marcio Palheta da Silva.*

Crítica da Economia Política da Dívida Pública e do Sistema de Crédito Capitalista

Editora: CRV

*José Raimundo Trindade*

Postos no Rio Tapajós: o arco do desenvolvimento e da justiça social?

Cartilha – IBASE (RJ) – 2017

*Jondison Cardoso Rodrigues*

Revista Novos Cadernos NAEA: NCN Vol. 19, n. 3; Vol. 20, ns. 1 e 2

A geopolítica de Infraestrutura da China na América do Sul: um estudo a partir do caso do Tapajós na Amazônia Brasileira

ActionAid Brasil e Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) – 2017

*Diana Aguiar*

História da Amazônia: do período da borracha aos dias atuais - Estudos Amazônicos

Editorial Cultura Brasil

*Violeta Refkalefsky Loureiro.*

Amazônia: temas fundamentais sobre o meio ambiente - Estudos Amazônicos

Editora Cultural Brasil

*Violeta Refkalefsky Loureiro.*

Territórios, Mobilizações e conservação socioambiental

*Maria José da Silva Aquino Teisserenc, Horácio Antunes de Sant'Ana Júnior, Neide Esterici (Orgs.).*

São Luis: EDUFMA, 2016.

Amazônia, Cultura e Cena Política no Brasil

*Sílvio Lima Figueiredo (Orgs.)*

NAEA/UFPA - 2017



# Grupos de Trabalhos

II Seminário Internacional América Latina: Políticas  
e conflitos contemporâneos

**II SIALAT**





# GT 01

## Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina

### Coordenadores

Nirvia Ravena (NAEA/UFPA), Marcela Vecchione Gonçalves (NAEA/UFPA),  
José Raimundo Trindade (PPGECO/UFPA), Rosane de Seixas Brito Araujo (NAEA/UFPA),  
Jader Gama (GETTAM/NAEA/UFPA).

### Debatedor

Violeta Loureiro (PPGSA/UFPA)

**Ementa:** O Grupo de Trabalho Estado e suas políticas tem como objetivo reunir trabalhos de caráter teórico ou empírico que estejam relacionados a perspectiva de desenvolvimento e da ação do Estado através de suas políticas e como estas impactam a vida social e atendem ou não a questões da desigualdade social. O GT contempla várias abordagens, de estudos de caso de políticas específicas às análises comparativas entre políticas e períodos históricos, nas diferentes esferas do governo. Contempla ainda as análises sobre as tensões e os conflitos na relação Estado e sociedade, atores, dinâmicas, participação e poder local, controle social e limites da democracia no Brasil e em outros países da América Latina.



# Trabalhos completos

## GT 01

II Seminário Internacional América Latina:  
Políticas e conflitos contemporâneos

**II SIALAT**



**GT 01 – ESTADO, POLÍTICAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO**  
**NA AMÉRICA LATINA • SALA 12 e 13 NAEA**

Dia 27 de novembro de 2017 / segunda-feira

**1ª SESSÃO: ESTADO: DESENVOLVIMENTO, MERCADO E DINÂMICAS DA ECONOMIA**

**Horário: 14h00 às 16h00**

**Coordenação: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Nírvea Ravena e Prof. Dr. José Raimundo Trindade**

**Comunicação Oral:**

1. O FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO) E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA REGIÃO: UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS ALCANÇADOS NO PERÍODO 2007-2016.

Kleber Antonio da Costa Mourão (SUDAM), Mario Miguel Amin (PPAD/UNAMA)

2. DESENVOLVIMENTO, PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALIMENTOS: APONTAMENTOS PARA UMA COLONIALIDADE ALIMENTAR.

Vinícius Cosmos Benvegnú (UFRGS), Diana Manrique García (UFRGS)

3. AGRONEGÓCIO DO DENDÊ: PONDERAÇÕES SOBRE A TOTALIDADE E O PAPEL DO ESTADO.

Paulo Olivio Correa de Aquino Junior (PPGDSTU/NAEA/UFPA)

4. A AMAZÔNIA ESTARIA SE DESINDUSTRIALIZANDO? ESTUDO COMPARATIVO PARA PARÁ E AMAZONAS.

Hilder André Bezerra Farias (UFPA) e Mateus de Azevedo Araujo (UFPA)

5. ESTADO, DESENVOLVIMENTISMO E RELAÇÃO CIDADE-RIO NA AMAZÔNIA: A NEGAÇÃO DA TERRITORIALIDADE RIBEIRINHA NAS ORLAS FLUVIAIS DAS CIDADES DE CAMETÁ, MARABÁ E SANTARÉM.

Michel de Melo Lima (NAEA/UFPA) e Tienay Picanço da Costa Silva (NAEA/UFPA)

6. A ORDEM POLÍTICA DA NAVEGAÇÃO FLUVIAL NO BAIXO AMAZONAS PARAENSE.

Gilber Valério Cordovil (UFOPA) e Ivan Gomes da Silva Viana (UFOPA)

7. SABERES TRADICIONAIS E MODERNIDADE: CLASSIFICAÇÕES, DESENVOLVIMENTO E PROGRESSO EM IMPERATRIZ-MA

Vanda Maria Leite Pantoja (UFMA) e Jesus Marmanillo Pereira (UFMA)

**Pôster:**

1. DO ARROZ AO EUCALIPTO: A SUZANO PAPEL E CELULOSE NO MARANHÃO.

Arnoldo Araújo dos Reis (UFMA) e Vanda Maria Leite Pantoja (UFMA)



**GT 01 – ESTADO, POLÍTICAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO**  
**NA AMÉRICA LATINA • SALA 12 e 13 NAEA**

2. CAPITAL SOCIAL COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO (O CASO DO PROGRAMA OESTE EM DESENVOLVIMENTO).

Fabrcio Lima da Silva (UNILA) e Exolvrildes Queiroz Neto (UNILA)

**2ª SESSÃO: ESTADO: DESENVOLVIMENTO, MERCADO E DINÂMICAS DA ECONOMIA**

**Horário: 16h00 às 18h00**

**Coordenação: ProfªDrªNírveaRavena e Prof. Dr. José Raimundo Trindade**

**Comunicação Oral:**

1. LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENTA CONDICIONADA COMO EXPRESIÓN DE UNA HEGEMONÍA IDEOLÓGICA EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA.

Maria Soledad Camejo Casaña (PPGPP/UFMA)

2. AÇÃO COLETIVA E PROJETOS DE REDUÇÃO DA POBREZA RURAL NO PARÁ.

Brenda Cordovil (UNAMA) e Mário Miguel Amin (NAEA/UFPA)

3. ESTADO, MERCADO E INSTITUIÇÕES NA FRONTEIRA DO ESTADO DO PARÁ: DESENVOLVIMENTO PARA QUEM?

André Cutrim Carvalho (FACECON/PPGEDAM /UFPA), Luiz Fernando Paes de Queiroz (FACECON/UFPA), Alana Paula de Araújo Aires (FACECON/UFPA) e Ana Cláudia de Sousa Araújo (NUMA/UFPA)

4. COLONIALISMO E GOVERNO EMPRESARIAL NO SUL GLOBAL.

Flávia do Amaral Vieira (PPGD/UFPA)

5. O CONTEXTO DA POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA PARA O MERCADO INSTITUCIONAL DE ALIMENTOS NO BRASIL.

Armando Lirio de Souza (PPGE/UFPA), Nayara Viana Ribeiro (UFPA) e Cyntia Vieira Arão da Silva (PPGDRSGEA/IFPA-CASTANHAL)

6. INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA AMAZÔNIA BRASILEIRA – O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ.

Tatylene do Socorro Campos Freire Moreira (PPGE/UFPA)

7. RECEITAS DO ESTADO E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: A BUSCA DE IDENTIDADES REGIONAIS.

Hygino Sebastião Amanajás de Oliveira (PROLAM/USP)



**GT 01 – ESTADO, POLÍTICAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO**  
**NA AMÉRICA LATINA • SALA 12 e 13 NAEA**

**Pôster:**

1. COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASIL E AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVAS SOBRE A CARTOGRAFIA POLÍTICA NA COOPERAÇÃO SUL- SUL.

Jaqueline Bastos de Freitas (UFRRJ), Mariana Herreira Gonçalves Pertile (UFRRJ) e André Santos da Rocha (UFRRJ)

**3ª SESSÃO: ESTADO E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO – NOVAS CONFIGURAÇÕES?**

**Horário: 14h00 às 16h00**

**Coordenação: Prof. Me. Jader Gama**

**Comunicação Oral:**

1. O FRACASSO ESCOLAR NA AMZÔNIA: UMA ABORDAGEM SISTÊMICA DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS NA EDUCAÇÃO DO PARÁ.

Roberto Araújo Martins(PPGDTU-NAEA/UFPA) e Milton Cordeiro de Farias Filho (PPAD/UNAMA)

2. ENSINO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO LOCAL-REGIONAL DA DINÂMICA ECONÔMICA DA AMAZÔNIA.

Antonio de Oliveira (PPGEP/UFU) e Greice Anie da Silva (UFU)

3. A INCORPORAÇÃO DOS CONCEITOS DE CONTEXTUALIZAÇÃO E INTERDISCIPLINARIDADE NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL QUE CONFORMA O ENSINO MÉDIO REGULAR NO BRASIL.

Rafael da Silva Saldanha (SEMEC/BELÉM-PA)

4. FORMAÇÃO DOS PROFESSORES DE CIÊNCIAS NATURAIS: REFLEXÕES SOBRE INCLUSÃO ESCOLAR.

Airton dos Reis Pereira (UEPA-MARABÁ), Mírian Rosa Pereira (PPGED/UFPA), Kleylson Lima das Virgens (UEPA-MARABÁ), Shirlei Dias Ribeiro (UEPA-MARABÁ)

5. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL E VULNERABILIDADE SOCIAL.

Walace Rodrigues (PPGDire- UFT) e Adriana Feitosa Freire (PPGDire- UFT)

6. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MELGAÇO/PA.

Tayana Pinheiro Amaral (UFPA), Aline Cristina Castro Fagundes (UFPA), Rayra Rafaela Pereira Lobato (UFPA) e Thaynara Tuany de Almeida Ferreira (UFPA)

7. PROGRAMAS EDUCACIONAIS E ENSINO SUPERIOR: ESTUDO DE CASO COM JOVENS AMAPAENSES.

Sandra Regina Smith Neves (IMES/AP) e Maria Antonia Cardoso Nascimento (ICSA/UFPA)



**GT 01 – ESTADO, POLÍTICAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO**  
**NA AMÉRICA LATINA • SALA 12 e 13 NAEA**

**Pôster:**

1. PROTAGONISMO JUVENIL E INCLUSÃO SOCIAL: DILEMAS E POSSIBILIDADES NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO MUNICÍPIO DE SENADOR LA ROCQUE – MA.

Antonia Mayara Abreu da Silva (UNISULMA) e Jailson de Macedo Sousa (UEMASUL)

2. POLÍTICA EDUCACIONAL: CONFLITOS DE INTERESSES ECONÔMICOS, POLÍTICOS E SOCIAIS.

Maikon Geovane Oliveira Vila Nova (UEMASUL), Samara Gomes de Oliveira (UEMASUL) e Gilvânia Ferreira da Silva (UEMASUL)

**4ª SESSÃO: ESTADO CAPITALISTA E POLÍTICAS DE SAÚDE**

**Horário: 16h00 às 18h00**

**Coordenação: ProfªDrª Marcela Vecchione**

**Comunicação Oral:**

1. A POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL INDÍGENA: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA NO DISTRITO SANITÁRIO ESPECIAL INDÍGENA YANOMAMI E YE'KUANA

Edilaise Santos Vieira (PPGANTS/UFRR)

2. VULNERABILIDADE PSICOLÓGICA EM TEMPOS LÍQUIDOS

Miguel Pacífico Filho (PPGDIRE/UFT), Thelma Pontes Borges (PPGDIRE/UFT)

3. POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL: DESAFIOS E ENFRENTAMENTOS NO CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO CONTEMPORÂNEO NA REDE DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL – RAPS, QUESTÕES PERTINENTES A SAÚDE MENTAL NO MUNICÍPIO DE MARABÁ- PA

Antonietta Souza Ramos (GEDPPD/UNIFESSPA) e Hildete Pereira dos Anjos (UNIFESSPA)

4. POLÍTICAS DE SAÚDE E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NA NOVA REPÚBLICA BRASILEIRA (1988-2016): UMA ANÁLISE COMPARADA

José Teles Mendes (PPGCIS/PUC-Rio)

5. REGULAÇÃO CORPORATIVA E A ECONOMIA POLÍTICA DA SAÚDE NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Rafael da Silva Almeida (USP)

6. JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E OS DESAFIOS DA PACTUAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO ESTADO DO PARÁ

Tamara Lima Martins Faria (FAAD/NAEA/UFPA), Milton Farias Filho (NAEA/UFPA) e Sílvia Ferreira Nunes (NAEA/UFPA)





**GT 01 – ESTADO, POLÍTICAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO**  
**NA AMÉRICA LATINA • SALA 12 e 13 NAEA**

**Pôster:**

1. ESTADO E POLÍTICA SOBRE DROGAS: A EXPERIÊNCIA NA ESCOLA ESTADUAL ALEXANDRE ZACARIAS DE ASSUNÇÃO

Alina Caroline Silva dos Santos (PUPDH/ICSA/UFPA) e Jaqueline do Nascimento Cruz (GESTERRA/ICSA/UFPA)

Dia 28 de novembro de 2017 / terça-feira

**1ª SESSÃO: ESTADO: DESENVOLVIMENTO, MERCADO E DINÂMICAS DA ECONOMIA**

**Horário: 14h00 às 16h00**

**Coordenação: Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup>NírveaRavena e Prof. Dr. José Raimundo Trindade**

**Comunicação Oral:**

1. ECONOMIA POLÍTICA DE LA REVERSIÓN CONSERVADORA EN ARGENTINA Y BRASIL. IDEAS, COALICIONES Y POLÍTICAS

Flavio Gaitán (UNILA) e Renato Boschi (UERJ)

2. ESTADO E MERCADO EM CONFLITO: OS PADRÕES DE GOVERNANÇA DE ESTATAIS NA REDEFINIÇÃO DA ATUAÇÃO DO ESTADO

Ricardo Bez Claumann (PPGSP/UFSC)

3. A PRÁTICA DO TURISMO EM COMUNIDADES TRADICIONAIS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: O CASO DE ANÃ NA RESERVA EXTRATIVISTA TAPAJÓS-ARAPIUNS E JAMARAQUÁ NA FLORESTA NACIONAL DO TAPAJÓS

Elcivânia de Oliveira Barreto (SEMTUR-SANTARÉM) e Maria Goretti da Costa Tavares (UFPA)

4. BRASIL E SEU PROJETO SUBIMPERIALISTA NA AMÉRICA LATINA A PARTIR DOS ANOS 2000: O CASO DO TERRITÓRIO INDÍGENA E PARQUE NACIONAL ISIBORO SÉCURE NA BOLÍVIA

Renan Daniel Trindade dos Santos (PPGD-UFPA)

5. LA CEPAL Y EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: CELSO FURTADO EN VENEZUELA. 1957-1974

Santiago Giantomasi (UNMdP-ARG/ UNILA)

**Pôster:**

1. RESPONSABILIDADE SOCIAL EMPRESARIAL: TEORIA E PRÁTICA DOS EMPRESÁRIOS DIRIGENTES DA ACIA, SICA E CDL (AÇAILÂNDIA-MA)

Carlos Eduardo Carneiro Castro (UEMASUL)



**GT 01 – ESTADO, POLÍTICAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO**  
**NA AMÉRICA LATINA • SALA 12 e 13 NAEA**

2. OS TENETEHAR-TEMBÉ E A “TUTELA” DO SPI: INDIANIDADE E TERRITORIALIDADE NO NORDESTE PARAENSE (1930-1945)

Benedito Emílio da Silva Ribeiro (UFPA-BRAGANÇA), Vanderlúcia da Silva Ponte (UFPA-BRAGANÇA) e Maria Roseane Corrêa Pinto Lima (UFPA-BRAGANÇA)

**2ª SESSÃO: ESTADO E GARANTIA DE DIREITOS NA ORDEM CAPITALISTA**

**Horário: 14h00 às 16h00**

**Coordenação: ProfªDrª Marcela Vecchione**

**Comunicação Oral:**

1. MANEJO FLORESTAL E AS CONCESSÕES DE TERRAS PÚBLICAS NO PARÁ: O DESPREZO DOS DIREITOS DAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS AMAZÔNICAS

Lucinaldo da Silva Blandtt (IECOS-UFPA-BRAGANÇA)

2. DES-PENSANDO O DIREITO A PARTIR DAS LUTAS ONTOLÓGICAS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO MARANHÃO: O DIREITO ENQUANTO ESTRUTURA DE PODER DO MUNDO-ÚNICO NO CASO DA RESEX DE TAUÁ-MIRIM

Bruno Henrique Costa Rabelo (GEDMMA/UNDB-MA)

3. COMISSÃO DE INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR E FUNÇÃO DE CONTROLE POLÍTICO NA AMÉRICA DO SUL

André Luis Carneiro Buna (PPGCP/UFPA), Bruno de Castro Rubiatti (FACS/PPGCP/UFPA), Luma Barbalho Pontes (PPGED/UFPA) e Rodrigo Abenassif Maia (PPGCP/UFPA)

4. O STF E O FORO PRIVILEGIADO: UMA ANÁLISE DO DESEMPENHO INSTITUCIONAL NO JULGAMENTO DOS INQUÉRITOS CRIMINAIS DE PARLAMENTARES E MEMBROS DO PODER EXECUTIVO FEDERAIS NO BRASIL (2004-2015)

Francisco José dos Santos Rente Neto (PPGCP/UFPA), Acrisio Victorino Pereira (PPGCP – UFPA) e Celso Antônio Coelho Vaz (PPGCP – UFPA)

5. CRIME E PRODUÇÃO DE SUBJETIVIDADE NA ERA NEOLIBERAL: A EXCLUSÃO DO SUJEITO INFRATOR A SERVIÇO DA LÓGICA DE MERCADO

Farah de Sousa Malcher (PPGD/UFPA)

6. COMUNICAÇÃO E DIREITOS DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

Vanda do Socorro Furtado Amin (PPGCLC/UNAMA), Neusa Pressler (PPGCLC/UNAMA), Carla Soares Pereira (PPGCLC/UNAMA) e Cleide Lúcia Gaspar da Assunção (SEDUC-PA)





**GT 01 – ESTADO, POLÍTICAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO**  
**NA AMÉRICA LATINA • SALA 12 e 13 NAEA**

**7. COALIZÕES DISTRIBUTIVAS E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL: O PAPEL DO SISTEMA FINANCEIRO**

Bruno Salgado Silva (IESP/UERJ) e Arnaldo Provasi Lanzara (ICHS/UFF)

**Pôster:**

**1. ENTRE QUILOMBOLAS E FAZENDAS: O CONFLITO PELO USO DO TERRITÓRIO NA COMUNIDADE QUILOMBOLA DE PITIMANDEUA-PA**

Aiala Colares Couto (UEPA), Lyara Carlyle Brito (UEPA) e Daiane de Cássia Pinheiro (UEPA)

**2. TRANSFERÊNCIA DE RENDA E RELAÇÕES DE GÊNERO: UMA ABORDAGEM DAS PERSPECTIVAS E DESAFIOS AO EMPODERAMENTO FEMININO NO CRAS SANTA RITA DE IMPERATRIZ – MA**

Crisleide do Socorro Nascimento Souza (IESMA/UNISULMA), Jailson de Macedo Sousa (IESMA/UNISULMA), Sandra de Sousa Magalhães (IESMA/UNISULMA) e Conceição de Maria Amorim

**3ª SESSÃO: ESTADO E GARANTIA DE DIREITOS NA ORDEM CAPITALISTA**

**Horário: 16h00 às 18h00**

**Coordenação: ProfªDrª Marcela Vecchione**

**Comunicação Oral:**

**1. ESTADO PLURINACIONAL E BUEN VIVIR: DELINEAMENTOS SOBRE ALTERNATIVAS E/OU CONTINUIDADES AO DESENVOLVIMENTO**

Paula de Sousa Constante (ICAL/UNILA)

**2. ESTUDO COMPARADO DO INSTITUTO DA INICIATIVA POPULAR DE LEIS NO BRASIL E URUGUAI**

Arley Felipe Santos Bitencourt Amanajas (PPGCP/UFPA) e Bruno de Castro Rubiatti (FACS/PPGCP/UFPA)

**3. INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS E ECONÔMICOS DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA E SUA REPERCUÇÃO NA AMAZÔNIA LEGAL NOS ANOS DE 2011 A 2016**

Wilma Helena da Rocha Falcão (PROFCIAMB/UFPA) e Franklen dos Santos Cordovil (PROFCIAMB/UFPA)

**4. DIREITO E INSULTO MORAL: A APLICABILIDADE DA LEI MARIA DA PENHA COMO POLÍTICA DE ESTADO NA FRONTEIRA FRANCO-BRASILEIRA**

Antonio Sabino da Silva Neto (UNIFAP-CAMPUS BINACIONAL) e Anderson Gabriel Souza Silva (UNIFAP-CAMPUS BINACIONAL)



**GT 01 – ESTADO, POLÍTICAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO**  
**NA AMÉRICA LATINA • SALA 12 e 13 NAEA**

5. OS LIMITES DA GESTÃO E MONITORAMENTO DA BIODIVERSIDADE EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO: O CASO DO PARQUE NACIONAL MONTANHAS DE TUMUCUMAQUE (BRASIL-GUIANA FRANCESA)

Edileida Batista Cordeiro (NAEA/UFPA) e HisakhanaPahoona Corbin (NAEA/UFPA)

6. DIREITOS DIFERENCIADOS DE CIDADANIA NO BRASIL: OLHARES ACERCA DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO ARTIGO 68 (ADCT/CF-1988)

Daisy Damasceno Araújo (PPGCSoc/UFMA)

7. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, HERANÇA COLONIAL E GARANTIA DE DIREITOS: UMA ANÁLISE

Renato Saraiva (PPGEEI/UFRGS), Thaís Carneiro (UFPA) e Cloves Júnior Pereira (UNIFESSPA)

**Pôster:**

1. O PERFIL SOCIAL DOS PESCADORES ARTESANAIS DO MUNICÍPIO DE OIAPOQUE/AP

Ingrid di Carla Cravo da Silva (SEED/AP), Maísa Dianne Pantoja Frazão (UNIFAP) e Thallys Arimar Lopes Rosa (UNIFAP)

2. A ORIGEM DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: O PROCESSO DE FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO PARTIDÁRIA

Luiz Guilherme Alfaia da Silva (UNIFAP) e Ana Beatriz da Costa Martins (UNIFAP)

**4ª SESSÃO: ESTADO E GARANTIA DE DIREITOS NA ORDEM CAPITALISTA**

**Horário: 16h00 às 18h00**

**Coordenação: Me. Jader Gama**

**Comunicação Oral:**

1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO VETORES PARA A CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS  
Talita Ananda Corrêa (PPGE/UFOPA) e Evanderson Camilo Noronha (PCJ/ICS/UFOPA)

2. SUBORDINAÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL AO DESENVOLVIMENTO: O PAPEL DA FLEXIBILIZAÇÃO DAS CONDICIONANTES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE HIDRELÉTRICAS

Selma Solange Monteiro Santos (PPGDSTU/NAEA/UFPA) e Armin Mathis (PPGDSTU/NAEA/UFPA)

3. POVOS INDÍGENAS NA DITADURA CIVIL MILITAR BRASILEIRA(1964-1985): O PROCESSO DE MILITARIZAÇÃO DAS POLÍTICAS INDIGENISTAS

Felipe Sousa Prado (PPG-IELA/UNILA)



**GT 01 – ESTADO, POLÍTICAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO  
NA AMÉRICA LATINA • SALA 12 e 13 NAEA**

4. ACESSO À JUSTIÇA E DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA: EVIDÊNCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS A PARTIR DOS JUÍZES DE PRIMEIRO GRAU  
Simone do Socorro da Silva (UFPA), Barbara Lou da Costa Veloso Dias (PPGCP/UFPA) e Celso Antônio Coelho Vaz (PPGCP/UFPA)

5. O PODER JUDICIÁRIO NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ESTUDO COMPARADO ENTRE O BRASIL E O CHILE  
Edson João Paulo Amone (PPGCP/UFPA) e Eugenia Rosa Cabral (PPGCP/UFPA)

**Pôster:**

1. CONFLITOS DE TERRAS NO PARÁ NA ATUALIDADE: ANÁLISE ATRAVÉS DA ECOLOGIA POLÍTICA  
Ana Catarina Bastos (UNAMA), Nara Marques Monteiro (UNAMA) e Mathaus Viana Campos (UNAMA)

2. A ARTICULAÇÃO DO PODER PÚBLICO E PRIVADO PARA OS MEGAEVENTOS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E SEU IMPACTO SOBRE AS REMOÇÕES  
Ingrid Gomes Ferreira (PUCG/UFF)

Dia 29 de novembro de 2017 / quarta-feira

**1ª SESSÃO: ESTADO, DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO E POLÍTICAS SOCIAIS**

**Horário: 14h00 às 16h00**

**Coordenação: Me. Rosane Brito**

**Comunicação Oral:**

1. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CONTRIBUIÇÃO À REDUÇÃO DA POBREZA NO ESTADO DO PARÁ  
Rogério dos Santos Corrêa (UNILA) e Bruno Theylon Oliveira Dias (UNILA)

2. REGISTROS DO PROCESSO PARTICIPATIVO DA OUC ACLO: SUBSÍDIOS PARA ANÁLISE DO PROCESSO E DA ATUAÇÃO DOS AGENTES  
Júlia Birchall Domingues (IPPUR/UFRRJ-EA/UFMG)

3. INTERDISCIPLINARIDADE E DISCIPLINARIDADE: DILEMAS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ JUNTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS PARAENSES  
Luis Carlos Freitas Rodrigues (PPGDSTU/NAEA/UFPA)

4. PODER E TERRITÓRIO: UMA AVALIAÇÃO DOS PADRÕES DE COMPETIÇÃO POLÍTICA NO ESTADO DO PARÁ



**GT 01 – ESTADO, POLÍTICAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO**  
**NA AMÉRICA LATINA • SALA 12 e 13 NAEA**

Carlos Augusto da Silva Souza (UFPA/UNAMA), Acrisio Victorino (PPGCP/UFPA), Natália Seabra dos Santos (PPGCP/UFPA) e Mayani Montoril Veiga Siqueira (PPGCP/UFPA)

5. NEM COM, NEM APESAR, NEM CONTRA O ESTADO: REFLEXÕES SOBRE A NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL AUTÔNOMA E FORA DOS MOLDES DA PROPRIEDADE PRIVADA INDIVIDUAL

Marina Sanders Paolinelli (NPGAU/UFMG)

6. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS JUNTO ÀS FAMÍLIAS REMANESCENTES DE QUILOMBOLAS DA VILA DE MANGUEIRAS NO MUNICÍPIO DE SALVATERRA/PA

Elizana de Sousa Moura (UNAMA), Marilda Martins Campos (UNAMA), Thais Sousa Silva (DALMAS) e Thércia Adriana dos Santos (UFPA)

7. ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS, O ESTADO E SEUS AGENTES: UMA ANÁLISE PARA ALÉM DO CLIENTELISMO E COOPTAÇÃO

Paulo Sérgio Lima da Silva (UFPA)

**Pôster:**

1. MIGRAÇÃO NO BRASIL: INCLUSÃO OU EXCLUSÃO?

Aline Cristina Castro Fagundes (ICSA/UFPA) e Tayana Pinheiro Amaral (ICSA/UFPA)

2. A TERRITORIALIZAÇÃO DAS IGREJAS NAS ÁREAS RIBEIRINHAS – OCUPAÇÃO, PODER E ORDENAÇÃO DA PAISAGEM: UMA ANÁLISE A PARTIR DA COMUNIDADE MONTE DAS OLIVEIRAS – OEIRAS DO PARÁ (PA)

Noemi Caroline Sousa Amaro (UFPA-OEIRAS DO PARÁ), Kelyton Hugo Coelho da Costa (UFPA-OEIRAS DO PARÁ) e Delton dos Santos Nascimento (UFPA-OEIRAS DO PARÁ).

**2ª SESSÃO :ESTADO, DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO E POLÍTICAS SOCIAIS**

**Horário: 16h00 às 18h00**

**Coordenação: Me. Rosane Brito**

**Comunicação Oral:**

1.UIPP TERRA FIRME ANÁLISE DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ

Deyse Soares da Silva Teixeira (PPGSA/UFPA), Glaucy Learte da Silva (PPGSA/UFPA) e Ticiania Amaral Lima (IFCH/UFPA)



**GT 01 – ESTADO, POLÍTICAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO**  
**NA AMÉRICA LATINA • SALA 12 e 13 NAEA**

2. A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DA TRANSAMAZÔNICA: MOBILIZAÇÃO SOCIAL, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Roberta Rowsy Amorim de Castro (UFPA-ABAETETUBA), Miquéias Freitas Calvi (UNICAMP/UFPA-ALTAMIRA) e Ricardo Eduardo de Freitas Maia (UFPA-ABAETETUBA)

3. AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS, DA SITUAÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA NO ESTADO DO PARÁ: VOZES DOS PARTICIPANTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Alessandra Sagica Gonçalves (PPGED/ICED/UFPA)

4. A LUTA DE ARGUMENTAÇÕES EM TORNO DA POLÍTICA DE GESTÃO DAS ÁGUAS DO CEARÁ EM TEMPO DE ESCASSEZ: ÁGUA PARA BEBER OU PARA PRODUZIR?

Sandra Helena Silva de Aquino (PPGS/UFC)

5. POLÍTICA DE ESTADO PARA DEFESA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA AMAZONIA PARAENSE: REFLEXÕES SOBRE OS CONSELHOS E CONSELHEIRAS/OS TUTELARES NO MUNICÍPIO DE BELÉM

Simone de Jesus Ribeiro Cardozo do Nascimento (PPGSA/UFPA) e Luiz Eduardo Santos do Nascimento (PPGCP/UFPA)

6. POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E JUVENTUDE: UMA ANÁLISE DA VULNERABILIDADE SOCIAL DOS JOVENS DO MUNICÍPIO DE BREVES/MARAJÓ-PA

Raquel Correia de Oliveira (UFPA-BREVES)

7. FORMAS DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL, A PARTIR DE PROJETOS DE LEIS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1988 - 2016)

Wanglês da Costa Lima (PPGCP/UFPA), Wilcléa da Costa Lima (PPGCP/UFPA) e Carlos Augusto da Silva Souza (PPGCP/UFPA)

**Pôster:**

1. OS DESAFIOS DA GESTÃO NA FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII: FRENTE AOS BENEFÍCIOS EVENTUAIS

Karla Danielly da Luz, Adriane Cristina da Costa, Andrew Siqueira e Tâmyla Maíra Marruaz

2. POLÍTICAS AFIRMATIVAS: VIABILIDADE, VISIBILIDADE E OPORTUNIDADES EM FOCO NA INSERÇÃO FEMININA NO MERCADO DE TRABALHO

Hellen Silva de Paula (IFCH/UFPA), Raynice Souza dos Santos (IFCH/UFPA) e Rayner Souza dos Santos (IFCH/UFPA)





**GT 01 – ESTADO, POLÍTICAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO**  
**NA AMÉRICA LATINA • SALA 12 e 13 NAEA**

**3ª SESSÃO: CRISES POLÍTICAS, CONFLITOS SOCIAIS E GOLPES DE ESTADO**

**Horário: 14h00 às 16h00**

**Coordenação: ProfªDrªNírveaRavena**

**Comunicação Oral:**

1. GOLPES DE ESTADO NA AMÉRICA LATINA NO SÉCULO XXI: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS DE HONDURAS (2009), PARAGUAI (2012) E BRASIL (2016)

Paola Claudia Carolina Estrada Camargo (PROLAM/USP) e Júlio César Suzuki (PROLAM/USP)

2. MANIFESTAÇÕES DE JUNHO DE 2013 E AS RESPOSTAS DO ESTADO

Andressa Brito Vieira (SEDIHPOP-MA)

3. A CRISE BRASILEIRA E SEU DESDOBRAMENTO GEOPOLÍTICO NA AMÉRICA LATINA

Izan Reis de Araujo (PPGH/USP)

4. A MEDIAÇÃO COMO MÉTODO ADEQUADO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA SEARA FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA

Jessyca Fonseca Souza (PPGD/UFPA)

5. TERRA INDÍGENA ALTO RIO GUAMÁ: HETEROTOPIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E RESISTÊNCIAS

Ivânia dos Santos Neves (PPGCOM/UFPA)

6. RIESGOS EMERGENTES DE EXPRESIONES ARMADAS TRAS LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ZONAS VEREDALES TRANSITORIAS DE NORMALIZACIÓN (ZVTN). CASO SAN JOSÉ DEL GUAVIARE (GUAVIARE – COLOMBIA)

William Pachón Muñoz (UNIMILITAR-COLÔMBIA), Julio César González Rodríguez (UNIMILITAR-COLÔMBIA) e Luis Alfredo Cabrera Albornoz (UNIMILITAR-COLÔMBIA)

**Pôster:**

1. CONSEQUÊNCIAS DA ATUAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU NA GUERRA CIVIL DE EL SALVADOR À LUZ DA PERSPECTIVA PÓS-COLONIAL

Matheus dos Santos da Silveira (UNAMA)

2. ANÁLISE E IMPLICAÇÕES DA TEORIA CRÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA CONSTRUÇÃO DO PORTO DE MARIEL EM CUBA (2010 A 2014)

Diego Luiz Ribeiro de Oliveira Martins (UNILA)



**GT 01 – ESTADO, POLÍTICAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO**  
**NA AMÉRICA LATINA • SALA 12 e 13 NAEA**

**4ª SESSÃO: ESTADO E TRABALHO – TRANSFORMAÇÕES NA AMÉRICA LATINA**

**Horário: 16h00 às 18h00**

**Coordenação: Prof. Dr. José Raimundo Trindade**

**Comunicação Oral:**

1. WORKFARE SEM WELFARE: PENSANDO AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO NO CONTEXTO DA CONSTRUÇÃO INTERROMPIDA

Richard Lins (PPGAU – UFF)

2. OS IMPACTOS DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NA VIDA DOS PESCADORES E PESCADORAS: REFLEXÃO SOBRE AS RECENTES ALTERAÇÕES NAS POLÍTICAS DIRECIONADAS À PESCA ARTESANAL.

Sandra Pereira Palheta (IDSME), Edna Ferreira Alencar (PPGSA/UFPA) e Isabel Soares de Sousa (IDSME)

3. POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS A DINÂMICA ENTRE O IDEAL E O REAL: UM ESTUDO SOCIOLÓGICO SOBRE O REFLEXO DA FORMAÇÃO DE OFICIAIS DA PMPA NO COTIDIANO OPERACIONAL, NO PERÍODO DE 1998 A 2014

Sonia da Costa Passos (PPGSA/UFPA e IESP)

**Pôster:**

1. A IMPORTÂNCIA DO FORTALECIMENTO DO MERCADO INSTITUCIONAL DE ALIMENTOS NO ESTADO DO PARÁ PARA PROMOÇÃO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Cyntia Vieira da Silva Arão, Nayara Viana Ribeiro, Gessiane da Silva Paulino e Armando Lirio de Souza

2. O PLANO MAIS IDH E A PRODUÇÃO HABITACIONAL: CONTRIBUIÇÕES PARA MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE VIDA E TRABALHO NA ÁREA RURAL DOS MUNICÍPIOS DE BELÁGUA E CAJARI, MARANHÃO

Amanda Marques Gomes (UEMA) e Carlos Frederico Lago Burnett (UEMA)



## **GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina.**

### **O FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (FNO) E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DA REGIÃO: UMA ANÁLISE DOS RESULTADOS ALCANÇADOS NO PERÍODO 2007-2016.**

Kleber Antonio da Costa Mourão (SUDAM) <sup>1</sup>

[acm.kleber@gmail.com](mailto:acm.kleber@gmail.com)

Mario Miguel Amin (UNAMA) <sup>2</sup>

[mario.amin@gmail.com](mailto:mario.amin@gmail.com)

#### **RESUMO**

O artigo objetiva analisar o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) enquanto instrumento de promoção do Desenvolvimento Econômico da Região Norte, justificando a necessidade de intervenção pública na lógica natural de mercado fins de estimular a atividade econômica e promover o desenvolvimento regional. As teorias do Desenvolvimento Regional convergem para a concepção de desenvolvimento econômico sustentado no crescimento produtivo via industrialização, necessidade de planejamento estatal e concessão de estímulos às atividades produtivas, sendo que o FNO contempla tais elementos teóricos. A pesquisa é qualitativa, descritiva, fundamentada em dados secundários e efetuada na modalidade bibliográfica com base nos autores que discutem o Desenvolvimento Regional e suas políticas. Os dados foram coletados nos relatórios e publicações do BASA, SUDAM, IBGE e PNUD, contemplando o período de 2007 a 2016. Notar-se-á que o Governo Federal através do FNO destinou ao fomento do desenvolvimento da Região Norte o montante de R\$ 33,6 bilhões, dos quais foram aplicados R\$ 30,6 bilhões (91,07%), distribuídos em 408.897 operações contratadas. Estima-se que tais recursos impactaram o PIB regional em R\$ 118,1 bilhões, adicionando à massa salarial R\$ 23,9 bilhões, incrementaram a arrecadação de tributos em R\$ 35,0 bilhões e foram responsáveis pela geração de 4,5 milhões de empregos. Ainda que os indicadores de produção de riqueza e de qualidade de vida da Região Norte estejam aquém dos níveis nacionais, os números demonstram o impacto significativo do FNO na região e caracterizam que o fundo tem colaborado para reduzir os desníveis sociais e econômicos, estimulando as economias locais.

**Palavras-chave:** Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Desenvolvimento Econômico.

---

<sup>1</sup> Economista concursado da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM e Vice-Presidente do Conselho Regional de Economia do Pará e Amapá-CORECON-PA/AP. Doutorando em Administração, Mestre em Economia, Especialista em Economia do Trabalho e Especialista em Ensino Superior.

<sup>2</sup> Professor Doutor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia-PPAD/UNAMA.





## 1. INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea em todas as partes do planeta, tampouco acontece de maneira aleatória. É fato que regiões carentes e pouco evoluídas carecem de estímulos e de gestão para que melhorem sua realidade econômica e social.

As teorias que tratam do tema Desenvolvimento Regional convergem para a concepção de desenvolvimento econômico através do crescimento da atividade produtiva via industrialização, necessidade do planejamento estatal e concessão de estímulos à atividade produtiva.

Os Fundos Constitucionais são instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), e visam reduzir as desigualdades regionais através do planejamento estatal e da ativação das potencialidades locais no território brasileiro. Foram criados para conceder crédito diferenciado aos setores produtivos de três macrorregiões brasileiras: Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com tratamento preferencial aos micro e pequenos produtores rurais e às pequenas e microempresas, conforme a lei nº 7.827/1989.

Os recursos dos Fundos Constitucionais são provenientes de 3% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e 3% do Imposto de Renda (IR). Dos recursos, 0,6% é destinado à Região Norte (FNO), 1,8% para o Nordeste (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE) e 0,6% para o Centro-Oeste (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-oeste - FCO).

A administração dos recursos do FNO cabe regionalmente ao Banco da Amazônia, sendo que a definição das diretrizes e prioridades do fundo compete ao Conselho Deliberativo da SUDAM (CONDEL), que define as regras para o Plano de Aplicação dos recursos.

Em que pese o FNO possuir mais de duas décadas de existência, dados do IBGE apontam que o PIB da Região Norte pouco alterou ao longo do tempo comparativamente ao PIB nacional e, tomando o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) como indicador da qualidade de vida, tem-se que dentre os 100 municípios com melhor qualidade de vida do Brasil, apenas 01 está situado na Região Norte (Palmas/TO, na 76ª posição) e,



no outro extremo, dentre os 100 municípios com pior qualidade de vida, 38 estão na localizados na Região Norte.

Logo, as evidências acima aliadas à relativa carência nos estudos sobre a efetividade do FNO no desenvolvimento econômico dos Estados de compõem a Região Norte, tornam imperativo avaliar: Em que medida o FNO tem sido uma ação efetiva para o fomento do desenvolvimento econômico da Região Norte?

Assim, o trabalho tem por objetivo analisar o desenvolvimento econômico da Região Norte a partir dos resultados desencadeados pela aplicação dos recursos do FNO no período compreendido entre 2007 à 2016, na perspectiva de seus impactos sobre a atividade econômica, geração de emprego e renda, arrecadação de tributos e qualidade de vida na região.

## 2. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Em um primeiro momento serão apresentadas, de forma sintética, as principais teorias que versão sobre a temática do desenvolvimento regional. Em seguida será analisado o tratamento dado pelo Governo Federal ao FNO e como o orçamento destinado ao fundo influenciou nas decisões sobre investimentos na região. Posteriormente, será demonstrado o impacto macroeconômico e o quantitativo de empregos que foram gerados/mantidos a partir desses novos projetos/empreendimentos/operações atraídos pelas condições diferenciadas do FNO. Por fim, será comparado o desempenho da atividade econômica da região à nacional para constatar como essa variável se comportou no período, evoluindo para a medição do estágio de qualidade de vida comparativamente ao Brasil, através do IDHM para então a efetivação das conclusões.

## 3. REFERENCIAL TEÓRICO

No período pós Segunda Guerra Mundial, a problemática regional foi bastante discutida por diversos teóricos, cujas ideias influenciaram fortemente o planejamento econômico nos países periféricos, especialmente na América Latina. A seguir serão abordados os principais teóricos de desenvolvimento regional.

A Teoria do crescimento equilibrado em Nurkse (1957) acredita que existe uma espécie de Círculo Vicioso da Pobreza, onde todas as iniciativas sempre redundavam em



deixar o país pobre na situação de pobreza. Nos países subdesenvolvidos, a poupança é insuficiente devido o baixo nível de renda real, mas esta é um reflexo da baixa produtividade, que decorre da insuficiência de capital, que por sua vez é resultante do baixo nível de poupança e assim se completa o círculo determinando a manutenção da situação de subdesenvolvimento em que se encontravam os países.

A solução para romper com esse círculo e vencer o atraso estrutural seria a industrialização. Deveriam priorizar a industrialização em detrimento da produção e exportação de matérias-primas. Nesse modelo caberia ao Estado coordenar o investimento e até mesmo disponibilizar um maior nível de poupança, associando-se à iniciativa privada.

Myrdall (1960) defende que a saída do estágio de subdesenvolvimento passa necessariamente pela intervenção do Estado, devendo este promover uma distribuição mais uniforme da renda, com vistas a aumentar a produção, e, principalmente, buscar o desenvolvimento através do planejamento econômico. O Estado deveria intervir em setores e áreas diversas da economia, garantindo e criando condições necessárias para atingir o desenvolvimento da economia.

Propôs a ocorrência de um círculo virtuoso: menos pobreza, mais comida, melhores condições de saúde e maior capacidade de trabalho. Caberia ao Estado promover esquemas de equalização intrarregional, garantindo as mesmas condições de atratividade econômica para todas as regiões do país.

Hirschman (1961) defende que o desenvolvimento depende muito da sua provocação e da mobilização na sua direção dos recursos e aptidões que se estejam ocultos, dispersos ou mal empregados, o que dependeria em grande parte do Estado, que se constituiria em agente coordenador do planejamento do desenvolvimento esperado. A ação do Estado deveria ser bem mais abrangente do que a simples formulação Keynesiana, devendo estar associada a pressões e processos de incentivos capazes de mobilizar os recursos requeridos pelo desenvolvimento.

Enfatiza que para planejar o desenvolvimento seria necessária a adoção de uma série de planos desenvolvimentistas, até mesmo porque a realidade das economias subdesenvolvidas exige um tratamento diferenciado, menos espontâneo.



François Perroux (1977), construiu a Teoria dos pólos de crescimento, segundo a qual, o crescimento não ocorre de forma simultânea em todas as regiões econômicas, mas sim em pólos ou pontos de crescimento, com intensidades variadas expandindo-se por diversos canais e com efeitos diferenciados por toda a economia.

Converge para a tese de Hirschman (1961), mas criou os fundamentos da análise econômica espacial, relacionando-a diretamente com a economia regional. Para Perroux (1977), a alternativa para dinamizar economicamente essas áreas retardatárias ou subdesenvolvidas seria favorecê-las com a implantação de uma indústria motriz, ou seja, um tipo de indústria que durante períodos determinados apresenta taxas de crescimento do seu próprio produto superior à média do crescimento do setor industrial e do produto da economia nacional e que tenha a capacidade de elevar as vendas das outras indústrias a partir das vendas de seus próprios produtos. Assim, o crescimento se propaga e se expande, beneficiando as demais indústrias e as regiões que o cercam.

O pólo de crescimento surge em função da indústria motriz (indústria-chave). O desenvolvimento regional estaria assim, vinculado à dinâmica desses pólos. Todavia, como a indústria motriz apresenta um limite de crescimento do seu dinamismo, propõem que o Estado estimule o desenvolvimento desse tipo de indústria concedendo apoios diversos, como subvenção.

Estudos importantes sobre questões desenvolvimentistas também foram realizados na América Latina, especialmente pelos teóricos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), onde se destacam Prebisch e Furtado.

Para Prebisch (2000) a industrialização seria a única forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza na América Latina e o desenvolvimento não devia ser promovido pela iniciativa privada, como fora na Revolução Industrial inglesa e posteriormente nos Estados Unidos, mas sim capitaneado pelo Estado.

Também conhecido como “Keynes latino-americano”, defendia a necessidade de industrializar como ponto fundamental e parte de um estímulo generalizado à demanda, por intervenção estatal ou investimento externo, à medida que uma economia deixa de ser primária. No horizonte situa-se um “ponto de maturidade”, com consumo de massa e uma demanda de perfil mais sofisticado, em que a população exige serviços públicos, educação, saúde e lazer.



No Brasil, Celso Furtado, importante intelectual e economista brasileiro, foi o responsável pela arquitetura de muitas das políticas econômicas implementadas e contribuiu de forma decisiva para a interpretação das barreiras ao desenvolvimento no Brasil e na América Latina. Adepto do intervencionismo keynesiano, analisa o fenômeno do subdesenvolvimento não como uma etapa inevitável para a constituição das economias capitalistas, mas como um processo histórico autônomo, espécie de deformação dessa dinâmica e, então, caberia ao Estado conduzir um planejamento que permitisse a transição da economia agroexportadora para a industrial.

Para Furtado (2000), a superação do atraso econômico e a promoção do desenvolvimento, parte, a princípio, da concepção de que o subdesenvolvimento é uma conformação estrutural produzida pela forma como se difundiu o progresso tecnológico no plano internacional. A sua superação, então, não se daria ao impulso das simples forças do mercado, exigindo um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais. Dessa forma, o Estado aparece em destaque na obra de Furtado como um importante instrumento, cuja utilização é necessária para resolver problemas estruturais. O Estado é visto como esfera responsável pela coordenação e condução de políticas de planejamento que viabilizem a promoção do desenvolvimento.

O pensamento de Furtado embasou a essência das Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil, mais explicitamente visível a partir da criação e operacionalização das Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAM, SUDENE e SUDECO) existentes no Brasil e que ainda hoje servem de apoio à formulação e gestão das políticas públicas nacionais para o desenvolvimento regional.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento, em tese, ao conceder condições diferenciadas para a instalação, modernização e ampliação de empreendimentos na região, favorecem o crescimento da atividade econômica, gerando novos postos de trabalhos, elevando a circulação de renda e aquecendo a demanda da sociedade por bens e serviços. Esse fenômeno repetindo-se várias vezes promove um ciclo virtuoso na economia, melhorando a qualidade de vida da população, o que configura um processo de desenvolvimento econômico.

#### 4. MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA





A pesquisa é de natureza qualitativa, do tipo descritiva, fundamentada em dados secundários e efetuada na modalidade bibliográfica com base nos autores que discutem o Desenvolvimento Regional e as Políticas de Desenvolvimento Regional.

Os dados secundários foram coletados nos documentos, relatórios e publicações do Banco da Amazônia, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia, IBGE e PNUD, contemplando o período de 2007 a 2016, período relativamente razoável, para mensurar seus resultados sobre a região.

A seleção das variáveis abordadas no artigo obedece uma construção lógica no sentido de verificar como o FNO influenciou na qualidade de vida da Região Norte. Em um primeiro momento analisar-se-á o tratamento dado pelo Governo Federal ao FNO, o que será medido mediante o orçamento destinado à atração de investimentos e promoção do desenvolvimento da região.

Em seguida, será observado como o orçamento destinado ao FNO influenciou nas decisões sobre os investimentos realizados na região, o que será mensurado via quantitativo de projetos/empreendimentos/operações aprovados e concretizados na região. Posteriormente, será observado os impactos macroeconômicos e o quantitativo de empregos gerados e/ou mantidos na região a partir desses novos projetos/empreendimentos/operações atraídos pelas condições diferenciadas ofertadas pelo FNO.

Por fim, comparar-se-á o desempenho da atividade econômica da Região Norte ao desempenho da atividade econômica nacional para constatar como essa variável relativa à produção de riqueza se comportou ao longo do período, evoluindo para a medição do estágio de qualidade de vida da região comparativamente ao Brasil, através do IDHM mais recente disponível pelo PNUD, para então a efetivação das conclusões.

## 5. RESULTADOS DA PESQUISA E DISCUSSÕES

### 5.1. O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e seu Orçamento

No período compreendido entre 2007 a 2016, o Governo Federal através do FNO, destinou à Região Norte o montante de R\$ 33,6 bilhões, como é demonstrado no Quadro 1. Embora de cifras relativamente elevadas, o esforço fiscal do Governo Federal para com o





Fundo Constitucional do Norte pode ser considerado pouco expressivo, posto que esse montante de recursos corresponde em média a aproximadamente 2% do PIB da Região. Todavia, é importante lembrar que esses recursos quando aplicados na atividade econômica produzem efeitos multiplicadores diversos sobre muitas outras variáveis, como: investimentos, empregos, renda e arrecadação de impostos, como poderá ser constatado mais adiante.

Quadro 1: Orçamento do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte.

Ano	Orçamento do FNO (em milhares de R\$)
2007	1.328
2008	2.264
2009	2.712
2010	2.568
2011	1.881
2012	4.299
2013	4.722
2014	5.366
2015	5.160
2016	3.380
<b>TOTAL</b>	<b>33.680</b>

Fonte: SUDAM e Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.

Para efeito de comparação da dimensão e importância estratégica que o FNO pode ter para a região e para o Banco da Amazônia, seu Agente Operador, basta comparar o Patrimônio Líquido do FNO (R\$23,2 bilhões) em 31/12/2016, ao Patrimônio Líquido do Banco da Amazônia no mesma data que corresponde a R\$ 1,8 bilhão.

Quadro 2: Patrimônio Líquido [representação da riqueza efetiva: Bens e Direitos – Obrigações] - Valores em R\$ mil.

	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016
Patrimônio Líquido do Banco da Amazônia S/A (Agente Operador do FNO)	1.885.557,00	1.897.318,00	1.933.612,00	1.934.215,00	1.982.964,00	1.624.994,00	2.693.712,00	1.898.300,00	1.892.754,00
Patrimônio Líquido do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO	8.893.209,00	10.146.258,00	11.505.852,00	13.237.242,00	14.974.839,00	16.787.979,00	18.830.080,00	20.824.853,00	23.276.987,00
<b>PL BASA / PL FNO</b>	<b>21,20%</b>	<b>18,70%</b>	<b>16,81%</b>	<b>14,61%</b>	<b>13,24%</b>	<b>9,68%</b>	<b>14,31%</b>	<b>9,12%</b>	<b>8,13%</b>

Nota: Em 2014, o valor do PL do BASA foge à média do período estudado em função do registro no PL de R\$ 982.120.000,00 na rubrica "Instrumento Elegível à Capital Principal".

Fonte: Demonstrações Financeiras do Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.



Soma-se ao dito, o fato de que o Patrimônio Líquido do Banco da Amazônia se mantém relativamente no mesmo nível ao longo do tempo, enquanto que o Patrimônio Líquido do FNO praticamente triplicou ao longo de dez anos, conforme demonstrado no Quadro 2.

## 5.2. Destinação das Aplicações do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO

Dos R\$ 33,6 bilhões de orçamento disponibilizado ao FNO no período 2007-2016, o Banco da Amazônia conseguiu aplicar na Região Norte o montante de R\$ 30,6 bilhões (91,07%), conforme Quadro 3. Portanto, em termos de orçamento e execução orçamentária, o FNO demonstra ser um instrumento de importância significativa para o desenvolvimento da região.

Quadro 3: Aplicação do FNO: 2007-2016.

Ano	Acre		Amazonas		Amapá		Pará		Rondônia		Roraima		Tocantins		Total
	Vir (R\$-1,00)	%	Vir (R\$-1,00)	%	Vir (R\$-1,00)	%	Vir (R\$-1,00)	%	Vir (R\$-1,00)	%	Vir (R\$-1,00)	%	Vir (R\$-1,00)	%	
2007	72.737.000	6,55	226.198.000	20,38	4.768.000	0,43	412.258.000	37,14	117.771.000	10,61	18.671.000	1,68	257.548.000	23,20	1.109.951.000
2008	95.567.000	4,65	382.456.000	18,62	20.121.000	0,98	771.302.000	37,56	278.376.000	13,56	32.913.000	1,60	472.831.000	23,02	2.053.566.000
2009	100.645.000	4,12	405.565.000	16,62	46.006.000	1,89	502.598.000	20,59	808.299.000	33,12	13.934.000	0,57	563.442.000	23,09	2.440.489.000
2010	198.075.000	7,71	407.838.000	15,88	213.339.000	8,31	1.001.664.000	39,00	290.130.000	11,29	17.048.000	0,66	440.591.000	17,15	2.568.685.000
2011	114.398.000	6,12	532.449.000	28,48	19.946.000	1,07	407.852.000	21,82	459.018.000	24,56	21.146.000	1,13	314.417.000	16,82	1.869.226.000
2012	278.570.669	6,50	655.870.703	15,31	88.363.114	2,06	1.243.378.243	29,03	1.400.262.799	32,70	21.011.808	0,49	595.137.914	13,90	4.282.595.250
2013	312.479.787	6,62	1.062.989.521	22,52	91.499.568	1,94	1.575.455.749	33,38	764.802.230	16,21	103.121.600	2,19	808.856.347	17,14	4.719.204.802
2014	283.405.227	5,29	975.862.821	18,22	74.382.812	1,39	1.726.525.805	32,23	1.213.978.751	22,66	42.855.436	0,80	1.039.862.858	19,41	5.356.873.710
2015	197.891.688	4,99	333.890.919	8,42	69.629.148	1,76	1.475.523.780	37,21	942.961.648	23,78	31.111.987	0,78	913.901.827	23,05	3.964.910.997
2016	170.836.494	7,32	162.375.686	6,96	31.590.067	1,35	642.948.336	27,55	691.980.538	29,65	70.628.615	3,03	563.493.540	24,14	2.333.853.276
<b>Total</b>	<b>1.824.605.865</b>	<b>5,94</b>	<b>5.145.495.650</b>	<b>16,76</b>	<b>659.644.709</b>	<b>2,15</b>	<b>9.759.505.913</b>	<b>31,79</b>	<b>6.967.579.966</b>	<b>22,70</b>	<b>372.441.446</b>	<b>1,21</b>	<b>5.970.081.486</b>	<b>19,45</b>	<b>30.699.355.035</b>

Fonte: Relatórios de Atividades do FNO/Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.

Nota-se que no período 2007-2016, os Estados de maior dinâmica regional, como Pará, Rondônia, Tocantins e Amazonas absorveram 90,5% dos recursos aplicados pelo FNO na Região Norte e que em termos do quantitativo de operações contratadas, esses mesmos quatro Estados concentraram 88,0% de todas as operações do FNO (Quadro 4).

Quadro 4: Número de operações contratadas pelo FNO: 2007-2016.

Ano	Acre		Amazonas		Amapá		Pará		Rondônia		Roraima		Tocantins		Total
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
<b>Total</b>	<b>32.660</b>	<b>7,99</b>	<b>71.025</b>	<b>17,37</b>	<b>7.983</b>	<b>1,95</b>	<b>190.768</b>	<b>46,65</b>	<b>48.438</b>	<b>11,85</b>	<b>8.531</b>	<b>2,09</b>	<b>49.492</b>	<b>12,10</b>	<b>408.897</b>

Fonte: Relatórios de Atividades do FNO/Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.



No outro extremo, Acre, Amapá e Roraima, Estados que conjuntamente não somam 1% do PIB brasileiro, enfrentam dificuldades para aplicação dos recursos do FNO, respectivamente com 5,9%, 2,1% e 1,2% de participação no valor total aplicado pelo fundo no período estudado. Em termos de quantitativos de operações, esses três Estados também denotam dificuldades somando apenas 12,0% das operações contratadas no período.

### 5.3. Impactos Macroeconômicos do FNO sobre a região

Simulações realizadas pelo Banco da Amazônia com base na metodologia de Insumo-Produto, calculados com o auxílio do *sofware Amaznsys*, tem-se que os projetos financiados pelo FNO nos últimos dez anos (2007-2016), incrementaram significativamente o PIB da Região Norte, criando novas oportunidades de trabalho, gerando salários e elevando a arrecadação de tributos, conforme pode ser visto no Quadro 5.

Depreende-se do Quadro 5 que no período 2007-2016, os recursos aplicados pelo FNO impactaram o PIB da região em R\$ 118,1 bilhões. No mesmo período, com o crescimento da atividade econômica estima-se que foi adicionado à massa salarial da região o montante de R\$ 23,9 bilhões.

Quadro 5: Estimativa de Impactos Macroeconômicos dos recursos aplicados pelo FNO.

Variável	Estimativa de Impactos Macroeconômicos (em R\$ Milhões), exceto Empregos (em Unidades)										Acumulado 2007-2016
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
<b>Produto Interno Bruto</b>	2.372,41	6.279,66	7.444,40	8.298,50	6.153,50	15.700,00	18.474,70	22.784,30	18.755,80	11.861,60	118.124,87
<b>Salários</b>	670,29	1.205,71	1.406,29	1.620,40	1.192,10	3.200,00	3.997,30	4.599,90	3.814,90	2.281,20	23.988,09
<b>Tributos</b>	616,75	1.875,51	2.442,96	2.580,10	1.952,60	5.000,00	5.590,50	6.468,90	5.226,60	3.287,20	35.041,12
<b>Empregos</b>	153.011	283.145	303.984	364.033	243.058	628.632	708.187	800.452	644.000	388.827	4.517.329

Fonte: Banco da Amazônia/Relatórios de Atividades do FNO, elaborado pelo autor.

Logicamente que com o aquecimento da atividade econômica e da demanda, também cresceu a arrecadação de tributos, proporcionando retornos significativos para as contas públicas. Estima-se que os tributos gerados pelos projetos financiados pelo FNO no período 2007-2016 foram equivalentes a R\$ 35,0 bilhões, viabilizando mais recursos para que os Estados da região possam realizar investimentos em prol da sociedade.



No mais, observa-se no Quadro 5 que no triênio 2012 a 2014, o impacto sobre o PIB, salários e tributos é crescente ano-a-ano, todavia, a partir de 2015, há registro de um menor crescimento em função da severa crise econômica vivenciada no país, onde os agentes econômicos estão mais cautelosos seja nas decisões de consumo, seja nas decisões de investimento, em função das incertezas.

Outra variável importante para o desenvolvimento da região diz respeito ao quantitativo de empregos gerados e neste quesito observa-se que em um horizonte de 10 anos, 2007-2016, os recursos do FNO aplicados nas atividades produtivas da Região Norte resultaram na criação de 4,5 milhões de empregos, conforme Quadro 5.

Vale destacar que tais empregos estão distribuídos entre o campo e o meio urbano (Quadro 6), posto que dados do Banco da Amazônia acerca das contratações acumuladas do FNO (2007-2016), dão conta de que 97,1% das contratações do FNO dizem respeito às operações do Setor Rural, concentrando 46,9% dos recursos aplicados pelo fundo. Assim, pode-se concluir que o FNO é também um importante instrumento para ajudar a fixação do homem no campo e a desenvolver o meio rural.

Quadro 6: Aplicação Setorial do FNO: 2007-2016.

Período: 2007-2016	Rural				Não Rurais				Total	
	Nº	%	Vir (R\$-1,00)	%	Nº	%	Vir (R\$-1,00)	%	Nº	Vir (R\$-1,00)
<b>Total</b>	375.288	91,78	14.414.094.231	46,95	33.609	8,22	16.285.260.784	53,05	408.897	30.699.355.015

Fonte: Relatórios de Atividades do FNO/Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.

Ademais, quando se observa a composição das aplicações efetuadas ao Setor Rural, constata-se que o FNO tem importância também para o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), que responde por 87,5% das contratações ocorridas e 35,4% dos valores contratados no Setor Rural, qual demonstrado no Quadro 7.

Quadro 7: Composição das Aplicações do FNO realizadas no Setor Rural: 2007-2016.

Período: 2007-2016	Setor Rural									
	Agricultura Familiar (PRONAF)				Demais Segmentos Rurais				Total	
	Nº	%	Vir (R\$-1,00)	%	Nº	%	Vir (R\$-1,00)	%	Nº	Vir (R\$-1,00)
<b>Total</b>	328.699	87,59	5.106.085.751	35,42	46.589	12,41	9.308.008.480	64,58	375.288	14.414.094.231



Fonte: Relatórios de Atividades do FNO/Banco da Amazônia, elaborado pelo autor.

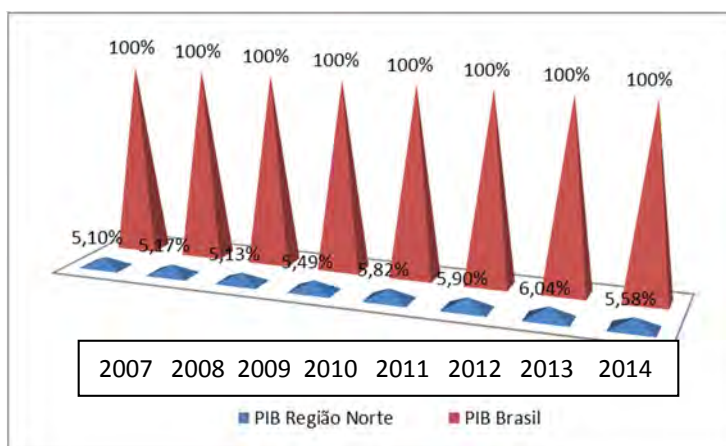
Quando se fala do alcance, o FNO mostra-se bastante “democrático”, podendo ser acessado pela indústria, comércio e serviço, nas áreas urbanas e rural, grandes, médios e pequenos empreendedores, alcançando inclusive os pequenos agricultores familiares.

Portanto, o FNO tem importante papel na atração e manutenção de empreendimentos produtivos ligados aos mais diversos setores da economia regional, gerando emprego, renda e permitindo a verticalização da produção e agregação de valor no território regional, tão importantes e necessárias ao desenvolvimento da região.

#### 5.4. O FNO e o desenvolvimento econômico na Região Norte

Apesar do cenário desenhado até então e do fato desse instrumento de promoção do desenvolvimento regional ser relativamente antigo, dados do IBGE dão conta que o PIB dos Estados que compõem a Região Norte pouco se alterou ao longo do tempo, situando-se entre 5% e 6% de toda a riqueza gerada no território nacional, conforme pode ser vislumbrado no Gráfico 1.

Gráfico 1: Participação relativa do PIB da Região Norte no PIB brasileiro.



Fonte: IBGE, elaborado pelo autor.

Não obstante, o Quadro 8 trás informações do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, variável geralmente utilizada para medir qualidade de vida, revelando que o Brasil em 2010, com IDHM de 0,727 é considerado como de alto desenvolvimento, fato que na Região Norte, se repete apenas nos Estados do Amapá (0,708) e Roraima (0,707). Os





demais Estados são considerados como de médio desenvolvimento, com IDHM entre 0,600 e 0,699.

Quadro 8: IDHM dos Estados da Região Norte.

UF	IDHM	IDHM	IDHM	IDHM	Ranking
	Educação	Longevidade	Renda	2010	
Acre	0,559	0,777	0,671	0,663	21
Amapá	0,629	0,813	0,694	0,708	12
Amazonas	0,561	0,805	0,677	0,674	18
Pará	0,528	0,789	0,646	0,646	24
Rondônia	0,577	0,800	0,712	0,690	15
Roraima	0,628	0,809	0,695	0,707	13
Tocantins	0,624	0,793	0,690	0,699	14
Brasil	0,637	0,816	0,739	0,727	-

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, elaborado pelo autor.

Nota-se também que nenhum dos sete Estados da Região Norte possui IDHM maior que o IDHM apresentado pelo Brasil, o que demonstra que a população nortista ainda vive em condições inferiores à condição de vida do brasileiro como um todo. Mesma constatação é feita quando se observa o desempenho nas subclassificações: Educação, Longevidade e Renda.

Chama atenção e levanta questão para o aprofundamento dos estudos, o fato de que Amapá e Roraima, Estados com menor alcance do FNO, desfrutarem de uma melhor qualidade de vida (melhor IDHM) que Pará e Amazonas, Estados mais bem aquinhoados pelo referido fundo de financiamento do desenvolvimento.

## 6. CONCLUSÃO

O FNO é um instrumento significativo em termos de orçamento, execução orçamentária, alcance setorial e “democrático”, posto que pode ser acessado pela indústria, comércio e serviço, nas áreas urbanas e rural, grandes, médios e pequenos empreendedores, alcançando inclusive os pequenos agricultores familiares.

O volume de recursos orçados para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte é relativamente significativo e seus impactos sobre a economia da Região Norte são incontestáveis, notadamente, na atração de investimentos, geração de emprego, renda e tributos.





Os indicadores de produção de riqueza e de qualidade de vida da Região Norte ainda estão aquém dos níveis nacionais, todavia os números demonstram o impacto positivo do FNO na região, caracterizando que o fundo tem colaborado para reduzir os desníveis sociais e econômicos, estimulando as economias locais e, dessa forma, configurando-se como um importante instrumento de política para o desenvolvimento regional.

## 7. REFERÊNCIAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Brasil: IDHM e seus subíndices 1991-2000-2010**. <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>. Acesso em 02.jun.2017.

BANCO DA AMAZÔNIA – BASA. **Relatórios Anuais de Gestão**. Belém: BASA, 2007 a 2016.

\_\_\_\_\_. FNO: **Relatórios Anuais das atividades desenvolvidas e dos resultados obtidos nos exercícios de 2007 a 2016**. Belém: BASA, 2017.

BRANDÃO, C. **Planos de Aplicação dos Recursos dos Fundos Constitucionais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2016. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/outras-informacoes>. Acesso em: 22. fev. 2016.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**, 1961.

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégias do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo Cultura, 1961.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA-IBGE. <http://www.ibge.gov.br/home>. Acesso em 25.mai.2017.

LIRA, S. B. **Morte e Ressurreição da SUDAM**: Uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia. Belém: NAEA/UFPA, 2007.

MACEDO, F.C.; PIRES, M.J.S.; SAMPAIO, D.P. 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento: avanços e desafios à luz da PNDR. In: Encontro Nacional de Economia Política, 20. 2015, Foz do Iguaçu. **Anais Eletrônicos...** Foz do Iguaçu, UNILA, 2015. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigos>. Acesso em: 17. fev. 2016.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros , 1960.



NURKSE, Ragnar. **Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileiro, 1957.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, Jacques (org.). Economia regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

PREBISCH, Raúl. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – SUDAM. **Relatório de Avaliação do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO: 2006-2014**. Belém: SUDAM, 2017.



## **GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina.**

### **DESENVOLVIMENTO, PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALIMENTOS: APONTAMENTOS PARA UMA COLONIALIDADE ALIMENTAR**

Vinícius Cosmos Benvegnú(UNIFAP)<sup>1</sup>  
vcbenvegnu@yahoo.com.br  
Diana Manrique García(UFRGS)<sup>2</sup>  
alunadiana@gmail.com

#### **RESUMO**

Alimentar-se é um exercício cotidiano que além da ingestão/incorporação de alimentos ao corpo desvela a ação humana em sociedade, conectando-se às identidades e às diferenças, a questões de gênero, à socialização e à própria nutrição. Contudo, alimentar-se tem ficado cada vez mais apartado dessa associação, evidenciado pela observação de que determinados alimentos começam a dançar no mercado global alimentar e passam a ocupar um lugar de privilégio. Esse movimento faz parte de um trajeto que visa à homogeneização e padronização, não somente dos alimentos, mas no limite dos corpos produzidos por essa alimentação. De outra parte muitas comidas “ancestrais” e/ou tradicionais e seus legados de práticas alimentares são extraídos de suas realidades locais ficando longe de sua matriz referencial. Neste trabalho nos questionamos de por que apenas um reduzido número de alimentos (soja, milho e trigo, leite e carne bovina) é eleito como os alimentos a serem produzidos para a base da dieta humana? Como chegamos a este estágio alimentar? E, é possível falar em termos de uma “colonialidade alimentar”? Iniciamos argumentando que o desenvolvimento e seus dispositivos (o agronegócio, os transgênicos, etc.) são empreendimentos que compõem a modernidade/colonialidade da racionalidade ocidental. Um segundo passo é avaliar o conjunto de práticas e conhecimentos envolvidos no agronegócio e a produção de alimentos oriundas das commodities apontam para uma “colonialidade alimentar”. O trabalho será embasado em dados da bibliografia e de alguns dados empíricos decorrentes da pesquisa para tese de doutorado de uma das autoras.

Palavras-chaves: Antropologia alimentar, colonialidad/modernidad, desenvolvimento rural.

#### **1. INTRODUÇÃO**

*“Los seres humanos somos más que pan, pero gran parte de la vida la utilizamos en procurarnos éste. Detrás de cada alimento hay una historia. Una historia que nos habla de las condiciones climáticas y geográficas necesarias para que ese alimento crezca, una historia que nos cuenta del desarrollo tecnológico de un grupo para poder criar ese alimento y encontrar la mejor forma de hacerlo apto para el consumo. La manera en que un grupo consume sus alimentos, es a la vez la historia de cómo ve el mundo.*”

<sup>1</sup>Cientista Social, Mestre em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. Professor Licenciatura Intercultural Indígena, Universidade Federal do Amapá, Oiapoque, Brasil.

<sup>2</sup>Doutoranda em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal Rio Grande do Sul. Integrante do grupo de estudos em Saúde Coletiva (GESCC). Porto Alegre, Brasil



*Las diferentes clases de alimentos, nos hablan de las relaciones de intercambio entre los pueblos. (S. R)*

O ato de comer não deve ser entendido apenas como a contemplação de necessidades fisiológicas. Comer é uma atividade social, desde a escolha dos cultivos e criações de animais domésticos, passando pelo preparo e transformação. Até este ato final em si, temos aí uma manifestação que produz cultura. Frente a isso, é inevitável que falemos em diversidade. Diversidade de alimentos, de formas de cultivar (de agriculturas), de preparar. Um mesmo alimento pode ser cultivado, preparado, consumido de diferentes formas. Cada população e/ou cultura pode lhe dar sentidos e significados distintos.

Contudo, nos últimos cinquenta anos veem se acentuar a prevalência de um modelo de agricultura que prima por grandes áreas de monocultivo e principalmente no cultivo de número cada vez mais diminuto de grãos<sup>3</sup> que acabam sendo a base da produção de alimentos pela indústria agroalimentar. Esse modelo é comumente conhecido como agronegócio e está alicerçado na modernização/mecanização da agricultura, revolução verde e revolução biotecnológica.

Nossa intenção aqui é trazer elementos que apontem que a cadeia do agronegócio (produção e cultivo no campo e transformação e beneficiamento pela indústria alimentar) tem forte influência na manutenção da colonialidade poder/saber, por meio daquilo que nos propomos chamar de colonialidade alimentar. Nosso trabalho está organizado da seguinte forma. Primeiramente trazemos uma conceituação acerca da colonialidade, conforme algumas referências latino-americanas e seu diálogo com a literatura sobre desenvolvimento desde um olhar do desenvolvimento rural. Na sequência trazemos alguns olhares sobre como estão sendo direcionados e elegidos a produção e cultivo de alguns alimentos em detrimento de outros. No terceiro nos detemos brevemente numa experiência concreta na Amazônia Boliviana que pode ilustrar as formas de re-existência de povos que ficam nas margens do sistema moderno. Por fim, propomos o que vem a ser uma colonialidade relacionada à produção e consumo de alimentos.

## 2. COLONIALIDADE E DESENVOLVIMENTO.

O conceito de colonialidade deriva de um conjunto de proposições de pensadores e pesquisadores latino-americanos. Inicialmente essas proposições são desdobramentos das obras do filósofo argentino Enrique Dussel e do sociólogo peruano Anibal Quijano. Sucintamente, Dussel realiza uma reflexão histórica, política, econômica e social, de como a ontologia predominante na Europa ocidental emergiu e se consolidou como o *modus*

---

<sup>3</sup> Grãos para diferenciar de sementes, pois aqui nesse momento estamos falando de alimentos.



*operandi* de organização social a partir do advento das expedições marítimas ibéricas no século XV. Esse processo acarretará naquilo que o autor chama de eurocentrismo.

Quijano (1992), por sua vez, contribui com a proposta ao propor o conceito de “colonialidade do poder” o qual pode ser entendido enquanto um conjunto de práticas de subjetivação, mecanismos de poder, dominação e discriminação – articulando raça e trabalho, espaços e pessoas – que se produziram a partir da estrutura colonial. Para Quijano (2005), uma das questões centrais da colonialidade é que esta é proporcionalmente “dependente” da modernidade euro-ocidental, ou seja, uma não pode existir sem a outra. Isto conduz à compressão da modernidade como um fenômeno planetário constituído por relações assimétricas de poder e não como um fenômeno simétrico produzido no interior da Europa e estendido posteriormente ao resto do planeta, a chave da compreensão da modernidade esta na assimetria das relações de poder entre Europa e os outros povos o que implica uma subalternização necessária das práticas e das subjetividades próprias dos povos dominados. Dessa forma, em que pese o fim da dominação colonial econômico-territorial, a colonialidade se perpetua nas sociedades colonizadas a partir de uma racionalidade da modernidade ocidental, que tratam – continuamente – de desqualificar formas de conhecimentos de outrem. Sendo assim o “eurocentrismo’ da Modernidade é exatamente a confusão entre a universalidade abstrata com a mundialidade concreta hegemônica pela Europa como ‘centro’”(DUSSEL, 2005).

Dessas proposições iniciais foi constituído um grupo de trabalho parcialmente institucionalizado que agrega pesquisadoras e pesquisadores latino-americanos alocados em distintos países e universidades. Esse grupo também é conhecido como programa latino-americano Modernidade/Colonialidade e pensamento Decolonial<sup>4</sup>. Importante ressaltar que esse grande grupo além de possuir afinidades, possui também divergências a respeito das ideias, métodos e discussões propostas.

Santiago Castro-Gómez (2005) aponta que o par modernidade/colonialidade vem se sustentando por meios coercitivos, como a violência física dos primeiros séculos da colonização e, impositivos por meio do imaginário europeu enquanto única forma de relacionamento com a natureza. Seguido a isso há a mistificação da produção de conhecimento e por fim a produção de subjetividades. Essas coerções e imposições se concretizam no cotidiano através de distintos mecanismos práticos.

---

<sup>4</sup> O chamado projeto Modernidade/Colonialidade/Decolonialidade é uma perspectiva dentro do pensamento crítico latino americano que abriu novos espaços de produção e reflexão sobre o cenário Latino-americano. Tal projeto começa nos fins dos anos noventa com o encontro de vários intelectuais como Aníbal Quijano (Peru), Enrique Dussel (Argentina-México), Edgardo Lander (Venezuela), Arturo Escobar (Colômbia), Catherine Walsh (Equador), Nelson Maldonado-Torres (Puerto Rico), Zulma Palermo (Argentina), Santiago Castro-Gómez (Colômbia), Fernando Coronil (Venezuela) y Walter Dignolo (Argentina-EUA)





A ideia e conceito de raça foi e é o principal deles, pois segundo Quijano, possibilitou que emergisse um novo sistema de dominação social. A raça enquanto um mecanismo de dominação viabilizou que populações e pessoas fossem hierarquizadas enquanto sua natureza material. Entre outros se destacam a crença na razão, o indivíduo, o conhecimento científico, a burocracia administrativa, e o controle do trabalho, por meio do capitalismo. Contudo, Castro-Goméz ressalta que esses meios e mecanismos não se deram e tampouco se dão, de forma linear e/ou em etapas, mas se sobrepõem uns aos outros. Sucintamente e segundo a Adlbi(2016) um ponto de vista integrador da colonialidade pode ser entendido como o aparato de poder referido como as hierarquias globais (laborais, epistêmicas, linguísticas, etno-raciais, sexuais, culturais, e outras) que se imbricam entre elas e se articulam em torno do mercado capitalista global, a ideia de raça e ao sistema sexo/gênero.

Nessa lógica do aparato de poder e sua orquestração ao capital é que a partir da metade do século vinte vimos emergir uma refinada e poderosa ideia-força que concatenou interesses políticos, econômicos e sociais, a ideia de desenvolvimento (inicialmente acompanhado do predicado econômico). A implementação do desenvolvimento, por meio de projetos, agências e financiamentos, abrigou em seu raio de atuação muitos dos meios e mecanismos da modernidade/colonialidade já consolidados. Dessa forma, o desenvolvimento, enquanto modelo econômico, político e social também pode ser arrolado nesta lista de mecanismos de manutenção da modernidade/colonialidade, a propósito, um poderoso mecanismo de classificação e hierarquização das nações, categorização que fratura os mundos entre “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”, planificação burocratizada, legitimização pela racionalidade e ciência ocidentais, etc.. Conforme aponta Quijano (2000, p. 78) o debate sobre o desenvolvimento e subdesenvolvimento sempre esteve inserido no padrão eurocêntrico do conhecimento. Escobar, ao investigar as “origens” do terceiro mundo desde uma “antropologia da modernidade” propõe que o desenvolvimento seja analisado,

dentro do espaço global da modernidade, e mais particularmente a partir das práticas econômicas modernas. A partir desta perspectiva, o desenvolvimento pode ser visto como uma investigação geral acerca da modernidade ocidental como fenômeno cultural e histórico específico (ESCOBAR, 2007, p. 32, tradução nossa).

Resumidamente, grandes (e pequenos) projetos de desenvolvimento proporcionam não somente a manutenção, mas também a expansão da racionalidade e das práticas moderno-coloniais.





Parte da literatura crítica ao desenvolvimento(ESCOBAR, 2007; FERGUSON, 1990; MOSSE, 2005) tem apontado que o universo rural<sup>5</sup>tem sido uma das “últimas fronteiras” de resistência do aparato de colonização. Ainda que o modelo agrícola/agrário comumente conhecido como agronegócio seja de uma potência destruidora algumas variáveis ainda não foram totalmente controladas pelos conhecimentos técnico-científicos da modernidade ocidental, como por exemplo, relevos e paisagem em que a mecanização não pode ser adequada para tal, ou as intempéries climáticas que variam de ano para ano, sendo um fator indeterminado e incontrolável da agricultura. Some-se a isso a organização sócio-cultural de populações tradicionais, indígenas, afro-descendentes, ribeirinhos etc., que resistem à imposição desse modelo, através do resguardo de seus conhecimentos, manutenção de suas práticas e conservação da biodiversidade para reprodução das mesmas.

Contudo, nas últimas décadas vimos surgir um novo empreendimento que visa superar se não todas, quase todas essas variáveis, os organismos geneticamente modificados (OGM) ou comumente conhecidos como transgênicos. Esses organismos reúnem na sua idealização vários elementos constituintes da modernidade euro-ocidental, desde o refinado conhecimento da biotecnologia, até os interesses políticos e econômicos dos grandes conglomerados capitalistas. Os transgênicos são concebidos para serem cultivados em qualquer condição geo-climática, ou seja, independente das especificidades de clima, relevo e usos sociais. Essa pretensão universalista está ancorada no valor e legitimidade da tecnologia e dos insumos. Além disso, seu cultivo acarreta na eliminação das diversidades biológica, agrícolas e culturais. Como apontamos em outro espaço (BENVEGNÚ, 2017), transgênicos, desenvolvimento e colonialidade andam por um caminho estreito que os aproxima. Vemos, portanto que os transgênicos são mecanismos que em certo grau possibilitam a manutenção da colonialidade do poder/saber em que colonizam desde as lavouras e as variedades, até aos agricultores e os desdobramentos de seu cotidiano.

Os transgênicos são expoentes máximos tanto da ciência como da modernidade ocidental e como empreendimento de desenvolvimento representam um processo civilizatório radical. Como sugere Lander (2001, p. 16)

Trata-se de um modelo, padronizado que pretende impor cultivos e sementes de uma muito limitada variação genética em todo o planeta. Busca-se substituir o conhecimento local, tradicional, corporeizado, adaptado a contextos ecológicos extremamente diferenciados por modelos

---

<sup>5</sup> Aqui nos referimos não somente às questões agrárias, tampouco que as atividades hoje estejam reduzidas exclusivamente às atividades agrícolas. O mundo rural não é só um, se caracteriza por uma diversidade na estrutura produtiva, mas também a todas as questões sócio-culturais que as envolvem e que se relacionam como as dinâmicas que se estabelecem nos territórios com baixa densidade populacional que sugerem uma maior proximidade nos laços e iterações(WANDERLEY, 2001; LLAMBI, 1994).



industriais nos quais se aspiram alcançar o máximo de controle possível (tradução nossa).

É desse ponto que partimos para a reflexão proposta para este trabalho. Se as variedades transgênicas cultivadas pela a agricultura do agronegócio podem se entendidas como colonizadoras tanto do espaço agrícola como do espaço social, significa que os produtos alimentares processados a partir desses cultivos também podem ser pensados como colonizadores e conseqüentemente mantenedores de uma colonialidade. Essa colonialidade provinda dos alimentos estará relacionada à produção e ao governo de corpos e de subjetividades. Reportando-nos à Michel Foucault (2011) essa produção e governo de corpos e subjetividades se estabeleceu com o aprimoramento da medicina desde o século XVIII. O desenvolvimento vertiginoso da indústria químico-farmacêutica complementou esse trabalho por meio da medicalização.

Entramos agora num período em que o governo dos corpos vem se dando por meio da alimentação, ou melhor dito, pela padronização das dietas alimentares das populações<sup>6</sup>. A padronização alimentar está intimamente relacionada à transformação da agricultura e, por conseguinte, ao desenvolvimento. Conforme apontou Lander (1993, p. 165), a adoção do modelo de desenvolvimento econômico-tecnológico na agricultura provocou um estado paradoxal, em que pese o aumento e expansão da produção agrícola, se deteriora os níveis alimentares das populações. Na sequencia traremos alguns casos presentes na literatura, que apontam para a apropriação e colonização da alimentação, desde os tempos primevos da invasão europeia ao continente americano até as mais recentes práticas realizadas pela indústria agroalimentar.

### 3. OLHARES SOBRE A COLONIALIDADE ALIMENTAR

Com o exposto anteriormente sugerimos que as hierarquias globais e suas diferentes formas de articulação não podem ser pensadas fora da matriz de colonialidade do poder/saber/ser, assim se faz necessário pensar a colonialidade como o aparato de poder que se gesta no período colonial, mas que também se estende nas formas em que a autoridade, trabalho, conhecimentos e relações intersubjetivas se articulam entre sim, assim falar de uma colonialidade como fato constitutivo da modernidade pode-se constituir em um ponto de desvio a nível não só político sino teórico, epistemológico e metodológico com importantes conseqüências.

---

<sup>6</sup> Estima-se que as populações pré-históricas tinham uma dieta com mais de 1.500 espécies vegetais silvestres, sendo que na agricultura do mesmo período foram usadas cerca de 500 espécies. Em um intervalo de mil anos essa diversidade se reduziu a 200 espécies cultivadas por pequenos horticultores e a 80 espécies pelos produtores comerciais, sendo que são apenas 20 as principais espécies do cultivo em campo (MOONEY, 1987). Estas informações são de estudos da década de 1970, o que nos leva a refletir que a diversidade possa ter diminuído ainda mais.



Saindo deste lugar e indo para o concreto a colonialidade alimentar nos remete, primeiramente, ao período colonial onde, não somente se hierarquizou os grupos humanos pelo cor da pele, mas também se produziu uma espécie de suplantação e hierarquização gastronômica, com a Europa introduzindo práticas, gostos e sabores que buscavam suplantar os locais (ACHINTE, 2010). Nesse lugar palpável da culinária pode-se observar como formas de opressão eurocêntricas operaram na conquista do paladar, mas também é possível detalhar como essas formas se estendem até nossos dias em diversas apresentações que não só passam pela homogeneização e estandardização das formas de produção dos alimentos, mas dos alimentos em se mesmo. Dos cheiros e sabores e inclusive das políticas e incentivos que ordenam e guiam a produção agrícola.

A história da invasão Europeia nos territórios de novo mundo chegou acompanhada de distintas formas de universalismo dentro da qual o campo gastronômico se incluiu, assim segundo a Achinte (2010) gerou um rejeito das práticas e sabores locais onde a verdadeira e “alta” cozinha se reduziu ao trazido do mundo Europeu, inclusive quando eles mesmos fizeram apropriação de produtos e preparações próprias do mundo ameríndio. Esta tentativa abrupta de (re) apropriação desloca do lugar sagrado que podia significar não só a preparação das comidas, mas também a produção e/o cultivo das mesmas. A hegemonia sociocultural pretendida pela razão ocidental em seu contato com o mundo americano trouxe consigo a ideia reducionista da comida como uma soma de componentes (proteínas, carboidratos, gorduras e vitaminas), dos que se desprende uma fórmula quantitativa de índices que assinalam o correto ou não para o consumo humano, (RENGIFO, 2000).

Essas fórmulas são pensadas, desde seu início, para um corpo-máquina capaz de reproduzir e alimentar funcionalmente as engrenagens da máquina da acumulação do capital. Exemplo disso pode ser a dieta dos sujeitos colonizados – escravos e indígenas – definida de acordo com o que o fazendeiro ou colono considerava pertinente para seu desempenho, reduzindo ao consumo de milho, carne, banana e sal (Achinte, 2010). Ainda que essas dietas/fórmulas alimentícias tenham sofrido mudanças, prevalecem e se instalam em nossas vidas desde a infância e seus controles nutricionais, que vão dirigindo não só o que deve ingressar ao nosso corpo, mas também as formas que eles devem ter.

Assim o deslocamento do lugar sagrado da alimentação tira a espiritualidade da produção, preparação e consumo dos alimentos, além que “descosmologiza” o humano, dessincronizado dos períodos, ritmos, ciclos, frequências ou constantes telúricas e cósmicas que governam a criação natural de alimentos, tanto como da vida humana (MAZORCO, 2010). A colonialidade alimentar abriga e impregna múltiplas formas que como exposto anteriormente transita pela preparação e consumo dos alimentos, e pela eleição de como eles chegam às nossas mesas. Rengifo (2000, p. 12) dá conta dessa desconexão propondo



a expressão “estômagos culturais”, ou seja, que a alimentação está relacionada com os contextos e culturas locais. Já o,

estomago universal, ou global, é parte da criação do mercado mundial de alimentos. Assim no Peru, o estomago urbano tem se articulado ao mercado mundial de alimentos a base de **trigo, arroz, leite e gorduras**. O consumo urbano de batatas, milho, e feijão têm variado negativamente nas últimas décadas, enquanto que as culturas rurais seguem ainda, apesar da entrada de substitutos, em grau elevado, sincronizadas com as oscilações da diversidade da propriedade e da natureza como do ciclo ritual e festivo (tradução nossa; grifo nosso).

Nesse ponto nosso olhar se dirige para questionar quais são as ofertas que chegam aos circuitos de mercado, quais são os preços e o acesso deles e principalmente o que está subjacente a isso. Como está sendo direcionado e elegido produção e cultivo de alguns alimentos em detrimento de outros, cenário onde inexoravelmente entra a discussão das mudanças na paisagem rural e sua colonização pelas commodities de soja, milho, trigo e a criação gado, principalmente.

Entender o estímulo à produção destas variedades – que atualmente são transgênicas – é propor que não estamos falando de apenas um produto em concreto, mas que o que está em jogo é a necessidade de analisar o sistema de relações que estão latentes e se desprendem dele. São múltiplos os fatores que incidem nas formas de produção, distribuição e comercialização dos alimentos que chegam em nossas mesas, dentro dos quais emerge o modelo agropecuário hegemônico conhecido como “agronegócio”, que se faz muito mais visível na década do noventa e que se sustenta no aprofundamento e intensificação da produção agroindustrial dirigida à exportação, onde primam lógicas de mercado internacional e onde a concentração do poder econômico e as lógicas de decisão atenta contra as expressões de pequenos e médios produtores (WAHREN, 2016).

O exemplo da soja pode resultar em um dos mais ilustrativos dessa discussão. Primeiramente porque é inegável o aumento da superfície/área desse grão. Segundo, porque seu uso se expandiu e massificou de forma direta e em inumeráveis derivados, e também porque sua modificação genética introduz uma transformação profunda no processo produtivo com grandes implicações sociais (RUIZ, 2014). Na atualidade países como Brasil e Argentina tem experimentado a tendência ao monocultivo da soja, experiência que retrata a complexa articulação do investimento estrangeiro, dos pacotes tecnológicos - sementes modificadas, maquinário e agrotóxicos, entre outros – e das alianças com os governos locais através de políticas de estímulo a esse modelo.

A tendência homogenizadora do modelo agroalimentar tem se traduzido em demandas específicas de produtos que de uma parte terminam cristalizando padrões sobre





gostos, sabores, tamanhos e cores dos alimentos que se consomem. Esse arcabouço de ações também é consolidado através das ajudas humanitárias e de cooperação internacional, que a partir de alianças entre os governos e os poderes econômicos transnacionais, incentivo a produção da soja promovendo a ideia de que seu cultivo pode resolver os problemas alimentícios da região (RUIZ, 2014).

O caso da soja é axial para pensarmos outros questionamentos e pontos de análise na produção de alimentos para um mercado global. Porém existem outras experiências que podem ilustrar pontos similares segundo outras lógicas. O caso da quinua e seu trânsito de um produto de uso ancestral para ocupar os circuitos “gourmetizados” do chamado primeiro mundo, é um deles. Herrera (2016) da conta da transformação da quinua como alimento da região andina, comumente associada a comunidades indígenas de escassos recursos, até ser considerado, atualmente, um alimento exótico de grande valor nutricional e atração dietética. Essa transformação fez da quinua um produto de exportação com fortes impactos na produção e consumo local que contrapõem lógicas comerciais com usos tradicionais e comunitários. A quinua pode ser um caso ilustrativo dos múltiplos produtos alimentícios que tem sido “exotizados”, “folclorizados” e “gourmetizados”<sup>7</sup> fora de sua matriz ancestral, aonde a muitos deles se lhes designa valores espirituais e sagrados.

Os dois casos expostos anteriormente nos chamam a atenção sobre os delineamentos hegemônicos que afetam as decisões sobre os alimentos que comemos, como os comemos, e porque os comemos. Sendo assim, pensar na colonialidade alimentar é pensar as formas como o capitalismo globalizado impacta o ato de comer, respondendo principalmente a lógicas e interesses de mercado, e considerando que a alimentação responde cada vez mais a um desenho global, produzido e distribuído pelo negócio das transnacionais (MAZORCO, 2010). Assim, estaremos falando por acaso de uma forma da colonialidade do ser? Enquanto como comumente se diz que “somos o que comemos”, um ato essencial da vida como é alimentar-se entra na disputa das corporações transnacionais, onde o que se pretende além do controle biológico e metabólico dos corpos é ter o domínio de suas subjetividades, seus comportamentos, das emoções, no limite da vida mesma.

#### 4. TENSÕES E RE-EXISTÊNCIAS

O exposto anteriormente antes que uma análise detalhada é uma leitura geral que instala alguns questionamentos e noções para motivar no aprofundamento das discussões.

---

<sup>7</sup>O mercado alimentício tem colocado em circulação dentro de limitados circuitos gourmetizados alimentos próprios e originários de certas regiões, alguns deles como carne de Llama, tartaruga e jacaré, espécies como espirulina, sachainchi, maca, amaranto, yacón, cação, pimenta, entre outras.



Na sequência do trabalho pretendemos apresentar uma breve experiência que pode dar mais ferramentas para essa discussão orientando nossos olhares a esses “outros” silenciados, ou visibilizados negativamente dentro da mirada ocidental, mas que podem nos deslocar da ideia desenvolvimentista como ponto unívoco de chegada e ilustrar formas de existir o (re) existir em relações muito mais complexas.

A Amazônia Boliviana é um território muito rico em diversidades, nele são reconhecidas, apenas oficialmente pelo estado perto de trinta grupos indígenas coexistindo, no entanto os relatos locais indicam que podem ser mais enquanto alguns deles estão fora da legalidade das lógicas do estado-nação. Nossa experiência com comunidades ribeirinhas do rio Guaporé (Iténez), como parte do trabalho do campo para pesquisa de doutoramento, nos facilita propor reflexões do tema da colonialidade alimentar. O grupo Itonama é um dos grupos ali presentes, eles junto com outros próximos têm experimentado o processo colonizador com uma das histórias mais longevas e violentas, nas mãos de jesuítas e franciscanos. Somente a partir do ano de 1990 passaram a ser reconhecidos e visibilizados na institucionalidade Boliviana.

A introdução da pecuária por parte do poder eclesial é um fato presente e latente nestas terras, os campos cheios de gado só deixam para o cultivo das terras uma pequena porção das mesmas, porém o isolamento (que também pode ser visto como proteção) e o abandono das mesmas têm possibilitado formas de existir e coexistir diversas e diferentes daquelas trazidas pela modernidade ocidental. De forma alguma se pode dizer que estão fora dela, mas que fazem uso diferente do que dela chega.

A alimentação é uma das maneiras que podem esclarecer este contato, se bem as terras de cultivo são mínimas em relação às bastas terras dedicadas à pecuária, nessas pequenas terras chamadas “chaco” pode-se observar a presença dos produtos que fazem parte de sua dieta alimentícia, árvores frutíferas como manga, achachairú<sup>8</sup>, açaí, coco, mandioca, grãos como arroz, milho e feijão, bananas de várias espécies, todos esses alimentos que contemplam a base alimentar estão atravessados por um acompanhamento ritual na totalidade do processo alimentício – produção, distribuição e consumo. O plantio e a colheita são antecedidas e intencionadas por celebrações de pedido e gratidão à terra, e o consumo ainda preserva a memória do paladar de seus antepassados. A caça é o complemento do cultivo, longe de pensar o consumo do gado como principal na dieta, a proteína animal está dada principalmente por tartarugas, peixes, aves e animais da selva, a carne de gado está presente em charque cuja origem remete animais roubados ou mortos por alguma onça. Tudo o que se consome é produto da terra, inclusive as bebidas, que são feitas da fermentação da mandioca e milho.

---

<sup>8</sup> Fruto próprio da Bolívia, seu nome técnico é *Garcinia humilis*.





Os pontos que demandam atenção nessa experiência estão relacionados com que a produção está pensada para a existência, não para a acumulação, a ontologia que esta por trás dessas expressões de vida ficam fora dos parâmetros ocidentais. Do chaco se produz para o consumo ou para a troca, que até pode ser monetário – a fim de possibilitar o acesso a produtos que não são locais, como o sal – mas não no sentido de gerar excedentes. As atividades da produção ainda estão relacionadas com o conhecimento dos ciclos lunares, com os relevos e licenças rotativas com a terra.

O encontro com produtos, gostos e sabores externos existe e está impregnado da colonialidade, mas a apropriação e a relação com eles está mediada por motivações práticas e materiais que ficam longe das lógicas nutricionais de ocidente. Mas ficam longe também devido ao acesso, pelos gostos, e principalmente pelas subjetividades que dão conta de memórias e patrimônios alimentícios, quiçá de soberania alimentaria e autodeterminação, ou simplesmente porque dizem muito sobre modos diferentes de ser e existir nos mundos. Os sabores, aromas y preparações locais não estão em uma relação de disputa com o novo, inclusive podem chegar a ser complementares, essa é uma grande diferença com o pretendido universalismo do sistema-mundo moderno, que em seu contato com outras práticas prefere visibilizar negativamente, apropriar-se delas ou simplesmente anulá-las em função da produção e reprodução do capital deslocando-as de suas matrizes ontológicas.

## 5. COLONIALIDADE ALIMENTAR?

Uma das possibilidades de aprofundar o tema da alimentação desde o marco da colonialidade, como conceito central do projeto-rede de Modernidade/Colonialidade/Descolonialidade, é a possibilidade que ela dá por um lado, de denunciar o silenciamento de certas práticas ou lugares de enunciação, mas também é de gerar pontos de inflexão que podem contribuir para melhorar a compreensão das diversas formas de opressão presentes no mundo atual, abrindo oportunidades de fazer rupturas com os pressupostos teóricos euro-centrados, estando/sendo conscientes que as produções acadêmicas tem efeitos concretos no mundo.

Assim, no momento de falar de uma colonialidade alimentar, a questão que está em jogo, antes de construir certezas, é gerar possíveis questionamentos e inquietudes relacionados com a hegemonia sócio-cultural pretendida pelos dispositivos de poder do capitalismo contemporâneo presente num campo vital cheio de disputas e tensões como é a alimentação. Como bem expõe Herrera (2016, p. 36)

De fato, em torno das práticas diárias e aparentemente tão simples como o que será comido, são estabelecidos desequilíbrios, desigualdades, agressões e resistência. Como (não) comer implica constituir identidades,



os sujeitos individuais ou coletivos tecem a partir da (des) incorporação de alimentos uma tomada de posições diante do mundo, ante do poder e ante do "Outro"; A partir do (não) comestível se tecem alteridades e similitudes que constituem os sujeitos e seu mundo simbólico (Tradução nossa)

A tentativa de imposição dos padrões alimentares ligados a uma indústria alimentar por meio de grandes projetos e circuitos não só alimentícios, mas também culturais, permite incursionar em análises de como a modernidade e o desenvolvimento instrumentalizaram a terra como meio sujeito ao domínio do humano desde o mesmo momento da colonização. Como funciona a extensão e perpetuação dessas práticas com novos dispositivos onde a partir de engenhosas engrenagens é neutralizada a diferença? Evidenciando estas tensões de poder assimétricas se propicia, por uma parte, torná-las visíveis desde nossas possibilidades acadêmicas, mas também por enunciar linhas de fuga, que lembram que mais que simples depositários passivos os sujeitos pensam e sentem e tem o potencial subversor e (re)criativo dos suportes da exploração.

#### REFERÊNCIAS

- ADLBI SIBAI, S. **La cárcel del feminismo. Hacia un pensamiento islámico decolonial**. Madri: Akal, 2016.
- ACHINTE, A. Comida y colonialidad. Tensiones entre el proyecto hegemónico y las memórias del paladar. **Calle14**, Bogotá, 2010. v. 4, p. 10–23.
- BENVEGNÚ, V. C. **AS SEMENTES DO LUGAR: POLÍTICAS LOCAIS E DESENVOLVIMENTO RURAL NO RIO GRANDE DO SUL MERIDIONAL**. Porto Alegre: PGDR, 2014. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- CASTRO-GÓMEZ, S. **La poscolonialidad explicada para niños**. Popayán: Editorial Universidad del Cauca, 2005.
- DUSSEL, E. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: Clacso, 2005, p. 24–32.
- ESCOBAR, A. **La invención del Tercer Mundo: construcción y desconstrucción del desarrollo**. Caracas: Editorial el perro y la rana, 2007.
- FERGUSON, J. **The anti-politics machine: "development", depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho**. New York: Cambridge University Press, 1990.
- FOUCAULT, M. **O nascimento da clínica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.
- HERRERA MILLER, K. De/colonialidad alimentaria. Transformaciones simbólicas en el consumo de la quinua en Bolivia. **Razón y Palabra**, Quito, 2016. v. 20, p. 33–50.
- LANDER, E. El desarrollo latinoamericano: modelos alternativos, economía y ecología. **Rev. Venez. de Sociología y Antropología**, Caracas, 1993. p. 151–178.
- \_\_\_\_\_. Los derechos de propiedad intelectual en la geopolítica del Saber de la sociedad global. **Rev. del Centro Andino de Estudios Internacionales**, Quito, 2001. p. 79–88.
- LLAMBI, L. Globalización y Nueva Ruralidad en América Latina. Una agenda teórica para la investigación. **Revista Latinoamericana de Sociología Rural**, Valdivia, 1994.
- MAZORCO, G. La descolonización en tiempos de Pachakutik. **Polis**, 2010. v. 9, p. 219–242.
- MOONEY, P. **O Escândalo das sementes: o domínio na produção de alimentos**. São Paulo: Nobel, 1987.



- MOSSE, D. **Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice**. London: Pluto, 2005.
- QUIJANO, A. Colonialidad y modernidad/racionalidad. **Perú Indígena**, Lima, 1992. v. 13, p. 11–20.
- \_\_\_\_\_. El fantasma del desarrollo en América Latina. **Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales**, Caracas, 2000. v. 6, p. 73–90.
- \_\_\_\_\_. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: Clacso, 2005, p. 107–130.
- RENGIFO, G. **Comida y biodiversidad en el mundo Andino. Comida y biodiversidad en el mundo Andino**. Lima: Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas, 2000, p. 323.
- RUIZ, I. Soja: intento de colonialidad. **Diálogos para el estudio de América Latina en el siglo XXI**, 2014. p. 259–270.
- WAHREN, J. Soberanía alimentaria y el modelo de agronegocios a 200 años de la independencia. **Revista de investigación en Ciencias Sociales**, Buenos Aires, 2016. p. 63–67.
- WANDERLEY, M. Ruralidade no Brasil Moderno. Por un pacto social pelo desenvolvimento rural. En *¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?* **Grupo de Trabajo Desarrollo Rural**. Buenos Aires: Clacso, 2001.



## **GT 01 – Estado, Políticas e novas configurações do mercado na América Latina**

### **AGRONEGÓCIO DO DENDÊ: PONDERAÇÕES SOBRE A TOTALIDADE E O PAPEL DO ESTADO**

Paulo Olivio Correa de Aquino Junior(NAEA-UFPA)<sup>1</sup>

paulocorrea.sj@gmail.com

#### **RESUMO**

O Agronegócio do dendê está inserido na Amazônia como materialidade que expressa uma série de processos que atravessam escalas, racionalidades, projetos e territórios. A partir do estudo em três localidades do município de Acará (PA), auxiliado de uma base teórica que relaciona totalidade (SANTOS, 2012), território (OLIVEIRA, 2003) e mundialização (OLIVEIRA, 2014; CHESNAIS, 1996), este trabalho busca elucidar os processos relacionados à chegada/expansão do agronegócio do dendê na Amazônia paraense, oferecendo elementos que possibilitem uma compreensão ampla acerca deste fato. A partir do estudo das disputas e dialéticas materializadas nos territórios, partindo da tríade Estado-empresa-comunidades, somado a um esforço teórico que dê suporte à compreensão do contexto em que se inserem estes processos, busco na primeira parte contextualizar diversos acontecimentos relacionados à implantação do agronegócio do dendê no nordeste paraense, de forma multiescalar, para em seguida trazer o estudo de três comunidades que expressam a diversidade gerada neste processo desigual, combinado e contraditório. Por fim, a partir de elementos como o trabalho e o desenvolvimento sustentável, reflito sobre as dialéticas que são produtos das complexas relações Estado-empresa-comunidades.

Palavras-chave: agronegócio do dendê; totalidade; território.

#### **1 INTRODUÇÃO**

Quando iniciei em 2015 a pesquisa sobre agronegócio do dendê no interior do município de Acará (PA)<sup>2</sup>, haviam duas interpretações hegemônicas do processo de expansão deste monocultivo: 1) a de que ele era de fato vetor para o desenvolvimento regional, aproveitando as condições edafoclimáticas e a ausência de indústrias geradoras de emprego para os moradores da área ou 2) a de que a expansão desencadeava

---

<sup>1</sup>Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEA-UFPA), graduado em geografia pelo Instituto Federal do Pará e membro dos grupos de pesquisa "Territorialização Camponesa na Amazônia" (GPTCA-UEPA) e ReExisTERRA – Povos indígenas e tradicionais em tempos de mudanças climáticas: adaptação, persistência e resistência em terras e territórios amazônicos" (NAEA-UFPA).

<sup>2</sup> "De latifúndio a agronegócio: o impacto do cultivo do dendê à agricultura camponesa no Nordeste Paraense", Pesquisa realizada sob orientação da profª. Cátia Macedo (UEPA, IFPA), em 2015.



processos negativos aos agricultores, que tinham pela frente apenas as opções de proletarizar-se (se possível) e permanecerem em seus lotes ou vende-los e migrar para as periferias urbanas. Estas interpretações eram impetradas por agentes governamentais, movimentos do campo e comunidades tradicionais e, não menos importante, acadêmicos<sup>3</sup>.

Em campo, ainda no início da pesquisa, estas leituras da realidade em breve iniciaram um curto-circuito. Nas entrevistas com moradores, observação participante, consulta de documentos dos governos federal e estadual e observações acerca da conjuntura de descarbonização- ou “esverdeamento da economia”, a análise passou a ficar mais complexa, demonstrando os limites do dualismo: a operação com dicotomias, ainda que com fins analíticos, era a opção de empobrecer a análise (FERNANDES, 2010 [1989]:266).

Dessa forma, compreender essas comunidades diante do processo de expansão do agronegócio do dendê demandava uma compreensão multiescalar (global, estatal, territorial) e, portanto, total. As categorias escolhidas para esta empreita foram espaço e território, em perspectiva dialética, de acordo com autores como Milton Santos e Ariovaldo Umbelino de Oliveira.

Este trabalho objetiva, neste sentido, traçar as relações entre totalidade-espaço-território, na primeira parte, já considerando o processo de expansão do agronegócio do dendê em escalas maiores, para daí realizar ponderações acerca da diversidade e desigualdade do processo em relação às comunidades (três comunidades), evitando tratar a totalidade como abstrata e, por fim, trazer algumas dialéticas para reiterar a complexidade de que precisamos para compreender melhor o como, porque e para onde aponta (o futuro) destas relações tecidas entre comunidades-empresas, mediadas pelo Estado.

## 2 TOTALIDADE, ESPAÇO E TERRITÓRIO – SOLDAGENS

No ramal do Cravo (Acará-PA) estão localizadas as três comunidades que embasam este trabalho: Santo Antônio do Cravo, Bom Jesus e Humaitá. A empresa que atravessa com plantios, linhas de transporte e relações novas de trabalho os territórios destas comunidades é a Biopalma SA, e a conjuntura que permitiu a franca expansão desta e de outras empresas do ramo nos últimos anos, quase uma década, está ligada a processos regionais, nacionais e internacionais. Dessa forma, o local onde se se desenvolve

---

<sup>3</sup> Trabalhos acadêmicos e pesquisas de extensão desenvolvidas pela EMBRAPA (e NCADR), Programas de pós-graduação em geografia e mesmo no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos podem ser consultados para reiterar essa afirmativa. Evidente que os espectros de crítica ou compreensão positiva do agronegócio do dendê variam bastante, sendo uns mais afeitos a descrever os processos negativos sugerindo melhoras (inclusão social, meio ambiente, etc) enquanto outros traçam uma crítica ao suposto processo de “descampanização” que elimina assim a necessidade de compreender os meandros sob os quais se desenrola as mudanças no modo de vida camponês após a chegada do agronegócio da palma.





a pesquisa é um concreto no sentido marxiano: a síntese de muitas determinações (MARX, 1999 [1857]:39). Enfim, uma totalidade que se localiza, atravessada por diversas escalas<sup>4</sup>.

Determinar com exatidão o ponto inicial do processo que permitiu a chegada e expansão do agronegócio do dendê no nordeste paraense, vindo a produzir o polígono do dendê (Acará, Concórdia, Moju, Tailândia, Tomé-Açu, São Domingos do Capim, Bujaru), é tarefa complicada. Sob uma perspectiva temporal, entendo que o caminho mais adequado é compreender a conjuntura da última década, na Amazônia-Brasil-Mundo, para assim localizar as diversas forças-motrizas que desencadearam esse processo. Vamos a analisar alguns destes elementos a seguir.

**Agronegócio, *commodities* e mundialização** - O agronegócio do Brasil está em franco processo de internacionalização, ou, como diria o professor Ariovaldo Umbelino, está em curso a mundialização da agricultura brasileira. Este processo está ligado a um período específico do desenvolvimento do capitalismo, que na vulgata acadêmica é designado por termos como fase global ou globalização – ou ainda “mundialização do Capital”, como defende François Chesnais (1996). Estes termos “foram produzidos e utilizados de forma ideológica para explicar o processo de reordenação territorial do capitalismo mundial” (OLIVEIRA, 2011:11). Esta forma de territorialização está ligada ao neoliberalismo transmorfo e polissêmico, mas não menos poderoso como ideologia e prática.

Na América do Sul, o neoliberalismo ganhou traços muito particulares no século XXI, com governos de esquerda ou identificados como progressistas assumindo uma postura desenvolvimentista, pautada no neoextrativismo, devotados à exploração e/ou produção de *commodities* (GUDYNAS, 2012). A aposta, o autor, foi a (re)distribuição da renda para classes subalternas produzida sob o neoextrativismo, caracterizando o que ele viria a identificar como “Estado Compensador”, um híbrido de neoliberalismo e desenvolvimentismo nacional apoiado em mercados externos de matérias primárias. Neste contexto é que será redefinida a aliança entre empresas e Estado, sintetizada por Oliveira: “Em resumo, a base da natureza das novas alianças entre as empresas multinacionais e os Estados nacionais está no fato de que essas empresas precisam do Estado nacional para poder enfrentar a mundialização, porém, para se mundializar, o Estado nacional precisa das empresas mundializadas para garantir sua legitimidade” (OLIVEIRA, 2014:27)

Essa necessidade mútua pode ser apreendida através da mundialização e da própria emergência do Desenvolvimento Sustentável, quando muitos Estados passam a preocupar-se com dispositivos de controle e práticas mais “verdes” como meio projetar-se

---

<sup>4</sup> O local como expressão de relações além de si é tema de “Pelo Espaço”, livro da geógrafa inglesa Doreen Massey, onde há uma crítica à ideia de “lugares como isolados, ‘bolas de bilhar’”, herdeira da física newtoniana.





externamente. É bom lembrar, neste contexto, o (re)surgimento de programas federais voltados aos biocombustíveis, como o Plano Palma de Óleo Sustentável (PSOP), inseridos no bojo do chamado desenvolvimento sustentável, objetivando a projeção internacional do Estado brasileiro como promotor de matrizes energéticas renováveis. Com este objetivo, é instituído em 2010 o Macrozoneamento Ecológico-Econômico (MacroZEE) que traz em seu artigo segundo o objetivo do projeto: “assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento regional, indicando estratégias produtivas e de gestão ambiental e territorial em conformidade com a diversidade ecológica, econômica, cultural e social da Amazônia” (BRASIL, 2010:1, grifos meus).

O MacroZEE é uma espécie de reformulação do projeto Radares da Amazônia<sup>5</sup> (RADAM) que objetiva o levantamento de recursos da natureza e potenciais usos para estes com vista ao desenvolvimento regional. Este documento foi base do Programa Nacional de Produção Sustentável de Óleo de Palma<sup>6</sup>(PSOP) e do Plano Palma Verde, este último lançado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva em Tomé-Açu (maio de 2010), cidade vizinha a Acará.

O Estado atua também via incentivos fiscais e na regulação das condições de atuação das empresas vinculadas ao agronegócio do dendê. Em 10 de outubro de 2010, por exemplo, a Comissão da Política de Incentivos ao Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Pará, vinculada à Secretaria de Estado da Fazenda, determinou que:

Art. 1º Fica diferido o pagamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS incidente nas operações internas com dendê, realizadas pelo produtor, com destino aos estabelecimentos relacionados no art. 2º (Diário Oficial do Estado, 15/10/2010, p. 1).

O documento determina ainda “diferimento” quanto à aquisição de bens imóveis (ativo imobilizado – capital fixo) se as transações forem interestaduais ou internacionais (p. 2). Todas as vantagens determinadas, entretanto, podem ser revogadas “na hipótese de descumprimento da legislação que rege a matéria” (p. 2).

Dois anos depois, em 2012, é publicado na Imprensa Oficial do Estado (IOE), que a Biopalma da Amazônia S.A. recebeu da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMA – PA) autorização para o plantio da espécie *ElaeisGuineensis* (dendê – especificamente a

<sup>5</sup> Em outubro de 1970 foi criado o Projeto RADAM - Radar na Amazônia - priorizando a coleta de dados sobre recursos minerais, solos, vegetação, uso da terra e cartografia da Amazônia e áreas adjacentes da região Nordeste (Serviço Geológico do Brasil, 2010. Acesso no site em julho de 2010).

<sup>6</sup> “O PSOP, foi criado com o objetivo de disciplinar a expansão da produção de óleo de palma no Brasil, respeitando, a) a preservação da floresta e da vegetação nativa, b) a expansão integrada a agricultura familiar e por fim, c) o Zoneamento Agroecológico de Óleo de Palma.” (MACEDO E SOUSA, 2015).



palma africana), no município de Acará/PA, para a propriedade Conquista (IOE, 2012, p.1)). Um ano depois, empreendimentos dessa natureza ficaram isentos de licenciamento ambiental por uma resolução da SEMA (Resolução n. 107/2013), o que rendeu no mesmo ano uma nota técnica publicada na revista *Nature* por pesquisadores do Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), atestando “falha de detalhamento nas resoluções dos Conselhos de Meio Ambiente estaduais ou federal sobre as culturas consideradas de baixo impacto ambiental” (MPEG apud. Repórter Brasil, 2014: 14). Desoneração de impostos e flexibilização da legislação demarcam o *modus operandi* da ação estatal na Amazônia em benefício do agronegócio - e grandes projetos, no geral, mas estas ações em geral são identificadas como referentes unilateralmente ao Governo Federal, o que não se sustenta neste caso. Quanto a fiscalização, que poderia suspender ou causar punições às empresas, em campo não houve relatos – a despeito das perguntas – sobre visita de pessoal responsável por alguma fiscalização, entre 2015 e 2017.

**Escalas** - As percepções de acordo com escalas merecem atenção. Na escala nacional, a tecnologia desenvolvida para a produção e rentabilidade dos biocombustíveis na última década merecem destaque. Tanto o etanol quanto o biodiesel tiveram programas específicos de pesquisa em agências estatais como a Embrapa, além de linhas de financiamento que tornaram atrativos os investimentos no setor agroenergético (ROCHA, 2015:56, 80). Ainda na escala nacional, já em soldagem com a escala externa, a internacionalização da Embrapa (Gana, Panamá, Venezuela) com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola (FIDA-ONU) expressa, no âmbito da gestão a forma que adquiriu o desenvolvimento de tecnologias para a produção em escala de agrocombustíveis (SCHLESINGER apud. FIGUEIRAS, 2014: 70-71). Isto para citarmos apenas dois exemplos.

Na escala internacional, a dimensão que o Brasil assume na produção de agrocombustíveis é um dos facilitadores para melhora na imagem internacional do país e na projeção de Estado que desenvolve tecnologia e políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável e tecnicamente energia limpa. Aqui fica menos latente a relação Estado e empresas privadas no processo de mundialização do capital. Como bem reflete Oliveira:

A base da natureza das novas alianças entre as empresas multinacionais e os Estados nacionais está no fato de que essas empresas precisam do Estado nacional para poder enfrentar a mundialização, porém, para se mundializar, o Estado nacional precisa das empresas mundializadas para garantir sua legitimidade (OLIVEIRA, 2014:27).



Ora, a Biopalma é uma empresa controlada pela Vale, multinacional do setor mineralógico que se alterna no topo da produção mundial com a australiana Rio Tinto. É para sua frota de trens, que transportam os minérios do sudeste do Pará para o porto de Itaqui (MA) e de lá para outros países, que é produzido o biodiesel, com vistas à redução de emissão de CO<sub>2</sub> na atmosfera e compensação por suas atividades de queima na produção de derivados de minério de ferro<sup>7</sup>. A proposta da Vale, apresentada em um evento internacional na Bahia, em 2012, era a produção de 360 mil toneladas de biodiesel a partir do óleo de palma para a utilização de 20% de biodiesel em suas frotas de linhas férreas. Há uma relação aqui entre este investimento, a crise de 2008 e a questão das *commodities*. Após a crise foi intensificado na América Latina o neoextrativismo como resposta ao avanço da onda de recessão que mantém sinais até hoje em diversos países. As *commodities* minerais cumpriram papel fundamental neste interim. O Brasil é o segundo maior exportador de minério de ferro do globo, tendo a produção saltado de 278 para 415 milhões de toneladas entre 2005 e 2014. A bauxita tem seu pico histórico em meados de 2010 (15% da produção mundial, com 11% em 2005 e queda para 11% novamente em 2013). O dado que mais interessa aqui, entretanto, é o do valor médio da tonelada de minério de ferro, principal exploração em Carajás, que em 2009 tem preço de 60US\$ e em 2010 chega a 191US\$. É esta dinâmica que possibilitou, junto ao contexto acima citado, o investimento da Vale na produção de biodiesel para consumo próprio<sup>8</sup>.

### 3 CAMPESINATO NO RAMAL DO CRAVO

A Biopalma tem seus plantios de palma nos municípios de Tomé-Açú, Moju, Concórdia e Acará (PA). Em 2012 inaugurou uma usina extratora de óleo de palma em Moju. Já em 2015, iniciou as atividades de transformação do óleo extraído em biodiesel na planta industrial localizada nas margens do Rio Acará. O acesso entre o rio e a PA-252 (Alça Viária) é realizado principalmente pelo Ramal do Cravo. É neste ramal que estão localizadas também as comunidades citadas neste artigo, que foram “avizinhas” pelos plantios de dendê desde 2012. Ora, o monocultivo em expansão não se dá sobre uma superfície lisa: no processo de avanço, as diferentes territorialidades e territorializações desembocam em uma diversidade de produção dos territórios<sup>9</sup>. Mesmo considerando apenas três comunidades que estão na mesma área, interligadas pela mesma via de

<sup>7</sup> Segundo Arturo Escobar, o reconhecimento e regulamentação de “serviços ambientais”, com sua inserção no mercado, é mais uma forma de mercantilização da natureza mediada pelo Estado (ESCOBAR, 2007:336). Enquanto este artigo passava pelas últimas revisões, no dia 18/10/2017, o governo federal sancionou a Lei nº 13.493, de 17 de outubro de 2017, que estabelece o Produto Interno Verde (PIV), em cujo cálculo será considerado o patrimônio ecológico nacional (informações do DOU de 18/10/2017).

<sup>8</sup> Em 2014, o valor da tonelada do minério de ferro tivera novamente uma queda, chegando a 81US\$ no final daquele ano (TUNES, 2014), expressando a volatilidade e inconstância de preços no mercado de *commodities*. Atualmente o preço está em torno de US\$ 65, de acordo com a *MetalBulletin*

<sup>9</sup> Dessa forma, afirmar que o agronegócio do dendê sempre acaba por eliminar a população do campo, expulsando-a, ou eliminar um modo de vida, “descampezando” o campo, é simplificar a realidade.



circulação, podemos apreender que os processos, ainda que parte de um evento específico (implantação dos plantios e da empresa) se dão de forma diversificada:

- A comunidade de Humaitá, que fica na margem do Rio Acará, passou por um processo de transformação que acabou por levar a maioria dos moradores a vender suas terras. Os que foram contratados pela empresa passaram a viver nos alojamentos construídos pela própria. Dessa forma, o nível de territorialização da Biopalma acabou transformando totalmente a realidade da comunidade; houve uma territorialização do capital (OLIVEIRA, 2003:42). De agricultores, passaram a ser peões nos plantios de dendê, deixando inclusive de produzir farinha, açaí e pimenta, que são os principais produtos comercializados pelas populações da região.

- No caso da comunidade do Ramal Bom Jesus, vicinal do Ramal do Cravo, também houve intensa venda de terras e migração. Segundo o levantamento feito em campo em agosto De 2017, restam umas cinco famílias na comunidade. O sítio mais próximo da estrada é o do seu Adelermo. Tive o primeiro contato com ele e sua família ainda nos campos realizados em 2015. O acesso até sua casa, caminho estreito, é margeado por centenas de palmas, por uns 600 metros, sendo impossível visualizar sua residência e sítio da margem da via. Após tomar conhecimento de que ele vivia ali, consultei imagens de satélite e a cena expressa bem as diferentes territorialidades entre campesinato e empresa: cercado por pequenos pontos verdes e semelhantes, um lote com pontos maiores, menores, solo coberto com diferentes tonalidades e densidades, expressando a diversidade de cultivos que são para autoconsumo, troca, doação entre as famílias e venda no comércio local ou na Região Metropolitana de Belém como, aliás, é comum aos demais agricultores dali.

- A comunidade mais próxima à PA-252 é Santo Antônio do Cravo. Vivem ali cerca de 30 famílias, a maioria descendente dos primeiros migrantes para a área, na década de 1970. Uma parte das famílias vendeu as terras, mas muitos preferiram permanecer em seus lotes. Nas entrevistas coletadas em 2015, fomos informados que

Aqui da (igreja) Monte Carmelo pra cá não, mas pra lá [no sentido do rio] tudo vendero [...] Agora já acabaro o dinheiro e tão passando miséria porque de certeza o dinheiro num dá pra passar muit).Ainda tem mais ainda, que as pessoa que tinha sua terra não venderam, deram. E hoje tá servindo de peão lá dentro (26/09/2015).





Os relatos que obtivemos nas comunidades dão conta de uma situação *sui generis*, segundo nossas consultas bibliográficas e experiências de pesquisa: fazendeiros agindo como ‘atravessadores’ de terras para a empresa. É que a aquisição de terras para plantio de dendê, regulada já no próprio MacroZEE, está condicionada a áreas desmatadas até 2007. Entretanto, com as notícias de que ali haveria a instalação de uma grande empresa, o mercado de terras logo aqueceu: fazendeiros passaram a adquirir lotes contíguos à suas terras ou não, com vistas a obterem maiores ganhos na comercialização destas com a empresa. Como observamos em outro momento

Para ter uma aproximação dos negócios ali tratados, apenas três fazendas, segundo relatório do Repórter Brasil (GOMES, 2014), somaram transação de mais de 14 milhões de reais. Esta corrida pela terra ocasionou episódios de violência que foram noticiada na mídia local e especializada, como o caso da comunidade do Dezenove de Maçaranduba (Acará), com dois mortos e quatro feridos (AQUINO JUNIOR, 2016:34).

As diferentes formas que assume a territorialização do agronegócio do dendê e das comunidades frente a ele são resultado do desenvolvimento desigual, combinado e contraditório, próprio do território, que “não é um *prius* ou um *a priori*, mas a contínua luta da sociedade pela socialização contínua da natureza” (OLIVEIRA, 2003:40). Neste período marcado pela mundialização, merece atenção o território na medida em que o compreendemos como “uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica. **O que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida.** Seu entendimento é, pois, fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro” (SANTOS, 2014:137, grifos meus). Para o mesmo autor, “a interdependência universal dos lugares é a nova realidade do território” (idem).

Por outro lado, esta interdependência não significa necessariamente cooperação. O território é “efeito material da luta de classes travada pela sociedade na produção de sua existência” (OLIVEIRA, 2003:40); é a “contínua luta da sociedade pela socialização contínua da natureza”, a “unidade dialética, portanto contraditória, que a espacialidade tem e desenvolve” (OLIVEIRA, 2003:40).

Esta luta contínua pela socialização da natureza expressa, no caso do agronegócio do dendê, diferentes modos de produção<sup>10</sup>, mas também racionalidades<sup>11</sup>. São existências que compreendem diferentes projetos de futuro e racionalidades; tanto a agricultura familiar

<sup>10</sup>Referências recomendadas para a compreender o modo de produção camponesa diferenciado do capitalismo são desenvolvidas por Chayanov (2014[1924]). Já sobre as relações de acumulação capitalista assimilando outros sistemas pode ser consultada Luxemburg (1970[1912]).

<sup>11</sup> Sobre racionalidades diferentes entre campesinato e capitalismo, consultar Aquino Junior (2016:9). A referência básica aqui é CorneliusCastoriadis.



quanto o agronegócio têm sua base na terra, na materialidade que não exclui o simbólico, mas é condição *sinequa non* da existência destes modos de relação entre homens e natureza. O território, ao abarcar a terra (matéria) e a cultura (simbolização) não é apreendido/utilizado da mesma forma pelo campesinato e pela empresa: para esta, o território é a base material e condição da produção; nele ocorre o plantio, colheita e processamento dos cachos pelos funcionários; nele é instalada a planta industrial. Para o campesinato o território é principalmente espaço de vida onde se realiza a existência humana (FERNANDES, 2006:28-29). Para o campesinato o território é possibilidade de reprodução de seu modo de vida, seus saberes e, principalmente, sua autonomia quanto ao trabalho, pois “não é verdade que todos, pequenos e grandes ‘agricultores’ são, no fundo, a ‘mesma coisa’. Tratam-se de modelos distintos de organização da produção que refletem, no fundo, diferentes visões de mundo” (MARCOS, 2016:9).

Retomando a ideia de totalidade e do local-territorial como concreto, podemos inferir que território “é, em síntese, a unidade dialética, portanto contraditória, da espacialidade que a sociedade tem e desenvolve. Logo, a construção do território é, contraditoriamente, o desenvolvimento desigual, simultâneo e combinado” (OLIVEIRA, 2003:40). A *desigualdade* se expressa nas formas diversas que se materializa o agronegócio do dendê nas comunidades – desigualdade *simultânea* na medida em que o processo é multiescalar, portanto, *combinação* de determinações em níveis diversos que articulam o local e o extra-local, derivando realidades que vão muito além de processos duais (bom-ruim, descampanização-reprodução camponesa, resistência-aliança, etc) mediadas pelo Estado, já que a ele cabe a regulação – ativa ou não -, do uso do território que é municipal, estadual e federal.

Se na mundialização a interdependência entre empresas e Estado tende a se fortalecer, é exatamente o papel de “ente neutro” que se coloca em jogo no caso do Estado, exatamente porque passa a ser cada vez mais necessária sua intervenção para internacionalização, ao mesmo tempo em que precisa conciliar este processo com o controle interno, justificando sua existência através de programas desenvolvimentistas compensadores, como adverte Gudynas, ou optando por medidas de coerção e exclusão, ou ainda, como é o caso aqui, buscando conciliar projetos díspares de forma mínima, produzindo assim uma série de novas contradições. Essas dialéticas estabelecidas entre Estado-Empresa-Comunidades são tema da última parte deste trabalho.

#### 4 DIALÉTICAS – PISTAS DE INVESTIGAÇÃO





Biopalma e moradores das comunidades do Ramal do Cravo não coexistem simplesmente, mas então se excluem mutuamente? Sim e não. A empresa precisa de força de trabalho, e ter esta próxima traz uma série de reduções de custos com transportes. O campesinato também pode encontrar na empresa o “trabalho acessório” que lhe permite adquirir equipamentos ou dinheiro para comprar mais terras para seu cultivo, além de outros bens. Como se sabe, o campesinato produz grande parte dos alimentos consumidos nas cidades (dependendo do gênero, a maioria absoluta, inclusive), desde a farinha de mandioca e açaí até pequenos animais, passando por uma diversidade de hortaliças, frutas e tubérculos. Os estudos do professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira nos anos 1990 e 2000 tratam disso levantando dados do IBGE para comprovar que o campesinato é mais eficiente em diversos setores na relação área disponível/quantidade da produção/valor (OLIVEIRA, 1995). Os alimentos baratos pressionam menos os assalariados e sua renda para se reproduzirem.

Por outro lado, a alienação do trabalho e transformação deste em mercadoria passível de venda no mercado contrasta com a autonomia que o agricultor dispõe em seu trabalho no lote<sup>12</sup>. É dessa forma que se podem compreender os estranhamentos quanto a periodicidade do pagamento (“745 (reais) o salário por mês!” – entrevista em 21 de novembro de 2015); as expectativas frente à realidade (“a maioria pensou que ia crescer porque era uma empresa da Vale” – entrevista em 22 de setembro de 2015, “só aguenta quem tem necessidade” – entrevista em 21 de novembro de 2015); regime de trabalho (“acorda 3 horas da madrugada, passa o dia todo pra ganhar mil e pouco, já pensou?” – esposa de ‘peão’ na empresa, entrevista em 21 de novembro de 2015).

A escalaridade dos processos também porta elementos interessantes para a análise, mas não pela simples oposição local-global, visto que “as disputas baseadas-no-lugar começam a criar efeitos e realidades supralugar” (ESCOBAR, 2005:143). Interessa antes a materialização do global no local e vice-versa, com a visibilidade que comunidades amazônicas vão recebendo, assim como acesso a benefícios, como energia elétrica. No contraponto, o não acesso à água encanada e as denúncias no Ministério Público sobre contaminação de corpos hídricos por agrotóxicos cancerígenos utilizados no monocultivo da palma (como o Endosulfan) contrastam a tecnologia da planta industrial da empresa e mesmo da biogenética de seus cultivos (AQUINO JUNIOR, 2016:38). A escalaridade permite ainda levantarmos problemas em torno da economia global de baixo carbono, que na comunidade de Santo Antônio do Cravo contrasta com o material em suspensão resultante da circulação constante de caminhões e ônibus da empresa no ramal de latossolo

---

<sup>12</sup> Para uma reflexão aprofundada sobre a alienação do trabalho do camponês e as observações daí emergentes, recomendo “O diabo e o fetichismo da mercadoria na América do Sul”, de Michel Taussig.



(piçarra). Dessa forma, avaliam os moradores que “ela veio pra ajudar, mas agora tá começando a ser covarde também” (entrevista em 25/09/2015).

Por fim, o Desenvolvimento Sustentável (em sua face hegemônica) como paradigma político e intelectual vigente nos permite apreender mais uma “revolução” dentro do sistema que desta empreita pretende conciliar desenvolvimento econômico e preservação ambiental. De fato, “o desenvolvimento incessante e o revolucionamento das próprias condições materiais do capitalismo, a dança louca de sua espiral incondicional de produtividade, no fundo nada mais é que um voo desesperado para escapar de sua própria contradição debilitante inerente...” (ZIZEK, 2015:39), que é a crença numa produtividade – que gere mais-valia – ilimitada, autopropulsiva (idem). Os complicadores no caso da Biopalma neste sentido são: sua ligação com uma empresa de mineração transnacionalizada; a materialização de uma sustentabilidade pautada na produção monocultora em uma região como a Amazônia, um dos “três grandes eldorados” em disputa pelas potências mundiais (BECKER, 2009: 35), sendo que há diferentes projetos para a biodiversidade (idem, p. 24) e que está em curso um processo de mercantilização da natureza sinalizado por instituições internacionais de grande importância na geopolítica, como o Banco Mundial (idem, p. 53). Dentro mesmo dos debates acerca da sustentabilidade, com o “mercado de ar” se fortalecendo no âmbito das Conferências das Partes (COP’s) da ONU, a entrada de monocultivo neste mercado e a de florestas coloca um problema técnico-teórico-político considerável. De fato, “se os fluxos financeiros são globais, os estoques de natureza estão localizados em territórios de Estados ou em espaços ainda não regulamentados juridicamente” (BECKER, 2009:35). A regulação financeira-fortalecimento do mercado de carbono na economia mundial, que passa pelo Estado, precisa considerar que esta “é um conjunto fortemente hierarquizado a nível político, bem como econômico, de modo que, a cada etapa, é a partir das ‘economias nacionais dominantes’ que as tendências de funcionamento da economia capitalista vão atingir as ‘economias nacionais dominadas’” (CHESNAIS, 1996:54). Neste interim, devemos dar um passo a mais na dialética capitalismo-campesinato desenvolvida por Ariovaldo Umbelino de Oliveira, acrescentando à sua análise a dimensão da interdependência num novo nível, que é o de legitimação socioambiental, manifesto pelo agronegócio na “integração dos produtores familiares”, “desenvolvimento endógeno”, ou *cooperação*(supressão de conflitos) em torno da temática ambiental, cada vez mais reduzida a uma lógica emissão-compensação. O “selo social” do biocombustível é, talvez, a expressão mais acabada dessa nova dependência.

Se a valorização da Amazônia e seu significado assumiram uma dupla face: da sobrevivência humana e do Capital Natural (BECKER, 2009:33), quais implicações isto



assume para as populações locais? Quais projetos de futuro para a região? Qual lugar do campesinato neste contexto em transformação, com suas mudanças e permanências? Que há de novo e de antigo no processo recente de implantação do agronegócio do dendê na Amazônia? Enfim, quais as disputas em torno da terra e do futuro, das territorializações e desterritorializações engendradas nas relações campesinato - agronegócio do dendê - Estado, no município de Acará? São questões que inquietam e motivam a continuar esta pesquisa. É compreender a isso que tenho perseguido. Este escrito é parte deste esforço.

#### REFERÊNCIAS

AQUINO JUNIOR, P. O C. de. **Agronegócio do dendê e campesinato: terra e futuro em disputa**. [Trabalho de Conclusão de curso]. Belém: IFPA, 2016.

BECKER, B. K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BRASIL Casa Civil. Decreto Nº 7.378, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2010 - Aprova o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal - MacroZEE da Amazônia Legal, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7378.htm). Acesso em: 22 nov.2015.

CHAYANOV, A. Teoria dos sistemas econômicos não capitalistas (1924). In: CARVALHO, H. M. de. **Chayanov e o campesinato**. São Paulo: Expressão Popular, 2014.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COX, R. W. Rumo a uma conceituação pós-hegemônica da ordem mundial: reflexões sobre a relevância de IbnKaldun. In: ROSNEAU, J. N. CZEMPIEL, E. O. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.

ESCOBAR, A. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento?. In: LANDER, E. (Org). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Buenos Aires, Argentina. setembro 2005. pp.133-168.

FERNANDES, B. M. Os campos da pesquisa em educação do campo: espaço e território como categorias essenciais. In: MOLINA, C. **Educação do campo e pesquisa: questões para reflexão**. Brasília: MDA, 2006.



FERNANDES, F. Da Aliança à Solidariedade. In: FERNANDES, F. **Florestan Fernandes: leituras e legados**. São Paulo: Global, 2010.

FIGUEIRAS, A. C. G. **Adesão das famílias camponesas à produção da palma de óleo nos municípios de Moju e Concórdia do Pará: estratégia de parceria AGROPALMA e BIOPALMA**. Dissertação de Mestrado, 2014, ICSA-UFPA

GUDYNAS, E. **Estado compensador y nuevosextractivismos - Las ambivalências del progressismo sudamericano**. Nueva Sociedad, n. 237, 2012.

LUXEMBURG, R. **A acumulação do capital: estudo sobre a interpretação econômica do imperialismo**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1970.

MARCOS, V. de. Novas (ou) velhas alternativas para o campo na Amazônia e a questão agrária na atualidade. In: MACEDO, C. O. et. al. **Os “nós” da questão agrária na Amazônia**. Belém: Editora Açai, 2016.

MARX, K. **Para a crítica da Economia Política** (Coleção “Os Pensadores”). São Paulo: Abril, 1999.

OLIVEIRA, A. U. de. A mundialização da agricultura brasileira. In: OLIVEIRA, A. U. LIRA, E. R. CABRAL, J. P. C. SANTOS, R. S. (org.). **Território em conflito, terra e poder**. Goiânia: Kelps, 2014.

OLIVEIRA, A. U. de. Agricultura brasileira: Transformações recentes. In: ROSS, J.L.S. (org.) **Geografia**. São Paulo: EDUSP, 1995.

OLIVEIRA, A. U. **Geografia Agrária: perspectivas no início do século XXI**. Texto apresentado na mesa-redonda “Perspectivas da Geografia Agrária” do II Simpósio Nacional de Geografia Agrária, novembro de 2003 (mimeo).

ROCHA, J. F. da. **A formação de novas territorialidades: a ‘revisão’ dos limites municipais fomentada pela dendeicultura e ações públicas: um estudo nos limites territoriais de Moju, Acará e Tailândia/PA**. Dissertação de mestrado. UFPA, 2015.

SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: EDUSP, 2014.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova**. São Paulo: EDUSP, 2012.

TAUSSIG, M. T. **O diabo e o fetichismo da mercadoria na América do Sul**. São Paulo: UNESP, 2010.

ZIZEK, S. O espectro do Capital. In: **O absoluto frágil, ou Porque vale a pena lutar pelo legado cristão?** São Paulo: Boitempo, 2015.

**GT01 - ESTADO, POLÍTICAS E NOVAS CONFIGURAÇÕES DO MERCADO NA AMÉRICA LATINA.****A AMAZÔNIA ESTARIA SE DESENDUSTRIALIZANDO? ESTUDO COMPARATIVO PARA PARÁ E AMAZONAS.**Hilder André Bezerra Farias<sup>1</sup>[hilder@ufpa.br](mailto:hilder@ufpa.br)Mateus de Azevedo Araujo<sup>2</sup>[mateus.a.araujo@gmail.com](mailto:mateus.a.araujo@gmail.com)**RESUMO**

O presente trabalho discute a desindustrialização da economia brasileira. Especificamente, trata da questão que envolve a ocorrência de efeitos prejudiciais de apreciação cambial à indústria de transformação nacional, aspecto denominado Doença Holandesa pela literatura. O trabalho faz breve revisão da literatura sobre o tema, evidenciando o papel da indústria de transformação em processos virtuosos de crescimento econômico e levantando discussão em torno da evidência de desindustrialização no Brasil. Realiza-se a análise dos dados para os estados do Pará e Amazonas com base em estatísticas de correlação (Matriz de Correlação e Regressões Lineares) para o período entre 2004 e 2012. Os objetivos são os de inferir sobre como uma estrutura produtiva regional heterogênea pode “encobrir” o processo nacional de desindustrialização em âmbito agregado. As possíveis conclusões reveladas pelo estudo são as de que há evidência de um processo de desindustrialização em curso no Brasil, seguido de indícios de doença holandesa, seja em forma já consumada ou enquanto um processo potencial iminente. Este é agravado pela apreciação cambial, por juros elevados e por uma política de descontrole de capitais especulativos. Foi verificado indícios de Doença Holandesa para o Estado do Pará. A análise dos dados do Amazonas sugerem que este é um caso positivo de como uma política de proteção à indústria pode garantir renda estruturalmente maior e reduzir a vulnerabilidade externa do setor industrial.

Palavras-Chave: Amazônia; Desindustrialização; Doença Holandesa.

**1. INTRODUÇÃO**

A discussão sobre desindustrialização tem ganha do ênfase recente, em decorrência da piorado desempenho industrial e devido ao processo de aumento de preços de commodities. Nesse contexto, há o questionamento sobre a ocorrência, ou não, de efeitos prejudiciais de apreciação cambial à indústria de transformação nacional, fenômeno formalizado como Doença Holandesa pela literatura especializada do tema.

O referido trabalho resgata o núcleo da recente discussão sobre o tema. Evidencia-se o papel da indústria de transformação em processos virtuosos de crescimento econômico. É levantada a discussão conceitual em torno da desindustrialização e verificando a evidência de sua ocorrência no Brasil, a partir da análise de dados para a região norte, dos Estados do Pará e Amazonas. Para tanto, realiza-se análise econométrica

---

<sup>1</sup> Professor Assistente, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Pará.

<sup>2</sup> Estudante da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Pará.





sobre dados agregados para as duas unidades da federação, de acordo com a realização de testes de correlação que formalizam questões e hipóteses sobre o tema.

De modo preciso, objetiva-se verificar a possível contribuição recente desses estados no processo de desindustrialização, considerando as profundas diferenças entre suas estruturas produtivas. O Pará conta com a existência de importantes fontes de minério de ferro (produto analisado, devido a expressiva alta de seu preço no período de análise dessa proposta, 2004-2012). Por sua vez, o Amazonas tem sua produção orientada a partir de um planejamento para beneficiamento da indústria, aspecto notável no modo de operação da Zona Franca de Manaus.

O texto está estruturado em seis sessões, contando a presente introdução. A organização do texto objetiva explicitar as ideias e hipóteses subjacentes na análise de dados proposta. A sessão seguinte discute o papel da indústria de transformação para o desenvolvimento econômico, a partir das principais contribuições da literatura. O debate se estende na sessão seguinte, em que é discutido, de modo específico, o fenômeno da desindustrialização. A quarta sessão apresenta evidências desse fenômeno para o Brasil. A sessão de número cinco, por sua vez, apresenta os dados, explicita a metodologia de análise e interpreta os resultados. Por fim, são feitas considerações finais.

## 2. O PAPEL DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

Para a compreensão dos efeitos nocivos de processos de desindustrialização faz-se necessário discutir a centralidade da indústria nas análises de crescimento econômico. É preciso comentar a importância da indústria de transformação em processos de melhoria qualitativa das variáveis econômicas de um país ou região, para compreender os efeitos nocivos que seriam provenientes de processos de perda da participação industrial.

A indústria mostra-se historicamente atrelada ao crescimento e ao desenvolvimento dos países em comparação com outros setores da economia, em especial no que diz respeito à incorporação de inovações, aumento da produtividade e da remuneração dos fatores, como consequências e efeitos de *spillovers* sobre outros setores (VIEIRA et al., 2014).

Entretanto, essa discussão não é homogênea, coexistindo três explicações que podem ser compreendidas a partir das respostas à indagação de Palma (2014). Este faz questionamento sobre a diferença, em termos de incentivo ao crescimento econômico, entre uma unidade de valor adicionada na indústria e nos demais setores da economia.

O primeiro, de orientação ortodoxa e desenvolvimento de modelos de decrescimento à Solow, consideram o crescimento econômico independente do setor que o produz da atividade a partir de qual o mesmo foi originado. Desse modo,





existere reduzida importância para a indústria, desde que exista uma fonte qualquer de crescimento na economia que fosse dotada de vantagens comparativas na alocação de recursos. Como será melhor discutido, para esse primeiro grupo a desindustrialização mostra-se somente como um processo de ajustamento.

O segundo grupo, de orientação schumpeteriana, diferencia a importância das atividades em relação ao crescimento econômico, sendo, porém, indiferentes a o setor na qual a mesma está inserida. Nesse sentido, desde que atividades sejam geradoras de processos de desenvolvimento e progresso tecnológico, as mesmas podem conferir dinamismo e economias de escala a o setor na qual estão inseridas. Setores de bens comercializáveis intensivos em recursos naturais, ou de não-comercializáveis, também podem ser fontes de crescimento econômico. Ainda que não seja o único setor, a indústria tem importante papel para o crescimento, dada a evidência de concentração dos processos de aprendizado e difusão de inovações.

Finalmente, para o terceiro grupo, demarcadamente pós-keynesiano e de orientação kaldoriana, o crescimento é visto tanto como dependente da atividade quanto do setor. O padrão de crescimento dinâmico depende das atividades desenvolvidas, em que há efeitos irradiadores do setor de manufaturas, relativos à mudança tecnológica, externalidades da indústria, sinergias, capacitação para processos de *catch up* tecnológico e no papel do setor para a estabilidade do balanço de pagamentos, entre outros. Nesse quadro é determinante a magnitude da indústria de transformação.

É a discussão proposta pelo terceiro grupo que trata dos efeitos nocivos da desindustrialização, especialmente em longo prazo, com o arrefecimento das economias de escalas no setor industrial e o arrefecimento das externalidades que seu desempenho e papel na economia causariam aos demais setores.

Para a compreensão da relação entre indústria e crescimento econômico Silva (2014b) retoma as chamadas **leis de Kaldor**, em número de três. A primeira argumenta que existe relação direta entre crescimento do PIB como grau de industrialização. A Lei de Verdoorn, por sua vez, refere-se a forte relação de produção do setor industrial com a produtividade do mesmo, provenientes de retornos de escala incorporados pela acumulação do capital. Finalmente, sugere-se que há forte relação causal positiva entre a velocidade de expansão do setor manufatureiro e o aumento da produtividade fora desse setor, devido à ligação direta desse setor com a agricultura e com o setor de serviços. Assim, existe forte dinamismo inter-setorial da indústria na geração



de externalidades/transbordamentos positivos que são transmitidas para a economia (SQUEFF, 2012).

Com efeito, para Kaldor a indústria seria importante para o desenvolvimento econômico justamente a partir da existência de uma correlação positiva entre a taxa de crescimento do produto e a taxa de crescimento do setor manufatureiro (SQUEFF, 2012), desde que acima da taxa de crescimento dos demais setores, aspecto notável quando a indústria torna-se o setor dominante. Dessa noção, compreende-se que o aumento da produtividade na indústria aumenta a produtividade média na economia, sendo o setor de manufatura a origem da maior parte de inovações e de existência de economias de escala na economia.

Quanto à diferenciação entre o papel da indústria em países desenvolvidos e subdesenvolvidos, entende-se que no primeiro grupo os processos históricos de consolidação da indústria foram acompanhados de uma maior homogeneidade estrutural econômica e social, no sentido de maior difusão de benefícios entre os setores e regiões e os efeitos positivos da indústria. A alteração da estrutura trouxe consigo processos benéficos de urbanização, aumento do comércio, melhoria dos transportes, serviços, finanças, entre outros. (CANO, 2012).

Em larga medida a decisão de industrialização dirigida, observada em países subdesenvolvidos, buscava aproveitar os benefícios obtidos como processo de crescimento industrial nos países já industrializados. Entretanto o que se observou foi a constituição acelerada de uma indústria, de elevada dificuldade em extrapolar a produção de bens de consumo não-duráveis, o que dá uma garantia de uma restrição de efeitos positivos da indústria na economia, especialmente na difusão de inovação.

Especialmente para economias subdesenvolvidas, como a brasileira, o impacto do valor adicionado da manufatura e do emprego industrial sobre o PIB e sobre o emprego total são significativos e consideravelmente maiores que em comparação às economias já industrializadas. Há um incentivo extralongo prazo para o fortalecimento da indústria enquanto fonte de vigor ao crescimento do país (VIEIRA et al., 2014).

### 3. DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Diante das considerações apresentadas na sessão anterior sobre o papel da indústria de transformação para o crescimento econômico de um país, é possível iniciar discussão em torno da definição de desindustrialização e de seus efeitos sobre o desenvolvimento econômico.



Parte-se do modelo conceitual de Rowthorn e Wells, que define desindustrialização como a queda persistente da participação do emprego industrial no emprego total de um país, ou região. Este é expandido por Tregenna, que define o fenômeno como a redução da participação relativa da indústria no emprego e no valor adicionado, que pode ser acompanhada por uma regressão da estrutura produtiva (SILVA, 2014a; 2014b).

Esse último aspecto é fundamental para a análise da relação entre desindustrialização e crescimento econômico. Primeiramente, este pode ser interpretado como um fenômeno positivo, o qual é acompanhado de crescimento e desenvolvimento econômico, caso das economias de alto nível de renda. O processo é tratado como uma tendência geral das economias industrializadas, expresso nos termos da trajetória tendencial da indústria em relação ao nível de renda, sob formato de “U” invertido. Existe um ponto máximo, de acordo com um nível de renda específico, dinamicamente mutável, que a participação do emprego industrial em relação ao emprego total passa a reduzir.

Tal comportamento se justificaria, em parte, pela composição da elasticidade da demanda da indústria em relação a renda, valor que seria negativo e de grande magnitude. Este expressa uma queda da preferência pelo consumo dessa categoria de bens, com um complementar aumento do consumo no setor de serviços. O fenômeno é acompanhado de uma transferência do emprego do setor industrial para o setor de serviços, mesmo com a possibilidade de permanecer inalterada a estrutura produtiva. Outro aspecto se concentra nos maiores níveis de produtividade da indústria, o que empurra o preço de seus produtos para baixo, representando menor valor adicionado em relação ao global da economia.

Por outro lado, a desindustrialização pode ser interpretada como um processo negativo, em que representa o aumento da vulnerabilidade externa e declara uma regressão da estrutura produtiva, restringindo a economia em termos de crescimento. A literatura descreve esse último processo, centralmente, através do modelo de Doença Holandesa e merece destaque como caso estilizado de países com estrutura industrial pouco consolidada e/ou menores níveis de renda.

De modo geral, essa diz respeito a relação inversa entre taxa de câmbio real e o desempenho do setor de manufaturas. Uma apreciação na taxa de câmbio real, que ocorre, geralmente, em momentos de alta dos preços de commodities, é incentivo a maiores investimentos no setor primário exportador da economia, com o custo de menores investimentos no setor industrial, efeito associado à chamada “maldição dos recursos naturais” (PALMA, 2014; SILVA 2014a; 2014b; VERÍSSIMO, 2012).

Dito de outro modo, a doença holandesa refere-se a interação entre setores da economia e sua relação com a taxa real de câmbio. Quais sejam, os setores de bens comercializáveis manufaturados, de bens comercializáveis de baixo conteúdo industrial, e



intensivos no uso de recursos naturais, e o setor de serviços. O conjunto de relações pode ser sintetizado em dois efeitos, discutidos a seguir.

O efeito gasto (SILVA, 2014b; VERÍSSIMO, 2012), diz respeito aos efeitos positivos da valorização dos produtos do setor de bens comercializáveis sobre o consumo no setor de serviços, de bens não comercializáveis, e suas consequências negativas sobre a competitividade da indústria nacional. Esta valorização leva a uma alteração do fluxo de recursos para dentro do país e a uma apreciação da taxa de câmbio. Essa última, por sua vez, leva a preços mais altos para os produtos comercializáveis manufaturados.

O complemento desse efeito ocorre por meio do efeito de deslocamento de recursos, o qual trata dos maiores incentivos para o investimento no setor de bens comercializáveis. A resposta se dá nos termos de um deslocamento de recursos de toda a economia, de acordo com o processo de especialização produtiva e reprimarização da economia, com maior vulnerabilidade às oscilações da demanda externa.

Cabe ressaltar que a doença holandesa pode se dar sobre uma especialização do setor de serviços e sua origem pode, também, estar relacionada à condução de política econômica, seja pela não previsão de efeitos negativos como esse ou no que se refere a uma mudança na orientação macroeconômica, para a valorização do uso de recursos naturais, situação recorrente em momentos de descobertas de fontes de recursos.

#### 4. EVIDÊNCIAS PARA O BRASIL

No que se refere a existência de um processo de desindustrialização no Brasil, há relativo consenso na literatura sobre a confirmação dessa hipótese. A discussão centra-se, assim, na sua forma de manifestação e no debate sobre a presença do quadro de doença holandesa na economia nacional. Nesse contexto, cabe destacar, inicialmente, duas posições base, a primeira de orientação ortodoxa e outra de perspectiva crítica.

Em síntese, o primeiro grupo argumenta que o país, apesar da hipótese de presença de doença holandesa, convive apenas com um “ajuste desindustrializante”. A desindustrialização é explicada pelas mudanças na orientação da política econômica a partir dos anos 1990, com a incorporação de uma agenda liberalizante, e com o clima de instabilidade macroeconômica que acompanhou a economia nacional no final do século XX, e pela tendência mundial de perda de magnitude da indústria como parte do PIB.

Nesse aporte, o tratamento da desindustrialização deve ser baseado na elaboração de políticas para a inovação, de caráter primordialmente microeconômico. Outra possibilidade repousa na intervenção por meio de desonerações tributárias, visando a manutenção do emprego industrial por estruturas menos custosas para as empresas.



O segundo grupo descreve a conjuntura nacional como um caso de desindustrialização precoce e de reprimarização e desestruturação econômica, sob maior níveis de vulnerabilidade para a economia nacional. Esse movimento, por sua vez, estaria associado a um cenário de quase-estagnação corrente, desde a crise da dívida na década de 1980, que sofreu com as altas taxas de câmbio e os juros altos da década de 1990.

Entre as justificativas para o presente cenário, destacam-se o baixo nível de poupança privada, a falta de condições estruturais para melhor desempenho indústria, a apreciação causada pela doença holandesa, e a mudança no perfil demográfico do mercado de trabalho. Tais fatores, por sua vez, balisam a queda da competitividade da indústria nacional. Outros dois aspectos que merecem atenção são as altas taxas de juros e o câmbio apreciado, traduzidos nos termos de uma baixa competitividade monetária para a indústria de transformação (BRESSER-PEREIRA, 2014; CANO, 2012).

De modo preciso, a desindustrialização precoce e a maior vulnerabilidade da economia estariam relacionadas aos processos de financeirização dos investimentos. Contextos de altos juros e apreciação cambial tornam a indústria um investimento de menor resposta no jogo alocativo. Este aspecto complementa-se com o novo perfil especulativo do investimento estrangeiro, no sentido do crescimento dos capitais efêmeros.

Diante do caso de desindustrialização precoce, um conjunto de políticas é discutido na literatura. As propostas centram-se na intervenção direta do estado, através de investimentos via empresas estatais e políticas de facilitação de crédito. Ainda, é de destaque a realização de uma política cambial de favorecimento do nível de competitividade da indústria, nos termos da aproximação da taxa de câmbio real corrente da taxa de câmbio real competitiva para indústria, e na alteração do nível de abertura da economia, penalizando a entrada de capitais especulativos e restringindo a conta de capitais. Ademais, ressalta-se a importância das desonerações fiscais para a indústria e do controle seletivo de importações, segundo a implementação de tarifas (BRESSER-PEREIRA, 2014).

O segundo momento dessa discussão diz respeito a existência da doença holandesa de modo apenas relativo. Os efeitos se fariam presentes em setores e/ou regiões específicas e com diferente intensidade. Outra hipótese é a de há setores e/ou regiões que não apresentam o quadro e estão apenas em situação de risco. Tal análise justifica-se pela evidência empírica de que existe uma indústria forte e estruturalmente heterogênea, na qual alguns setores são mais sensíveis em relação a taxa de câmbio.

Por fim, é preciso comentar sobre uma terceira perspectiva teórica adicional, a qual afirma que a economia nacional não apresenta sinais de desindustrialização produtiva (SQUEFF, 2012). Verifica-se que os índices do emprego industrial não apresentam uma tendência consistente de queda. Tal conclusão tem bases em uma opção metodológica





alternativa, na qual o argumento é de que este último é um indicador mais apropriado para a descrição do processo de desindustrialização que o valor adicionado da indústria.

Cabe realizar comentário sobre o sentido da relação entre o câmbio e o preço das principais commodities exportadas no país. O aumento do preço desses produtos no mercado internacional tem consequências sobre o câmbio. Esse pode ser um indicativo da vulnerabilidade do Brasil ao comércio internacional e a economia mundial, em que a grande importância da demanda chinesa e de países do leste asiático é um dos maiores indícios. Essa tendência seria amenizada pela composição diversificada da pauta de exportação brasileira. Por sua vez, os efeitos dessa relação seriam intensos em países de proeminente base exportadora especializada.

De acordo com o terceiro aporte, a estrutura econômica diversificada do Brasil estaria na justificativa para o não diagnóstico de doença holandesa. Assim, a política econômica deve ser notadamente preventiva, com objetivos de neutralizar os efeitos nocivos da apreciação cambial e solucionar gargalos estruturais. No primeiro grupo, são de destaque medidas de desvalorização cambial, controle da inflação sem âncora cambial e restrição da entrada de capitais especulativos (SILVA, 2014a; 2014b; SQUEFF, 2012; VERÍSSIMO, 2012).

A solução dos problemas estruturais está baseado na coordenação de uma nova política industrial, diminuindo o peso dos gastos do governo e promovendo melhorias nos níveis de produtividade. Para esse objetivo, destacam-se os esforços de correção e consolidação de uma estrutura produtiva diversificada, com qualificação de mão de obra, difusão de novas tecnologias e melhor infraestrutura, e no incentivo ao investimento industrial, com a redução do nível de tributação, especialmente.

## 5. ANÁLISE DE DADOS

A análise de dados foi baseada na discussão anterior e objetiva compreender como os indicadores da indústria vêm sendo afetados nos estados do Pará e Amazonas, importantes focos da discussão sobre desindustrialização devido a heterogeneidade de suas economias. O primeiro é importante fonte de commodities, de preços elevados no período de análise (2004-2012), enquanto o segundo apresenta uma indústria expressiva fomentada por políticas de proteção. Parte-se da hipótese de que existem efeitos de doença holandesa no primeiro e não no segundo.

Paratanto, são feitas análises qualitativas envolvendo os indicadores descritos na tabela 1<sup>3</sup>. De modo que a primeira

---

<sup>3</sup> Nomes de variáveis utilizadas nas séries gráficas, matrizes de correlação estadual e regressões sobre impacto do câmbio e juros em cada UF.





informação relevante diz respeito à sensibilidade do câmbio real da forma que esse mesmo varia em relação ao aumento do preço internacional do minério de ferro no mercado internacional.

**Tabela 1:** Relação de variáveis x indicadores e validação de dados.

Variável	Indicador	Fonte
CAM_R	Cambio Real	Banco Mundial
EMP_MIN	Percentual de horas trabalhadas na indústria mineral em relação ao total.	CAGED/MTE
EMP_TR	Percentual de horas trabalhadas na indústria de transformação em relação ao total.	CAGED/MTE
JUROS_R	Taxa de Juros Real	Banco Mundial
P_FE	Preço do Minério de Ferro (62%) em US\$	The Steel Index via FMI
PIBPC	PIB per Capita	IBGE
VA_MIN	Participação no Valor Adicionado da Indústria de Mineração sobre o Total.	IBGE
VA_TR	Participação no Valor Adicionado da Indústria de Transformação sobre o Total.	IBGE

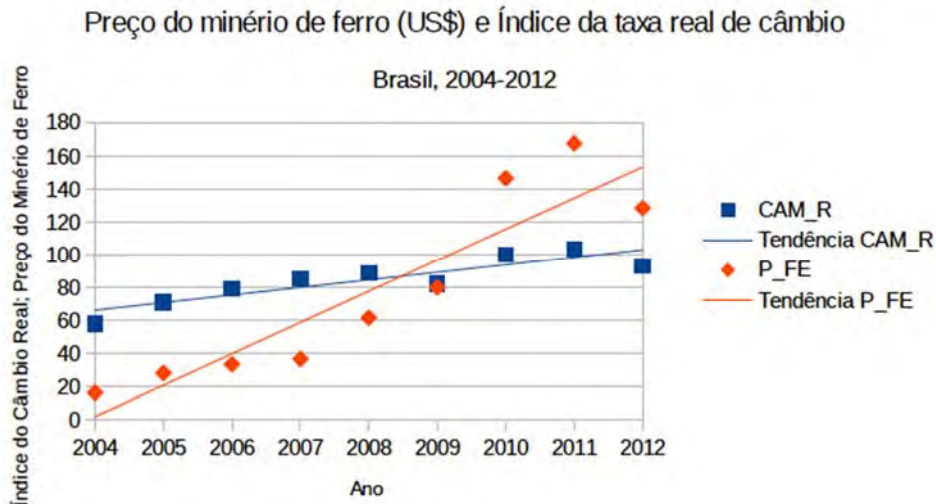
Fonte: Elaboração da autoria

A figura 1 apresenta a relação anterior. Primeiramente, há uma tendência conjunta de aumento entre ambos. Entretanto, é notável que, caso a discussão esteja entre os impactos do preço do minério sobre o câmbio, esse seria apenas moderado, uma vez que a taxa de crescimento do preço do minério é superior à de apreciação do câmbio real no período.

A análise da variação conjunta entre ambos pode ser corroborada pela tabela 2, ao analisar o valor do coeficiente de correlação entre o preço do minério e o câmbio real (0,91). A tabela 4 indica que esse impacto é menor que a unidade. Na regressão que tenta usar o preço do minério, que tem maiores efeitos sobre o Pará, para explicar a apreciação cambial, que tem efeitos nacionais, foi verificado o coeficiente angular de 0.22. A observação da figura 01 reforça a noção de um filtro, que torna o impacto do preço apenas moderado sobre o câmbio, que revela sua importância para a composição do mesmo, mas também um efeito reduzido, fato que pode indicar a relevância de seu preço em âmbito nacional, ainda, com efeitos mais leves que os observados no estado do Pará.

Ainda que apenas localmente, é possível observar um primeiro efeito sobre o câmbio, qual seja, o de apreciação causada pelo elevação de preços de commodities, início inicial de doença holandesa, como tratados pela literatura.

**Figura 01:** Relação entre preço do minério de ferro e taxa de câmbio real.



Fonte: The Steel Index via FMI.

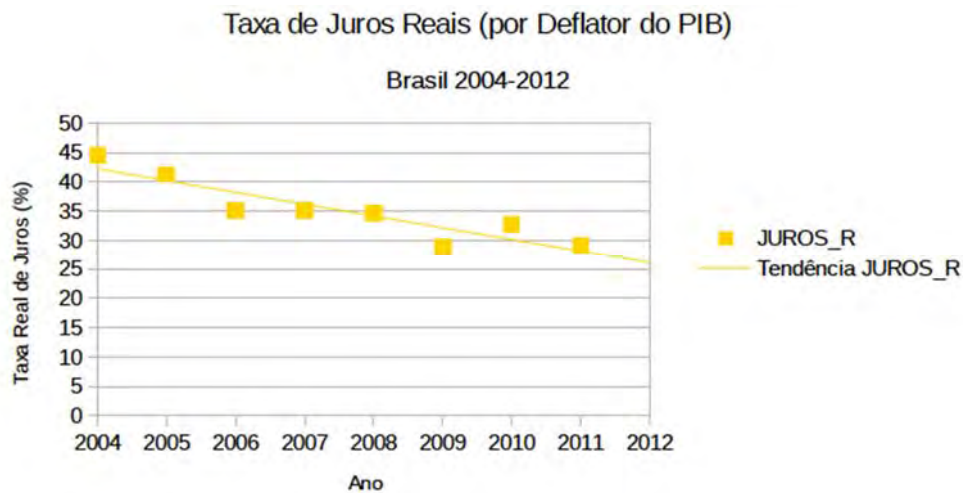
Também é notável que a evolução da taxa real de juros apresenta tendência decrescente para o período (Figura 2). Em qualquer análise da indústria de transformação é necessário considerar que deveria existir uma tendência crescente na mesma, dada a relação inversa entre juros e investimento, diretamente ligada à produção industrial<sup>4</sup>.

Assim, qualquer redução na participação da indústria de transformação deve ser considerada como mais branda do que deveria efetivamente ocorrer em caso de isolamento dos efeitos do câmbio real apreciado.

Feitas considerações iniciais sobre o cenário nacional, parte-se à análise dos dados estaduais. Analisando as participações do emprego (figura 3) e do valor adicionado da indústria de transformação para ambos os casos (figura 4), é possível observar uma primeira diferença na dinâmica dos estados citados. Embora seja verificado na figura 4 uma queda conjunta do valor adicionado da indústria nos dois casos, o mesmo não ocorre com relação à participação do emprego (figura 3), como lembrete de que trata-se da participação do valor adicionado do mesmo total, e não seu valor em si. Essa ressalva pode ser observada analisando o PIB per capita crescente para o período (figura 5).

**Figura 2:** Evolução da taxa real de juros.

<sup>4</sup>Esta pode ser verificada na tabela 4, a partir da relação negativa entre a variável de juros real e o logaritmo natural do PIB per capita estadual



Fonte: Banco Mundial. Elaboração da Autoria

**Figura 3:** Evolução da participação da manufatura no emprego.



Fonte: CAGED/MTE. Elaboração da autoria.

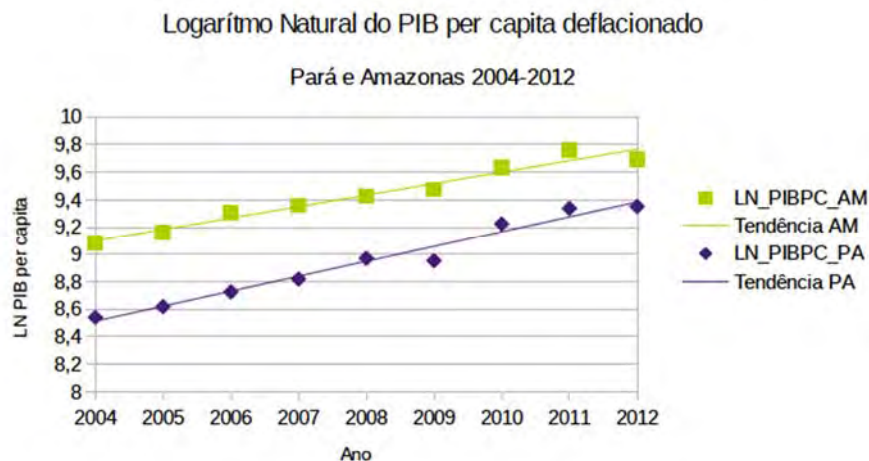
Ademais, com o mercado de trabalho diferenciado entre os estados, evidencia-se que para qualquer período (exceto no início da série e para a variável emprego) a participação da indústria de transformação é inferior no Pará, o que estaria inclusive relacionado ao seu nível menor de PIB por habitante.

**Figura 4:** Evolução da participação da manufatura no valor adicionado.



Fonte: IBGE. Elaboração da autoria.

Figura 5: Evolução do PIB per capita.



Fonte: IBGE. Elaboração da autoria.

Diante do que foi apresentado, surge um primeiro argumento em defesa da desindustrialização viável do estado do Pará. Foram verificados efeitos de aumento da produção mineral e retração da indústria de transformação por efeitos de câmbio e preço de commodities, formalizados na tabela 2. Observando os sinais de emprego e valor adicionado com relação ao câmbio para a indústria de transformação e indústria de mineração, uma apreciação causaria retração no primeiro (sinal negativo) e expansão no segundo (sinal positivo).

Esta relação não foi observada para o estado do Amazonas, com a ausência de correlação moderada/forte para o mesmo grupo de variáveis (tabela 3). Identifica-se, caso ocorra a desindustrialização no estado (evidenciada pela queda da participação do valor adicionado), essa não estaria diretamente ligada à doença holandesa.





**Tabela 2:** Matriz de correlação para o Pará.

	CAM_R	EMP MIN	EMP TR	JUROS R	P_FE	PIBPC	VA_MIN	VA_TR
CAM_R	1	0,93	-0,82	-0,86	0,91	0,90	0,90	-0,78
EMP MIN		1	-0,71	-0,78	0,81	0,86	0,85	-0,66
EMP TR			1	0,86	-0,94	-0,95	-0,89	0,99
JUROS R				1	-0,80	-0,87	-0,74	0,81
P_FE					1	0,95	0,97	-0,94
PIBPC						1	0,95	-0,94
VA_MIN							1	-0,88
VA_TR								1

Fonte: Elaboração da Autoria

**Tabela 3:** Matriz de correlação parao Amazonas

	CAM_R	EMP TR	JUROS R	PIBPC	VA_TR
CAM_R	1	-0,82	-0,86	0,90	-0,78
EMP TR		1	0,86	-0,95	0,99
JUROS R			1	-0,87	0,81
PIBPC				1	-0,94
VA_TR					1

Fonte: Elaboração da Autoria.

Analisa-se finalmente o impacto dos juros e câmbio sobre o PIB per capita dos estados das variáveis de câmbio e juros, cujos valores de coeficiente angular (de análise de impacto) estão presentes na Tabela 4. Nessa, observa-se que globalmente existem efeitos positivos do câmbio (relacionado ao preço das commodities) sobre o produto, e negativos do juro sobre o mesmo.

Entretanto, os valores apresentam-se (em módulo) mais elevados para o Pará. Dito de outro modo, o estado mostra-se mais sensível às variáveis, o que pode ser um índice de uma estrutura produtiva mais frágil e associada ao câmbio e à lucratividade esperada de seus projetos para crescer. Assim, quedas abruptas do primeiro ou aumentos dos juros podem comprometer o processo de crescimento econômico em maior intensidade do que foi verificado para o Amazonas, estado de diferente nível de renda.

É importante ressaltar a fragilidade do Pará, uma vez que os indicadores de câmbio começam a destoar da série analisada, com uma recente depreciação do mesmo e elevação do segundo. Estes podem representar impactos na direção de uma piora e de distanciamento ainda maior do desempenho econômico de ambos os Estados.





**Tabela 4:** Regressões lineares (X = Variável independente; Y = Variável Explicada).

PARÁ									
Y	X	bt0*	p_valor (bt0)	bt1**	p_valor (bt1)	R <sup>2</sup>	R <sup>2</sup> ajustado	F	p_valor (F)
LN_PIB_PC	CAM_R	7.2887	2.56e-008	0.0196	0.0004	0.8456	0.8235	38.34	0.0004
LN_PIB_PC	JUROS_R	10.6786	1.85e-009	-0.0478	0.0004	0.8544	0.8336	41.08	0.0004
CAM_R	P_FE	67.4291	9.44e-007	0.2205	0.0018	0.7742	0.7419	24.00	0.0018
AMAZONAS									
Y	X	bt0*	p_valor (bt0)	bt1**	p_valor (bt1)	R <sup>2</sup>	R <sup>2</sup> ajustado	F	p_valor (F)
LN_PIB_PC	CAM_R	8.1191	5.09e-010	0.0156	0.0001	0.8950	0.8799	59.64	0.0001
LN_PIB_PC	JUROS_R	10.7484	4.47e-010	-0.0360	0.0006	0.8341	0.8104	35.21	0.0006

Fonte: Elaboração da autoria

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões do presente estudo são de que há evidências para um processo de desindustrialização em curso no Brasil, e que mesmo apresentando fortes indícios de doença holandesa, seja em forma já consumada ou enquanto um processo potencial iminente. Por sua vez, este é agravado pela apreciação cambial, por juros elevados e por uma política de descontrole de capitais especulativos, que tende a agravar a situação.

Com relação à contribuição da discussão envolvendo Pará e Amazonas é sugerido o diagnóstico de que o Pará apresenta o caso de Doença Holandesa, que contribuiria, inclusive, para indícios de manifestação de mesma no país. Cabe, no entanto, ressaltar a existência nacional de mecanismos que fortalecem a indústria, e, em especial, sua importância em termos de emprego, como é observado no Amazonas.

O Amazonas representa um indício positivo de como a política industrial de proteção à indústria é uma forma de garantir renda estruturalmente maior, ao passo que reduz a vulnerabilidade externa a setores de transformação e atua como importante fonte de externalidades positivas em relação aos demais setores, no sentido de fonte de inovações,



melhoriadaprodutivadedotrabalho,economiasdeescalae,no caso brasileiro, referênciaimportanteem termos de empregoe renda.

#### REFERÊNCIAS

BONELLI,Regis;PESSOA,Samueldede Abreu.**DesindustrializaçãonoBrasil:umresumo da evidência**. 2010.

BRESSER-PEREIRA,LuizCarlos.A **quase-estagnaçãobrasileiraesuaexplicaçãonovo-desenvolvimentista**. 2014.

CANO,Wilson.A **desindustrializaçãonoBrasil.EconomiaeSociedade**.IE/UNICAMP, dez, 2012. p.831-851.

MANDU,A.A.;RODRIGUES, W.DesindustrializaçãonoBrasil:Oefeitodataxadecâmbio sobreaindústriabrasileiranoperfodoentre2000e2012.**Revistade Administração do Unisal**, 2014.

PALMA, José Gabriel.DE-INDUSTRIALISATION,‘PREMATURE’DE-INDUSTRIALISATIONANDTHE DUTCH-DISEASE.**RevistaNECAT-Revistado Núcleo de Estudos de Economia Catarinense**, v. 3, n. 5, p. 7-23, 2014.

SILVA,J.A.AQuestãodaDesindustrializaçãonoBrasil.**RevistaEconomiaeTecnologia(RET)**, v. 10, n. 1, 2014a.p. 45-75.

SILVA,JoseAlderir.Desindustrializaçãodoençaholandesa:ocasobrasileiro.**IndicadoresEconômicos FEE**, v. 41, n. 3, 2014b.

STEINGRABER,R.;GONÇALVES,F.deO.Aheterogeneidadedoprocesso de inovaçãoona indústriabrasileira:umaanáliseapartirdos três tiposdeinovação–produto,processo e organizacional.**Anais do XLI Encontro Nacionalde Economia–ANPEC**. 2014.

SQUEFF,GabrielCoelho.**Desindustrialização:luzesesombrasnodebatebrasileiro**.2012.

SQUEFF,GabrielCoelho;ARAUJO,VictorLeonardode.**TrajetóriadaTaxadeCâmbioeHeterogeneidade Estruturalna IndústriaBrasileira**. 2013.

VERÍSSIMO,MichelePolline;XAVIER,ClésioLourenço; VIEIRA,J.J.taxadeCâmbioe Preçosde Commodities:Uma investigação sobrea hipóteseda Doença holandesa noBrasil. **Revista EconomiA**, 2012.

VIEIRA;F.V.; AVELLAR, A.P.;VERÍSSIMO,M.P.Indústriae crescimentoeconômico: evidênciasparapaísesdesenvolvidoseemdesenvolvimento.**RevistadeEconomiaPolítica**, v. 34, n. 3 (136), 2014, p.485-502.

**GT 01 - Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina****ESTADO, DESENVOLVIMENTISMO E RELAÇÃO CIDADE-RIO NA AMAZÔNIA: A  
NEGAÇÃO DA TERRITORIALIDADE RIBEIRINHA NAS ORLAS FLUVIAIS DAS  
CIDADES DE CAMETÁ, MARABÁ E SANTARÉM**Michel de Melo Lima (Núcleo de Altos Estudos Amazônicos)<sup>1</sup>

E-mail: mmlgeo@hotmail.com

Tienay Picanço da Costa Silva (Núcleo de Altos Estudos Amazônicos)<sup>2</sup>

E-mail: tienay.costa@gmail.com

**RESUMO**

A modernidade capitalista universaliza um estilo de vida assentado no ideal desenvolvimentista, que destaca como principais elementos o crescimento econômico, as melhorias técnicas, as inovações, a modernização da sociedade e sua relação com o bem-estar humano (progresso capitalista) e o desenvolvimento sustentável. Estes elementos se inserem no senso comum e na literatura científica especializada como uma noção quase que absoluta para a organização das relações sociais, políticas e econômicas. A Amazônia, nesse contexto, desponta como um espaço estratégico para o intento desenvolvimentista em escala nacional e transnacional, principalmente por ser considerada, por muito tempo, um “espaço vazio”, de intenso potencial natural “ilimitado” a ser “ocupado” e aproveitado pelo grande capital em função dos recursos existentes (minerais, energéticos, hídricos e florestais). Partindo desse contexto, o presente trabalho analisa a negação da territorialidade ribeirinha e a mercadificação do espaço das orlas fluviais das cidades paraenses de Cametá, Marabá e Santarém em face das ações do Estado e das políticas desenvolvimentistas (projetos infraestruturais, logísticos, turísticos e hidroelétricos) aplicadas em âmbito regional. A análise dos referidos espaços constatou que o processo de modernização em curso, as ações do Estado neoliberal, as parcerias público-privadas e as políticas desenvolvimentistas estabelecidas se impõem nas orlas fluviais das cidades de Cametá, Marabá e Santarém, negando, por meio da imposição de um modelo de sociedade moderno-colonial, a territorialidade ribeirinha existente. Isso se dá por meio de ações e/ou projetos infraestruturais, logísticos e hidroelétricos que estimulam o empreendedorismo urbano, o turismo e a mercadificação de amenidades naturais e culturais regionais.

**Palavras-Chave:** Estado-desenvolvimentismo; Relação cidade-rio; Amazônia; Colonialidade; Territorialidade.

**1. INTRODUÇÃO**

*A modernidade capitalista* é colonial ao universalizar o seu estilo de vida e pelo modo como, pela tentativa de colonização dos corações e mentes, procura instilar a ideia de que é

<sup>1</sup>Geógrafo (bacharel e licenciado), Mestre em geografia (PPGEO/UFPA) e doutorando do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA), Brasil. É membro do Grupo de Estudos e Pesquisa Sobre Ordenamento Territorial e Urbanodiversidade na Amazônia. E-mail: mmlgeo@hotmail.com.

<sup>2</sup>Internacionalista, Mestre em Ciência Política (PPGCP/UFPA) e doutoranda do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA), Brasil. E-mail: tienay.costa@gmail.com.



desejável e, acima de tudo, possível, que todos se “europeízem”, se “americanizem”, se “desenvolvam” (PORTO-GONÇALVES, 2012). É assim que a definição geral de desenvolvimento, que está atrelada a elementos como o crescimento econômico sustentável, melhorias técnicas e inovação, modernização da sociedade e sua relação com o bem-estar humano (progresso capitalista) (RIBEIRO, 1992; VIOLA, 2000; GUDYNAS; ACOSTA, 2011) se insere no senso comum e na literatura científica especializada, despontando como uma noção quase que absoluta para a organização das relações sociais, políticas e econômicas.

A Amazônia, nesse contexto, desponta como espaço estratégico para tal intento (*trans*)nacional desenvolvimentista, principalmente por ser historicamente interpretada enquanto um “espaço vazio”, de intenso potencial natural “ilimitado” a ser “ocupado” e aproveitado economicamente pelo grande capital em função de uma infinidade de recursos existentes (minerais, energéticos, hídricos e florestais).

Assim sendo, as cidades paraenses de Cametá, Marabá, e Santarém, surgem enquanto importantes realidades de estudo, pois permitem entender a articulação urbana contraditória e desigual de diferentes temporalidades sociais na Amazônia brasileira, já que as dinâmicas socioespaciais destas cidades estão, em diferentes intensidades, atreladas ao processo de aproveitamento capitalista recente da Amazônia e as ações do Estado desenvolvimentista, e seus espaços de frentes fluviais (ligados ao processo de modernização do espaço através da mercadificação de amenidades naturais, do turismo, do transporte fluvial em maior escala, da geração de energia hidroelétrica, revitalização de prédios, praças, construção de parques ambientais e museus etc.) associam-se aos rios (Tocantins, Itacaiúnas, Tapajós e Amazonas) e a uma territorialidade ribeirinha do passado.

Tendo por base essas premissas, o presente trabalho analisa a negação da territorialidade ribeirinha e a mercadificação do espaço das orlas fluviais das cidades paraenses de Cametá, Marabá e Santarém em face das ações do Estado e das políticas desenvolvimentistas, que embora aplicadas em âmbito regional e local, inspiram-se e/ou permanecem diretamente interligadas às dinâmicas mercadológicas transnacionais. Para tanto, realizou-se: a) revisão bibliográfica de temas e/ou abordagens pertinentes ao desenvolvimento do trabalho (teoria do espaço socialmente produzido, modernização da Amazônia, relação cidade-rio, abordagens sobre o papel do Estado etc.); b) levantamento de dados bibliográficos de caráter histórico-geográfico sobre as três cidades e seus espaços de orla; c) levantamento de dados primários, secundários e de fontes documentais, com foco na relação cidade-rio existente em Cametá, Marabá e Santarém; d) levantamento e análise das principais intervenções e/ou políticas desenvolvimentistas recentes aplicadas nos espaços de orlas.



A primeira seção do artigo analisa os rebatimentos, na Amazônia, do intento desenvolvimentista, das ações do Estado e de agentes transnacionais, e a difusão de um modelo moderno-colonial de sociedade em âmbito regional.

A segunda seção destaca os rebatimentos desses processos nas frentes fluviais das cidades de Cametá, Marabá e Santarém, e os conflitos e resistências da territorialidade ribeirinha em face da mercadificação dos espaços de orla fluvial.

Por fim, as considerações finais retomam os principais aspectos abordados no artigo, apontando a necessidade de se pensar outros tipos de intervenções e/ou ações, que reconheçam o protagonismo social e potencializem os usos e as práticas socioespaciais da população que tem nos rios, na floresta e nas orlas os seus principais referenciais de vida.

## 2. ESTADO, MODERNIDADE E COLONIALIDADE: REFLEXÕES PARA O CONTEXTO AMAZÔNICO

A definição comum de globalização (e de desenvolvimento), que estimula a afirmação de um tipo de sociedade moderno-colonial (PORTO-GONÇALVES, 2012; 2017), está atrelada a elementos como o crescimento econômico sustentável, melhorias técnicas e inovação, a modernização da sociedade e a sua relação com o bem-estar humano (progresso capitalista) (RIBEIRO, 1992; VIOLA, 2000; GUDYNAS; ACOSTA, 2011). Essa forma hegemônica de organização e produção social tende a se afirmar como o caminho único a ser seguido por todos os povos, em todos os contextos socioespaciais.

De maneira geral, esses modelos hegemônicos de desenvolvimento se materializam nas sociedades menos capitalizadas enquanto práticas discursivas viabilizadas pela soberania do Estado-Nação, entidade que “concentra em suas mãos o processo de criação e execução do direito, não reconhecendo a existência de uma autoridade superior” (MATIAS, 2005, p. 61). Todavia, embora o Estado brasileiro seja juridicamente responsável pela implementação de políticas públicas e estratégias desenvolvimentistas direcionadas à Amazônia, a *práxis* da soberania é flexibilizada ao compreender-se que os investimentos desenvolvimentistas não são totalmente arbitrários, estando submetidos a uma racionalidade globalmente naturalizada através do ideal ocidental de modernidade e da interdependência complexa<sup>3</sup> entre os atores globais e locais.

Nesse sentido, a compreensão do desenvolvimento desponta no senso comum e na literatura científica especializada como uma noção quase que absoluta, uma “fórmula mágica” e basilar para a organização das relações sociais, políticas e econômicas (RIBEIRO, 1992). O desenvolvimento alcançou um status de certeza no imaginário social

<sup>3</sup> Em linguagem comum, dependência significa um estado a ser determinado ou significativamente afetado por forças externas. A interdependência, mais simplesmente definida, significa dependência mútua. A interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países” (KEOHANE; NYE, 2012).





(ESCOBAR, 1995), justificando a categorização dos países enquanto “desenvolvidos” (ou “em desenvolvimento”) “industrializados”, “modernos” e “sustentáveis”, fato que transforma a economia política internacional em um campo de força dicotômico e hierarquizante, no qual os “países do sul” são os mais vulneráveis.

Essa dinâmica de categorização se faz presente desde o estabelecimento das teorias contratualistas dos séculos XVI e XVII e XVIII, que apresentam o Estado-moderno enquanto uma abstração invariavelmente necessária, civilizatória e evolucionista. Estas categorias hierarquizantes ganham mais força quando a lógica contratual extrapola a fronteiras do Estado-Nação, e quando um novo paradigma de “Sociedade Global” se estabelece, fazendo com que a saída dos estados de “selvageria” e “liberdade” para as sociedades signifique a adequação às regras do jogo transnacional.

O “novo contrato” transnacional aqui exposto é próprio da segunda metade do século XX, período em que instituições multilaterais (Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Internacional para a reconstrução e desenvolvimento (BIRD), Banco interamericano de Desenvolvimento (BID), etc.) passaram a financiar modelos de desenvolvimento direcionados a diferentes realidades sócio-territoriais, inclusive à Amazônia; isso principalmente por conta da grande quantidade de recursos naturais minerais, hídricos, energéticos (hidroelétricas), florestais, culturais etc. Assim, intensificaram-se práticas de acumulação capitalista e de concentração de poder, acompanhadas de violência e de constrangimentos aos direitos humanos, relacionados à dominação dos agentes econômico-políticos mais capitalizados (ALMEIDA, 2009; CASTRO, 2014) refletidos nas instituições multilaterais citadas, atuantes junto às demais corporações multinacionais/transnacionais, às Organizações Não Governamentais (ONGs) e aos Estados em diferentes níveis (municipal, Estadual, Federal).

As alterações contratuais do século XX implicam ainda na transformação da responsabilização do Estado diante das demandas sociais. A concepção liberal clássica de estado mantenedor de liberdades individuais e da propriedade privada dá espaço ao Estado de bem-estar social, contemporaneamente enfraquecido pela lógica neoliberal. Por sua vez, o neoliberalismo se apresenta indissociável da estratégia nacional desenvolvimentista<sup>4</sup> clássica, utilizada para superar o subdesenvolvimento dos países latino-americanos e presente no Brasil através da industrialização e do desenvolvimento econômico liderado pelo governo brasileiro entre os anos 1930 e 1970 (BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012).

---

<sup>4</sup> Conjunto de valores, ideias, leis e políticas orientadas para o desenvolvimento econômico que leva para a criação de oportunidades para que empresários dispostos a assumir riscos possam investir e inovar (BRESSER-PEREIRA, 2012).



Configurando mais continuidades do que rupturas, a concepção de Estado nacional-desenvolvimentista cedeu lugar ao Estado neo-desenvolvimentista, priorizando “o desenvolvimento econômico, uma taxa de câmbio competitiva, a responsabilidade fiscal e o aumento da carga tributária para financiar os gastos sociais” (BRESSER-PEREIRA; THEUER 2012). No contexto de expansão mercadológica e de conflitos econômicos e sociais, cabe refletir os efeitos práticos destas estratégias desenvolvimentistas sobre as populações marginalizadas em regiões compreendidas enquanto periféricas, como é o caso das populações que tem nos rios, na floresta e nas orlas um importante referencial de vida.

Considerando o lugar da Amazônia na Geopolítica Global, o Estado Brasileiro se efetiva na região por meio de processos econômicos reais ou virtuais, desenvolvendo uma estratégia de presença ativa em mercados além da fronteira (CASTRO, 2001). Dessa forma, mesmo antes da intensificação do processo de globalização e da integração de mercados, as políticas voltadas à região amazônica sempre estiveram ligadas aos interesses internacionais. A própria colonização portuguesa na Amazônia brasileira, como destacam Oliveira (2000) e Castro (2008), é compreendida enquanto produto de interesses políticos e econômicos de potências europeias (Portugal e Espanha), iniciada através da criação de aglomerações e fortins ao longo dos cursos fluviais, em sítios estratégicos na interseção entre os cursos d'água e a floresta com o objetivo de conquista, exploração de produtos extrativistas, transportes de mercadorias, aprisionamento de índios<sup>5</sup> e defesa do território.

Além disso, os rios foram importantes para a circulação de informações, para o domínio político e, posteriormente, para irradiação de novos modos de vida associados a diferentes e imbricadas temporalidades e espacialidades (ribeirinhos, indígenas, capitalistas etc.) (OLIVEIRA, 2000; CASTRO, 2008). Dessa forma, o início do povoamento da Amazônia, a exploração das “drogas do sertão” e, posteriormente, a agricultura comercial e a exploração da borracha, foram expressões socioeconômicas que fizeram surgir povoados, vilas e cidades ao longo dos cursos fluviais (TRINDADE JR., 2008).

Partindo dessas premissas afirma-se que “o local está irremediavelmente ligado, nas relações econômicas, ao global, ainda que por processo diferenciados” (CASTRO, 2001, p.9). Assim, os eixos rodoviários e os grandes projetos voltados para a Amazônia nas décadas de 1970 e 1980, financiados por organismos multilaterais e voltados ao serviço do mercado global, também refletem estratégias economicistas do Estado, que fragilizado diante dos novos arranjos institucionais internacionais, precisa não apenas defender o território, mas “defender a economia e o espaço monetário” (CASTRO, 2001, p. 14).

---

<sup>5</sup>Quando os europeus iniciaram o processo de colonização da Amazônia, este não era um espaço que se constituía num grande vazio demográfico, não sendo, portanto, desocupado. A ocupação nos primeiros séculos significou uma forma de colonização que muito utilizou os habitantes originais, os indígenas, como mão de obra para a construção dos fortins, para catequização etc. (OLIVEIRA, 2000).



Dito isso, destaca-se o Estado como uma contradição e uma possibilidade, isto é, como um agente que pode atuar tanto no sentido de manter e legitimar o mercado (REIS, 2003) e a ordem dominante e hegemônica da sociedade (a forma capitalista de organização e produção social), quanto no sentido de atenuar os seus efeitos, garantindo conquistas sociais por meio de ações e de políticas sociais (FLEURY, 2014).

Esta contraditoriedade de um Estado que precisa se equilibrar entre os conflitos sociais e os avanços do mercado marca o desafio neo-desenvolvimentista na Amazônia. Por conta disso, garantir territorialidades e a reprodução de identidades mesmo diante dos processos de urbanização e modernização do espaço é responsabilidade do Estado, uma vez, pois que os conflitos urbanos são indissociáveis do modelo econômico (capitalista) adotado pelos governos em diferentes momentos históricos (CASTRO, 2014), gerando estruturação de classe, desigualdades sociais, a corrupção e os limites impostos à realização dos direitos (de infraestrutura, de serviços, de efetiva participação nos processos decisórios e mesmo no reconhecimento de seus protagonismos sociais) dos cidadãos.

Dentre os conflitos urbanos atrelados ao capital está a mercadificação dos espaços da cidade, refletida nos megaprojetos de investimentos patrocinados pelo Estado e por parcerias público-privadas; o processo de mercadificação segue sem apresentar resultados evidentes na alteração da matriz social, na in-transparência de acordo multilaterais, na produção intensiva de *commodities*, elevando, assim, os conflitos agrários em territórios de populações tradicionalmente ocupados (indígenas, quilombolas, ribeirinhos) na Amazônia e as injustiças sociais manifestadas por meio do obscurecimento e da negação de direitos, sejam eles urbanos, rurais ou étnicos (CASTRO, 2014).

É a partir dessas premissas que se pode entender como a relação e interação da Amazônia e seu conjunto de cidades com os cursos fluviais regionais foi bastante intensa e conflituosa. De todo modo, além dos rios, diversas atividades permeadas por usos materiais e/ou simbólicos associados à floresta também são constatadas em ambientes citadinos, como destaca Castro (2008), notadamente através de processos de trabalho que envolvem a transformação e/ou utilização de produtos extrativistas (madeiras, frutas, ervas, sementes), na caça, no artesanato, nas festas de santo etc.

Sobre essa ligação do urbano, em diferentes escalas e intensidades, com a floresta, Trindade Jr. (2014) destaca que esta última deve ser vista não apenas como um recurso a ser aproveitado, mas, igualmente, como parte de padrões culturais e de representações simbólicas que, com maior ou menor intensidade, encontram-se presentes na configuração espacial das cidades.

Dito isso, considera-se as orlas fluviais das cidades amazônicas enquanto espaços socialmente construídos que apresentam íntima relação econômica, funcional e simbólico



cultural com a dinâmica da natureza. Assim, os rios e a floresta foram e são elementos importantes para se pensar o cotidiano urbano de diversas cidades localizadas nas margens dos rios (TRINDADE JR.; AMARAL; SILVA, 2008), e isso nos mais variados níveis do urbano, seja em pequenas, médias, ou mesmo em realidades metropolitanas.

Assim, diante das transformações do papel do Estado, das disputas de interesses em escala Global, regional e local, e da resistência de uma temporalidade ribeirinha do passado, é possível entender a articulação urbana contraditória e desigual de diferentes tempos sociais na Amazônia brasileira. Tal articulação segue associada ao processo desenvolvimentista e à modernização do espaço, perpetuando os aspectos de colonialidade que, de acordo com Quijano (2005), refletem a pretensão eurocêntrica em ser a exclusiva produtora e protagonista da modernidade, mesmo nos mais díspares contextos regionais. São significativas, portanto, as críticas aos modelos de urbanização e modernização nas orlas fluviais das cidades amazônicas, destacando as resistências e os conflitos sociais por eles produzidos.

### 3. MODERNIDADE, INTERVENÇÕES URBANAS E TERRITORIALIDADES CONFLITANTES NOS ESPAÇOS DAS FRENTES FLUVIAIS DE CAMETÁ, MARABÁ E SANTARÉM

Ao analisar realidades amazônicas como Cametá, Marabá e Santarém, cujos espaços de frente fluviais condensam uma multiplicidade de relações, fragmentos, objetos, símbolos, práticas e estratégias de apropriação ligadas ao aproveitamento moderno capitalista e ao vividoribeirinho (TRINDADE JR.; TRINDADE, 2012; COSTA, 2012; LIMA, 2013), é importante destacar que a forma-conteúdo cidade, enquanto dimensão material da sociedade configura a realidade presente, imediata, dado prático-sensível e arquitetônico que sempre manteve relações com a sociedade em seu conjunto e em seu funcionamento, com seus componentes e a sua história (LEFÈBVRE, 2006). Um lugar de vida intensa, onde predomina a dimensão do humano, do vivido (OLIVEIRA, 2000), e que de maneira alguma pode ser pensado e/ou depender unicamente das ações do Estado, do processo modernizante (colonial) e da racionalidade de mercado para sua produção e reprodução social.

Dessa forma, em cidades como Cametá, Marabá e Santarém (mapa 01), cuja origem guarda íntima relação com as águas dos rios e a floresta, o espaço socialmente produzido<sup>6</sup>,

---

<sup>6</sup>O espaço socialmente produzido, categoria central e base analítica da presente proposta, é aquele dos grupos, dos homens enquanto seres sociais que produzem a sua vida, a sua história, a sua consciência, o seu mundo. Ele está vinculado à prática social e, por isso, serve tanto como instrumento de pensamento como de ação, apontando possibilidades e alternativas que se manifestam a partir da imbricação de diferentes modos de produção social. Apresenta um conteúdo sensível, material, vivido e prático. Trata do conjunto da sociedade e não apenas de um grupo ou classe, reconhecendo a existência de conflitos em uma perspectiva dialética. Por



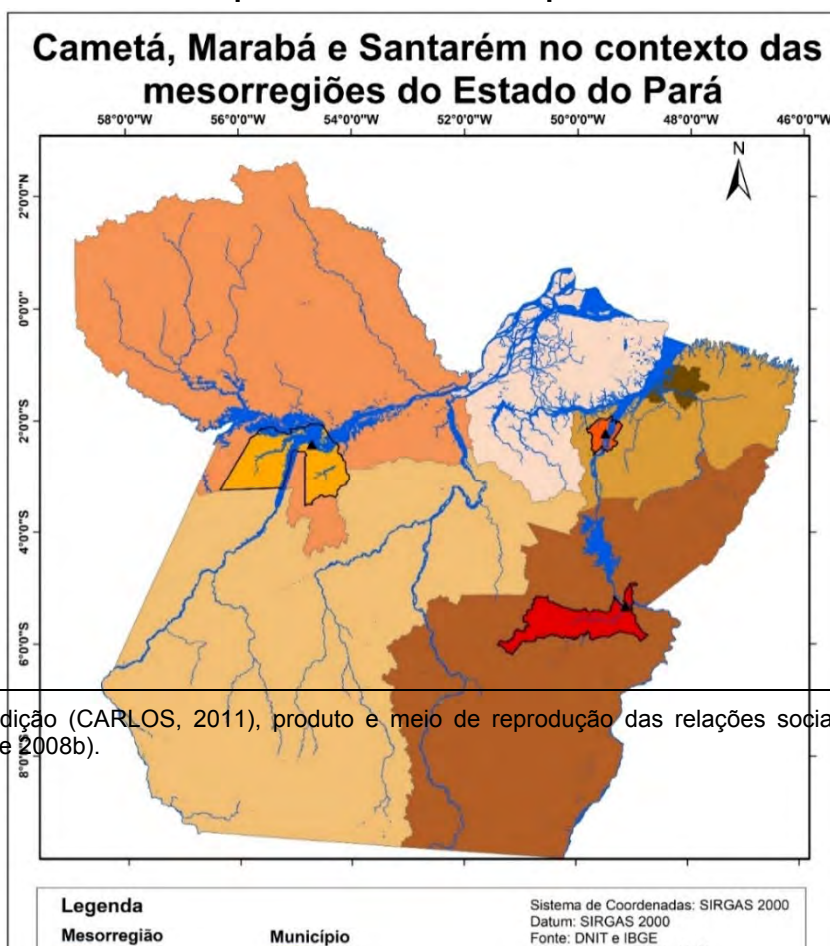


em face da complexidade dos processos recentes que se deram sobre a Amazônia, desenvolve-se através de todas as territorialidades e dinâmicas socioespaciais existentes, estejam elas ligadas ao capital e ao processo modernizante-colonial, ou mesmo por territorialidades assentadas em grupos que tem na floresta e nos rios um importante referencial de existência e de sobrevivência.

Assim, pode-se afirmar que:

“[...] estamos diante de tensões que envolvem, além de temporalidades naturais, outras temporalidades inscritas e escritas pelos diferentes povos e suas culturas que, entretanto, terão que levar necessariamente as temporalidades naturais em consideração. Dizer que estamos diante de diferentes temporalidades inscritas e escritas pelos diferentes povos e suas culturas é dizer que se estabeleceram ao longo do tempo diferentes relações com o espaço, com a natureza, com a água, com a terra, com o ar, com o fogo e com a vida nas suas diferentes espécies e com seus diferentes tempos. Ao longo do tempo, diferentes habitats e diferentes hábitos se constituíram conformando diferentes territorialidades por meio de muitas guerras, alianças e acordos que constituem a história de cada povo e da humanidade na sua diversidade. Tudo isso, cada povo, sua cultura, as diferentes territorialidades, assim como todo o acervo de acordos e alianças de paz e de guerra, constitui patrimônio de uma humanidade múltipla, diversa e plural [...]. (PORTO-GONÇALVES, 2017, p. 276).

**Mapa 01 – Localização dos municípios de Cametá, Marabá e Santarém e suas respectivas sedes municipais**



conta disso, é condição (CARLOS, 2011), produto e meio de reprodução das relações sociais (LEFÈBVRE, 1974; 2006; 2008a e 2008b).





Antes de apresentar os principais elementos e discutir criticamente o processo de modernização que ocorre nas frentes orlas das cidades de Cametá, Marabá e Santarém, é importante destacar que o território, outra importante categoria utilizada na análise, comporta, na sua materialidade, a tensão entre diferentes modos de apropriação, relações (econômicas, políticas, simbólicas) que homens e mulheres socialmente estabelecem entre si e com a natureza num determinado espaço-tempo e não podendo ser considerado algo externo à sociedade que o constituiu. O território abriga as suas contradições e, por isso, contém sempre múltiplas territorialidades em potencial. Com efeito, não há território que não seja instituído. Cada território é sempre abrigo e proteção (simbólico e material) para os sujeitos que por meio dele se reproduzem (HAESBAERT; PORTO-GONÇALVES, 2006; PORTO-GONÇALVES, 2012; 2017).

A cidade de Cametá, que surgiu no contexto de colonização europeia, no início do século XVII) e à margem esquerda do rio Tocantins (mesorregião do Nordeste Paraense), e o seu espaço de orla fluvial, apresentam íntima relação com a natureza, tanto pelo contato que se estabelece com o rio, quanto pela relação de pertencimento referente à floresta, abrigando vivências propiciadas pela territorialidade ribeirinha, muito presente no cotidiano urbano (TRINDADE JR.; TRINDADE 2012).

Por outro lado, atualmente sua frente fluvial é alvo de obras como: a construção do calçadão, do muro de arrimo e reconstrução de uma via pública que dá acesso à Praia da Aldeia, um importante ponto turístico e gastronômico local; requalificação e revitalização de praças e igrejas; construção de portos, do mercado de peixe e de carne; revitalização da feira municipal etc. São obras do governo municipal e estadual que, no geral, refletem a falta de prioridade para com aquelas demandas da população que vivencia os espaços considerados permeados por uma territorialidade ribeirinha, pois, são priorizados pelo poder público e pela coalização de forças empreendedoras locais àquelas mais voltadas para



refuncionalização de espaços e para a promoção da atividade turística (TRINDADE JR,; TRINDADE 2012; AGÊNCIA PARÁ, 2017).

A cidade de Marabá, por seu turno, surge no pontal, na confluência dos rios Tocantins e o Itacaiúnas (mesorregião do Sudeste Paraense). Estes rios, por possibilitarem o início da circulação de mercadorias, informações e pessoas, foram fundamentais para a formação do aglomerado populacional que deu origem à cidade, no final do século XIX (VELHO, 1972; EMMI, 1999). Ademais, pela importância que eles ainda hoje apresentam para o desenvolvimento da vida no espaço de orla, estes cursos fluviais configuram elementos fundamentais para os grupos sociais que desenvolvem territorialidades ligadas às águas, como a utilização dos rios para a obtenção de recursos (água e o pescado), como meio de circulação (transporte fluvial) e como referencial simbólico e cultural (LIMA, 2013; 2016).

O período recente, no entanto, se destaca pelo estímulo empreendedor ligado ao comércio, às atividades de recreação e de turismo por parte do poder público e da coalização de forças empreendedoras locais e regionais. É nesse momento que se inicia a substituição da população original e são realizadas intervenções como a construção do calçadão e do cais de arrimo, de praças, de quadras de esportes e de um residencial que não leva em consideração as especificidades da dimensão ribeirinha local. Além disso, outras grandes obras estão previstas e/ou são estimuladas, são elas: a construção de um porto que dará suporte às atividades siderúrgicas do empreendimento Aços Laminados do Pará (ALPA), o que transformaria a orla de Marabá em espaço de escoamento de diversos produtos, inclusive industrializados; a edificação da Hidrelétrica de Marabá, nas proximidades da cidade (Vila Espírito Santo), que consiste num empreendimento que tem por objetivo atender às demandas locais e regionais de energia; a construção de uma Zona de Processamento de Exportação (ZPE) na margem esquerda do rio Tocantins, um distrito industrial, conectado ao mercado externo, que levaria à criação de toda uma infraestrutura logística e portuária na orla, escoando sua produção por via fluvial; a implantação da Hidrovia Araguaia-Tocantins, empreendimento logístico e infraestrutural que abrange os Estados do Maranhão, Tocantins, Goiás, Mato Grosso e Pará – neste caso, contemplando, dentre as cidades paraenses, Marabá, que está localizada no médio curso do rio Tocantins –, e visa o surgimento de um novo eixo de transporte modal fluvial regional, com ênfase na circulação das mais variadas cargas, principalmente *commodities*; e o prolongamento do calçadão e do muro de arrimo ao longo da Marabá Pioneira, no trecho que margeia o rio Itacaiúnas (LIMA, 2016; SECRETARIA DO ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, MINERAÇÃO E ENERGIA, 2016; CORRÊIO DE CARAJÁS, 2017).



O surgimento de Santarém, uma importante cidade média paraense, também está associado ao período de colonização europeia em terras amazônicas, no ano de 1661, na margem direita do rio Tapajós (encontro das águas deste e do rio Amazonas). O local de Santarém, como ficou conhecido, rapidamente se transformou num importante entreposto comercial e de suporte de atividades econômicas associadas ao extrativismo vegetal (borracha, juta, madeira, sementes, oleaginosas), à pesca, ao cultivo nas várzeas e à pecuária nos campos naturais (COSTA, 2012).

A dinâmica de modernização do espaço da orla santarena, igualmente à Cametá e Marabá, é contraditória. De um lado, os fluxos relacionados ao agronegócio e a BR 163, a mineração (garimpos de ouro, projetos mineiro-metalúrgicos), ao transporte fluvial de maior porte (Porto Cargill), dentre os quais se destacam: a previsão de construção de usinas hidroelétricas ao longo do Tapajós e seus afluentes, do calçadão e do cais de arrimo com vistas à requalificar esse espaço com funções voltadas para práticas de turismo, lazer e recreação; a edificação de um novo terminal hidroviário para atender as demandas locais e regionais no que diz respeito à circulação passageiros e cargas; a edificação de um grande terminal de uso privado da Empresa Brasileira de Portos de Santarém (Embraps), dedicado à movimentação de grãos originados do Centro-Oeste do país. De outro, a territorialidade ribeirinha, materializada por meio dos improvisados portos, das feiras, do mercado, do amontoado de embarcações aportadas e de sociabilidades cotidianas ligadas aos rios e à floresta (comércio de produtos extrativistas, interação com as comunidades do entorno etc.) (COSTA, 2012; EMBRAP, 2015; COMPANHIA DE PORTOS E HIDROVIAS DO ESTADO DO PARÁ, 2016).

A análise dos espaços de orla das três cidades parece confirmar o desenvolvimento de uma territorialidade concretizada e criada pelo Estado (em diferentes níveis) e por coalizões de forças empreendedoras (locais, regionais, nacionais e internacionais) para possibilitar a expansão do aproveitamento capitalista e do ideal moderno-colonial nas frentes fluviais. Por outro lado, concorda-se com Oliveira (2000), Castro (2014) e Trindade Jr. (2014), quando estes destacam que na Amazônia o processo modernizante não ocorre sem contestações e a formação de resistências e conflitos sociais; e é justamente nessa perspectiva de potência transformadora e alternativa que se pensa a territorialidade ribeirinha e os espaços de orla urbanos de Cametá, Marabá e Santarém.

As resistências se dão, frente aos poderes dominantes e coloniais, por meio da não aceitação da saída de suas moradias; pela negligência e inadimplência diante do aumento dos impostos e das taxas cobradas pelo poder público após a realização das melhorias infraestruturais; pela desobediência diante de toda sorte de acordo firmados com o Estado; e, principalmente pela “teimosia” na perpetuação da territorialidade ribeirinha através da



permanência de práticas sociais, objetos e símbolos que a referenciam, quais sejam: barcos, canoas e rabetas que possibilitam a circulação fluvial de pequeno porte, como meio de complementar ou como única fonte de renda e/ou subsistência; formas espaciais como os trapiches, rampas e estruturas de madeira que democratizam e possibilitam o acesso pleno aos rios; as praças, as feiras e os mercados, que permitem a reunião e a interação entre as pessoas, bem como a venda de produtos (ervas, frutas, banhos de cheiro, o pescado etc.); as moradias, que apresentam uma infraestrutura simples e cujos quintais servem para a criação de animais como galinhas, patos e porcos; o cultivo de várzea; as atividades ligadas à pesca, que é desenvolvida tanto para complementar a renda, quanto como única fonte de subsistência; o uso doméstico da água dos rios; a busca por liberdade para desenvolver atividades (caça, pesca, cultivo de verduras, frutas, legumes) de acordo com o seu próprio tempo, que não está associado ao tempo do capital; a realização das festas de santo; a existência de relações rotineiras de sobrevivência e de solidariedades mais diretas e aproximativas, permeadas por laços de parentesco e amizade etc.

Assim, para finalizar, concorda-se com Oliveira (1999) quando este destaca que, na Amazônia, as resistências se desenvolvem através de ações, organizadas ou não, que tem contribuído para que aflorem formas de luta com o objetivo de não permitir que o espaço se reproduza exclusivamente às feições dos agentes/grupos dominantes e de acordo com as estratégias de um modelo tendente à homogeneização e espetacularização da vida.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existe um discurso colonial intrínseco a concepção moderna de desenvolvimento, que se transformou em um aparato extremamente eficiente para a construção de conhecimento e para a aplicação de poder sobre um determinado local (ESCOBAR, 1995). Dito isso, a apresentação e análise do processo modernizante-colonial e a consequente mercadificação dos espaços de orla discutidos no presente artigo confirma, de modo geral:

- 1) A ligação entre o desenvolvimento de políticas públicas, a difusão de uma urbanização empreendedora (patrocinada pelo Estado em diferentes níveis, pelo capital privado, e pelas parcerias transnacionais estabelecidas) e a continuidade da colonialidade, reproduzida historicamente na Amazônia; 2) A interpretação da primazia da territorialidade neoliberal hegemônica – pautada no aproveitamento do potencial das frentes fluviais para o turismo, para o uso das amenidades naturais, para o estabelecimento de atividades recreativas, para o transporte fluvial de maior porte, para a realização de grandes festas e micaretas, para a geração de energia hidroelétrica etc. – enquanto um fator gerador de externalidades e de “des-envolvimento” para o espaço amazônico e para grupos sociais que nele se territorializam, principalmente no que diz respeito aos espaços de orla fluviais analisados.



Além disso, as intervenções e políticas desenvolvidas que culminam no aumento dos impostos cobrados da população local (IPTU, por exemplo), no assédio ligado à venda de suas residências para grupos econômicos mais capitalizados, na tendência e/ou estímulo de saída da população original para a implementação de obras de infraestrutura estabelecidas pelo poder público e no aumento de parcerias com o setor privado nas escalas nacional e internacional; isso desencadeia a negação das demandas básicas (habitação, saúde, educação, segurança) e o enfraquecimento do protagonismo social dessas populações, cujo reconhecimento consta no ideal contratual que marcam as relações de representatividade entre o Estado e a Sociedade.

Destaca-se, portanto, que o Estado, a partir de suas ações, das políticas implementadas e das relações de dominação institucionalizadas e legitimadas sobre os espaços das orlas fluviais das cidades de Cametá, Marabá e Santarém, não contribuiu significativamente para o estabelecimento de conquistas sociais mais significativas e voltadas para a coletividade. Isso porque, mesmo sendo um campo de ação importante no que diz respeito às lutas e ao atendimento de demandas, com possibilidade de conquistas sociais (FLEURY, 1994; REIS, 2003), o Estado acabou por reforçar o *status quo* dominante, potencializando o aproveitamento mercadofilo das frentes fluviais dessas cidades, negando a sua dimensão socialmente produzida e voltada para a coletividade, para o encontro de diferentes temporalidades e para a afirmação de territorialidades coletivas particulares ligadas ao rio, à cidade e à floresta, não propiciando, com isso, a plena realização do humano e a reprodução de todos os grupos sociais existentes.

## 5. REFERENCIAS

- AGÊNCIA PARÁ. **Governo do Pará inaugura, em Cametá, acesso à Praia da Aldeia.** Disponível em <<http://www.agenciapara.com.br/Noticia/125926/governo-do-para-inaugura-em-cameta-acesso-a-praia-da-aldeia>>. Acesso em: 12 de fev. de 2017.
- ALMEIDA, A. W. B. Agroestratégias e desterritorialização: os direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas do agronegócio. In: ALMEIDA, A. W. B.; CARVALHO, G. **O Plano Ilrsa na visão da sociedade civil pan-Amazônica.** Belém: Actionaid, 2009. p. 57-105.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: PADRO, D.; CARLOS, L. (Orgs). **Desenvolvimento Econômico e Crise.** Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2012. p. 37-65.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, v. 21, n. especial, p. 811-29, dezembro de 2012.
- CARLOS, A. F. A. **Espaço-tempo na metrópole: a fragmentação da vida cotidiana.** São Paulo: Contexto, 2001.
- CASTRO, E. Estado e Políticas Públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de Mercados. In: COELHO, M. C. N.; CASTRO, E.; MATHIS, A.; HURTIENNE, T. **Estado e Políticas públicas na Amazônia Gestão do Desenvolvimento Regional.** 2ª ed. Belém: Cejup, 2001. p. 7-33.
- \_\_\_\_\_. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. In: **Cidades na floresta.** São Paulo: Annablume, 2008. p. 11-39.





- \_\_\_\_\_. Estado e suas margens: limites da interpretação teórica e movimentos sociais. In: LIMONAD, E.; CATRO, E. (Orgs.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 100-118.
- COMPANHIA DE PORTOS E HIDROVIAS DO ESTADO DO PARÁ. **Plano Estratégico – CPH.** Infraestrutura portuária no Estado do Pará: municípios inseridos no Arco-Norte. Belém, 2016.
- CORREIO DE CARAJÁS. **Nova “Orla” em Marabá vai injetar R\$ 66 milhões e gerar até 400 empregos.** Disponível em <<https://www.correiodecarajas.com.br/post/nova-orla-em-maraba-vai-injetar-r-66-milhoes-e-gerar-ate-400-empregos>>. Acesso em: 18 de out. de 2017.
- COSTA, T. C. **A relação cidade-rio na Amazônia:** mudanças e permanências frente ao processo de urbanização recente, o exemplo de Santarém (Pa). Dissertação (mestrado em desenvolvimento sustentável do trópico húmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2012. 163 f.
- EMBRAPS. Empresa Brasileira de Portos de Santarém. **Relatório de Impacto Ambiental.** Santarém, 2015.
- EMMI, M. F. **A oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanhais.** 2ª ed. Belém: UFPA/NAEA, 1999.
- ESCOBAR, A. **Encountering development:** the making and unmaking of the Third World. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.
- FLEURY, S. **Estado sem cidadãos:** seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: editora FIOCRUZ, 1994.
- GUDYNAS, E.; ACOSTA, A. La renovación de la crítica al desarrollo y elbuenvivir como alternativa. **Revista Utopia y Praxis Latinoamericana,** Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad del Zulia, Año 16, nº 53, p. 71-83, abril./jun., 2011.
- HAESBAERT; R.; PORTO-GONÇALVES, C. W. **A nova des-ordem mundial.** São Paulo: Editora UNESP, 2006.
- KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and Interdependence:** World Politics in Transition. 4ª ed. New York: Longman, 2012.
- LEFEBVRE, H. **La producción de l’espace.** Paris: Anthropos, 1974.
- \_\_\_\_\_. **O direito à cidade.** 4ª ed. São Paulo: Centauro, 2006.
- \_\_\_\_\_. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: UFMG, 2008a.
- \_\_\_\_\_. **Espaço e política.** Belo Horizonte. UFMG, 2008b.
- LIMA, M. M. **A ribeira & a orla: espacialidades e territorialidades urbanas ribeirinhas em uma cidade amazônica em transformação.** 2013. 256 f. Dissertação (mestrado em geografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.
- \_\_\_\_\_. A produção social do espaço e a relação cidade-rio na ribeira de Marabá-PA: modernização, conflitos e resistências. **GEOUSP: espaço e tempo.** São Paulo, v. 20, p. 267-280, 2016.
- MATIAS, E. F. P. **A humanidade e suas fronteiras, do Estado Soberano a sociedade Global.** São Paulo: Editora Paz e Terra, 2005.
- OLIVEIRA, J. A. As cidades da Amazônia: novas territorialidades e velhas exclusões reencontradas. **Caderno Prudentino de Geografia.** São Paulo, v. 21, p. 53-70, 1999.
- \_\_\_\_\_. **Cidades na selva.** Manaus: Valer, 2000.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. **O desafio ambiental.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.
- \_\_\_\_\_. **A globalização da natureza e a natureza da globalização:** 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- QUIJANO, A. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: Lander, E. (Comp.). **La colonialidad del saber:** eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p.117 – 142.
- REIS, B. P. W. O mercado e a norma: o Estado moderno e a intervenção pública na economia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, n. 52, p. 55-79, Jun. 2003.



- RIBEIRO, G. L. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: nova ideologia/utopia do desenvolvimento. **Série Antropologia**, Brasília, UNB, n. 123, p. 1-36, 1992.
- SECRETARIA DO ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, MINERAÇÃO E ENERGIA. **Empresários apresentam em Brasília projeto para implantação de Siderúrgica em Marabá**. Disponível em <<http://sedeme.com.br/portal/empresarios-apresentam-em-brasilia-projeto-para-implantacao-de-siderurgica-em-maraba/>> Acesso em: 12 de dez. de 2016.
- TRINDADE, G. O.; TRINDADE, S. C. A ver navios, barcos e canoas... Vivências urbanas e a relação cidade rio na Amazônia ribeirinha. Minas Gerais. **Geografia**. Ensino & Pesquisa (UFMS), v. 16, p. 35-54, 2012.
- TRINDADE JR. S. C. **A cidade e o rio na Amazônia**: mudanças e permanências face às transformações sub-regionais. Projeto de pesquisa submetido ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. Belém, 2008.
- \_\_\_\_\_. Das “cidades na floresta” às “cidades da floresta”: espaço, ambiente e urbanodiversidade na Amazônia brasileira. In: LIMONAD, E; CATRO, E. (Orgs.). **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014. p. 273-293.
- VELHO, O. G. **Frentes de expansão e estrutura agrária**: estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- VIOLA, A. La crisis do desarrollismo y el surgimento de la antropologia del desarrollo. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Antropología del desarrollo**. Barcelona: Paidós, 2000. p. 9-64.



## **GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina.**

### **A ORDEM POLÍTICA DA NAVEGAÇÃO FLUVIAL NO BAIXO AMAZONAS PARAENSE.**

Gilber Valério Cordovil (UFOPA)<sup>1</sup>  
gilval@bol.com.br  
Ivan Gomes da Silva Viana (UFOPA)<sup>2</sup>  
Ivanviana05@hotmail.com

#### **RESUMO**

Este trabalho aborda a navegação fluvial na mesorregião do Baixo Amazonas paraense, de acordo com as análises feitas, a circulação fluvial nessa mesorregião cumpre um papel estratégico para o funcionamento social desse recorte espacial. Diante disso, o objetivo deste trabalho é entender na escala local a realização da geopolítica, identificando os instrumentos e os sujeitos que cooperam em favor da afirmação do Estado. O núcleo duro desta pesquisa se baseia na ideia de que existe uma ordem política imposta sobre a navegação fluvial no Baixo Amazonas. Para realizar este trabalho foi necessária pesquisa de campo, assim como pesquisa e leitura de materiais acadêmicos ligados à proposta desse estudo. Teoricamente este trabalho adota a percepção geopolítica sobre circulação e a perspectiva de território normado. A síntese da pesquisa deste trabalho está organizada em dois tópicos. Após o último tópico algumas considerações são traçadas, dentre elas pode-se destacar: o que se controla de fato são os sujeitos locais e ao mesmo tempo em que o Estado desenvolve instrumentos para facilitar a circulação ele também constrói porosidades no território para controle.

Palavras-chave: Circulação fluvial, Baixo Amazonas, Geopolítica, Normas.

#### **1. INTRODUÇÃO**

O Baixo Amazonas é o curso do rio Amazonas que envolve municípios de três estados brasileiros: Amazonas, Pará e Amapá (figura 01). Este percurso é marcado por quase nada de inclinação, por uma extensa largura e por estar próximo a sua foz. De acordo com Domínguez (2003) é neste trecho que o rio Amazonas apresenta maior concentração e circulação de embarcações. Os fatores que favorecem o maior uso desse trecho pela navegação fluvial são: a sua profundidade<sup>3</sup>, fato que permite, nesse recorte, a navegação de embarcações de grande porte tanto de cargas quanto de passageiros; a existência de uma rede urbana formada por duas cidades médias (Santarém e Macapá) e pequenas cidades, articuladas às duas metrópoles da Amazônia (Belém e Manaus), fato que permite um fluxo

<sup>1</sup> Estudante de Pós-graduação (Doutorando em Geografia humana pela Universidade de São Paulo-USP) Licenciado, Bacharel e mestre em Geografia pela Universidade Federal do Pará - UFPA

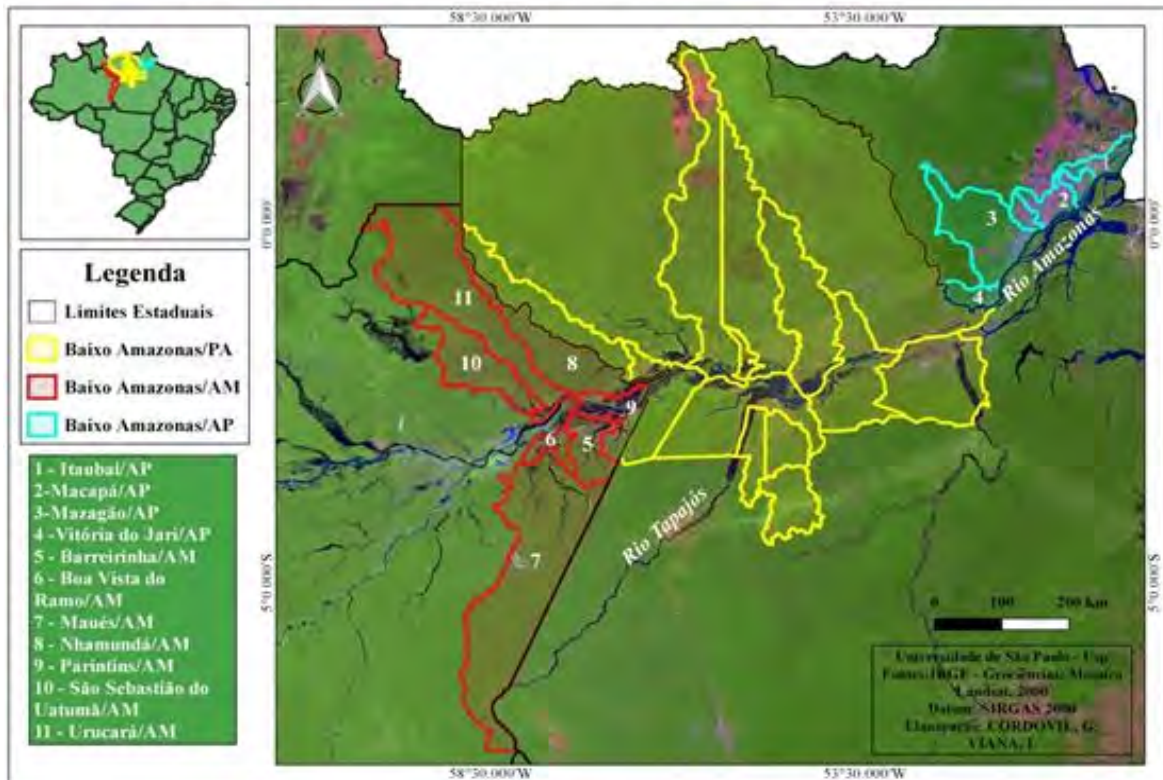
<sup>2</sup> Estudante de Pós-graduação (Doutorando em Geografia humana pela Universidade de São Paulo-USP) Licenciado, Bacharel e mestre em Geografia pela Universidade Federal do Pará - UFPA

<sup>3</sup> De acordo com as informações obtidas junto aos donos e comandantes de embarcação, a profundidade desse curso do rio Amazonas, classificado como Baixo Amazonas, varia entre 27 a 80m no período menos chuvoso da região, podendo ficar até cinco ou nove metros mais profundo entre os meses de dezembro a junho, que é o período do ano de maior índice pluviométrico da Amazônia, condição natural relevante para as cheias desse rio, trabalho de campo 2017.



de passageiro muito intenso nessa rede<sup>4</sup> e a densidade demográfica de aproximadamente 1.026,559 habitantes<sup>5</sup> (IBGE, 2016). Essa densidade populacional<sup>6</sup>, ao longo de todo esse trecho estimula uma maior presença de embarcações, assim como a circulação de bens, serviços, pessoas e dinheiro.

Figura 01: Localização da Área do Baixo Amazonas-Brasil



Apesar da escala do Baixo Amazonas envolver espaços de três estados, este trabalho terá como área de estudo o Baixo Amazonas paraense (figura 02). Este recorte espacial destaca o quanto a circulação fluvial é imperiosa para a construção e formação sócio-espacial dessa região. As embarcações que circulam por este trecho do Baixo Amazonas são de propriedade de sujeitos locais, são elas que transportam as coisas por todas as cidades e localidades dessa região, portanto, a circulação das embarcações cumpre um papel estratégico para o funcionamento social dessa região, uma vez que ela movimenta mercadorias, mão de obra e dinheiro entre as cidades. É por meio dela que de fato a moda mundial se realiza e se espacializa no lugar.

<sup>4</sup> De acordo com o gerente do Terminal Hidroviário de Belém, se projeta uma demanda de circulação de passageiros com a construção do novo portode Santarém de três milhões de passageiro ano, que é três vezes a demanda de Belém.

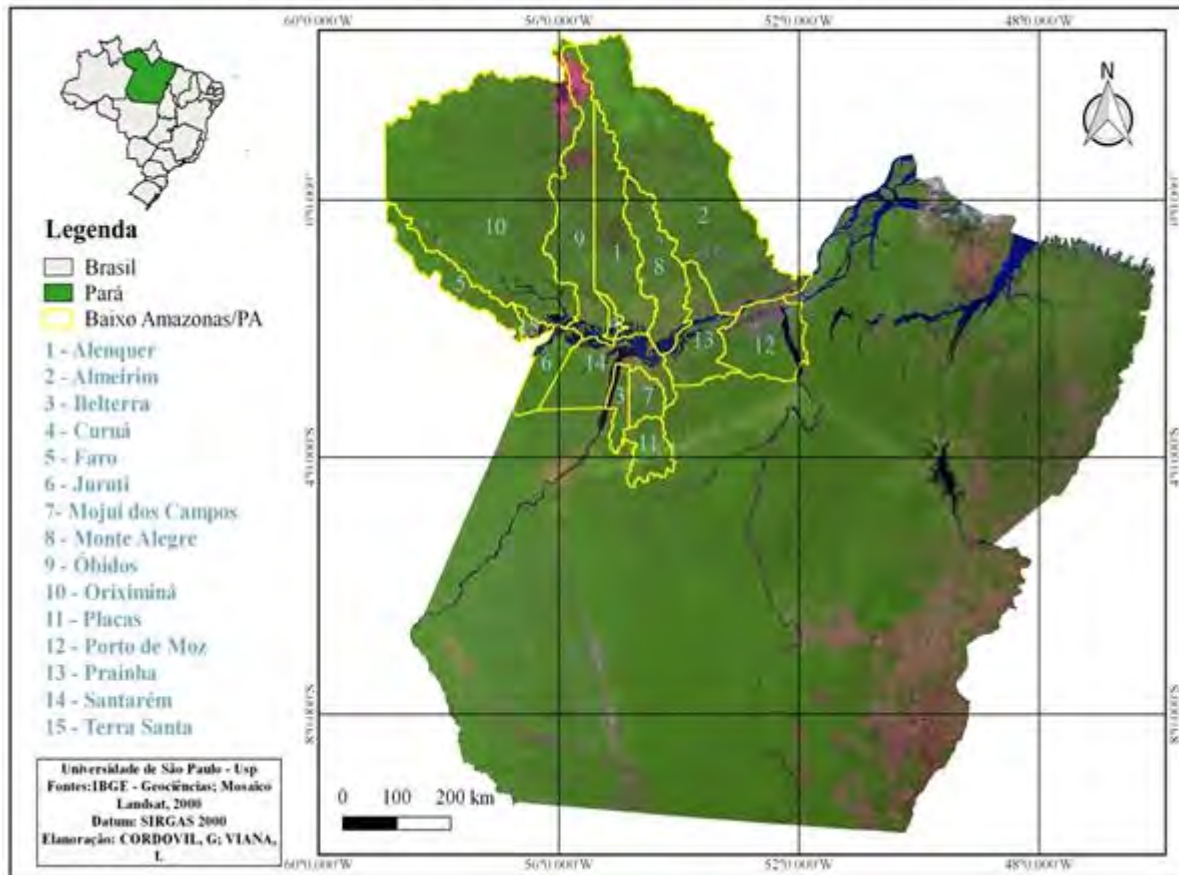
<sup>5</sup> Esse quantitativo populacional leva em consideração apenas os municípios das pequenas cidades e o município de Santarém.

<sup>6</sup> Ressalto que o quantitativo populacional do estado do Amapá não foi inserido.





Figura 02: Localização do Baixo Amazonas Paraense-Brasil



Diante disso, Este trabalho consiste na análise: de dados empíricos da navegação no Baixo Amazonas e das políticas do Estado brasileiro que incidem sobre a circulação fluvial nesse recorte espacial, para entender na práxis da escala local a realização da geopolítica de Estado e o domínio político da circulação fluvial nessa mesorregião. Teoricamente este trabalho adota a percepção geopolítica sobre circulação, que é aquela que não se restringe a circulação de mercadorias ou das coisas, neste sentido, esse ramo da ciência aborda o fenômeno da circulação em sua dimensão política.

Para corroborar com tal teoria, se utilizará a ideia de território normado, essa concepção sugere que as relações sociais que se projetam sobre o território são todas normatizadas, por isso, quase nada se faz fora da lei estabelecida e a cada momento que novas relações sociais e novos usos se territorializam no território há a necessidade de se criar uma demanda por normas. Os elementos metodológicos que serviram de suporte para esta pesquisa foram: coleta de dados, por meio de entrevistas e aplicação de questionários junto aos sujeitos e instituições envolvidos com a circulação fluvial no Baixo Amazonas e apuração desses dados; leitura e revisão de literaturas vinculadas ao debate da circulação,





da geopolítica e do território; síntese, onde foram aplicadas as teorias, os conceitos e os dados obtidos em trabalho de campo. Para a realização desse trabalho se partiu da ideia de que a circulação fluvial no Baixo Amazonas não acontece livremente, pelo fato de existir uma ordem política que regula e controla os donos de embarcações e conseqüentemente a circulação fluvial nessa região.

## 2. DA ORDEM NATURAL À ORDEM POLÍTICA.

O objetivo neste tópico é construir um debate que mostre a existência de duas ordens projetadas sobre os rios da Amazônia. Mostrando que ambas, mesmo sendo diferentes, possuem forças para determinar a circulação e as ações dos donos de embarcações que usam os rios da região. Essas duas ordens são classificadas como da natureza e humana.

A intenção nesta primeira parte do tópico não é conduzir o leitor para um pensamento determinista sobre a navegação nos rios da Amazônia, mas apenas mostrar que a navegação, mesmo apresentando todo um desenvolvimento técnico é, em muitos momentos, “obrigada a obedecer à natureza”. Assim, para demonstrar esse entendimento se analisará apenas o leito e o canal fluvial, que são elementos estudados na geomorfologia fluvial.

Neste sentido, antes de uma ordem humana, imposta aos rios da Amazônia, expressa, por exemplo, na dimensão política, entende-se que sempre existiu uma ordem da natureza, que por meio de seus fenômenos naturais estrutura, da forma, altera a dinâmica e modifica a topografia dos rios e de seus canais, gerando uma ordem natural para a circulação de todos os tipos de embarcações nos cursos de água.

Para demonstrar a afirmação acima, tanto o leito quanto o canal de um rio em todo o seu perfil transversal ou longitudinal são formados pelo dinamismo da água, pela carga detrítica e deposição de material.

A fisionomia que o rio exhibe ao longo de seu perfil longitudinal é descrita como retilínea, anastomosada e meandrante, constituindo o chamado padrão dos canais. Essa geometria do sistema fluvial resulta do ajuste do canal à sua seção transversal e reflete ao inter-relacionamento entre as variáveis descarga líquida, carga sedimentar, declive, largura e profundidade do canal, velocidade do fluxo e rugosidade do leito. (CUNHA, p. 214, 2011).

A interpretação que pode ser feita em relação à citação da autora é que, as variáveis, ao longo do tempo, possuem a força necessária para interferir na fisiografia fluvial, isto é, tanto no espaço ocupado pelo escoamento da água, que é conhecido como leito,



quanto na sua fisionomia, o canal; impondo novos padrões. Isso significa que novas barras, ilhas de sedimentos e novos meandros podem surgir ao longo do percurso da água, ou seja, da sua nascente até a sua foz, principalmente no curso médio do rio. Diante disso, paralelamente rotas tradicionais de fluxos de embarcações são obrigatoriamente alteradas ou adaptadas ao novo momento do rio, evidenciando a existência de uma ordem da natureza.

A burocracia que tem é que no Rio Amazonas, porque tem a troca de barranco hoje parece uma praia aqui, no outro ano ela some e vai para outro lugar, troca muito de lugar, troca muito de rota de navegação, no tapajós onde tem uma praia lá continua sendo, agora no Rio Amazonas troca muito, tanto é que essa ilha aqui de Santarém já quase sumiu tudo, ela vai aparecer sim, agora não sei onde, mas ela vai aparecer de novo. Hoje tem lugares que não tem! Daqui quando o rio secar onde a gente passava ano passado, hoje vai ter lugar que a gente não vai conseguir navegar não, vai ter que tomar outra rota<sup>7</sup>.

Da mesma forma, quando se analisa o uso do leito de um rio pela navegação se percebe que, durante certos períodos do ano determinadas embarcações circulam de forma distinta o seu leito. No caso do Rio Amazonas, durante o período das cheias embarcações de grande porte<sup>8</sup> podem navegar pelo leito menor ou pela margem do rio, porém no período de seca, esses veículos são obrigados a navegar no leito de vazante.

Nessa época das cheias a gente aproxima muito das margens dos rios só que no verão a gente não navega por lá, por que tem muitas burocracias, tem barranco de areia; no verão tem o canal certo para navegar; nessa época (cheias) aí a gente pega um monte de atalho que dá para navegar, mas no verão não tem como, no verão tem que fazer o canal mesmo<sup>9</sup>.

De acordo com a informação do comandante da balsa é evidente que as embarcações de grande porte não usam de forma homogênea todo o espaço do leito fluvial, isto é, durante o “verão amazônico”, tempo menos chuvoso, os comandantes de embarcações são condicionados a navegar pela calha corresponde ao período de vazante do Rio Amazonas, uma vez que a profundidade ideal de navegação desse rio, nesse período, acontece nesse tipo de leito.

Os processos de erosão, transporte e deposição de sedimentos no leito fluvial alternam-se no decorrer do tempo e, espacialmente, são definidos

<sup>7</sup> Informação verbal concedida pelo comandante de embarcação durante a realização do trabalho de campo, junho de 2017.

<sup>8</sup> Neste trabalho embarcações de grande porte correspondem aos seguintes veículos: navios graneleiros, de cruzeiros, de transporte de minério, aqueles que transportam passageiros e tripulantes (aproximadamente 60) e cargas (a partir de uma tonelada) e as balsas que alcançam de 100 a 200 metros de comprimento.

<sup>9</sup> Informação verbal concedida pelo comandante de embarcação durante a realização do trabalho de campo, junho de 2017.



pela distribuição da velocidade e da turbulência do fluxo dentro do canal. São processos dependentes entre si e resultam não apenas das mudanças no fluxo, como, também, na carga existente. (CUNHA, 2011, p. 231 2011).

Tanto a fala dos comandantes, quanto a citação de Cunha deixa claro que essas variações da natureza do rio Amazonas podem provocar encalhamentos ou danos físicos para essas embarcações. A interpretação que se faz é que essa realidade natural do leito determina caminhos rígidos para cada um desses veículos, ou seja, eles navegam apenas em lugares que lhes é permitido pela natureza do rio.



A imagem acima serve de ilustração dos dois períodos destacados no texto anterior, como pode ser observada, a navegação no leito maior é impossível para as grandes embarcações em virtude da possível produção espacial que existe nele e também pela presença da natureza, em forma de floresta em pé, além do que ele é sazonalmente ocupado pelas águas, porém observações empíricas permitem frisar que embarcações pequenas<sup>10</sup> são comuns circularem nesse ambiente; já no leito menor a navegação pode ocorrer, porém com variações uma vez que a profundidade varia ao longo de seu perfil transversal, onde um dos elementos que influencia é a pluviosidade que não é a mesma durante o ano, porém, como a figura mostra o único leito navegável em toda época do ano é o de vazante.

Analisando a citação de Cunha (2011) e a fala dos comandantes entrevistados se entende que a fisiografia do rio não é algo estático, ou seja, a mesma paisagem. O rio é um objeto geográfico que sofre e provoca alterações significativas tanto no seu leito quanto no seu canal, onde os processos, citados acima pela autora, são os agentes produtores e definidores de novos caminhos para a circulação de cada embarcação, por isso a navegação no Rio Amazonas tem que ser entendido no movimento do rio.

Para além da dimensão natural, a navegação nos rios da Amazônia, em especial o Amazonas, também obedece a uma ordem humana, esta expressamente materializada na

<sup>10</sup> Neste trabalho pequenas embarcações correspondem aos seguintes veículos: canoas, rabetas e barcos que transportam até 15 pessoas e pequenos volumes (bagagem e mercadoria).



dimensão política. A necessidade de se estabelecer uma ordem humana acontece a partir da necessidade de se controlar a circulação.

A circulação é naturalmente criadora de mudanças na ordem estabelecida do espaço: ela consiste em deslocar. Na ordem política, ela desloca os homens, as armas e as ideias; na ordem econômica, ela desloca as mercadorias, as técnicas, os capitais e os mercados; na ordem cultural, ela desloca as ideias, mistura os homens. (GOTTMAN apud ARROYO, p. 37, 2015)

A análise da citação acima revela a importância da circulação no interior de um território ou entre territórios, assim como mostra um relevante papel da circulação: na formação dos Estados, na reprodução do modo de produção capitalista e na estruturação do território nacional. É com base nessa reflexão que se compreende a necessidade imperiosa de seu controle, já que ela é “*naturalmente criadora de mudanças*”. É fundamentado nisso que se entende o controle da navegação no rio Amazonas.

As pesquisas apontam que para navegar os rios da Amazônia nem sempre houve a necessidade do comandante do barco possuir a habilitação de aquaviário, bem como era comum entre passageiros e tripulantes haver todo o tipo de mercadoria transportada, os donos de embarcações não precisavam cadastrar seus veículos na autoridade marítima, da mesma forma os veículos não precisavam passar por inspeção e não era obrigatório possuir equipamentos tecnológicos de orientação durante o tráfego nos rios. As pesquisas também apontam que essas ações historicamente foram construídas para controlar a circulação, ou seja, instituições jurídicas foram organizadas para normar o território, normas foram elaboradas para regular as ações e os movimentos e autoridades foram definidas para por em prática o controle, uma vez que ficou evidente o potencial político, econômico e cultural da circulação.

Em relação ao aproveitamento dos cursos fluviais abundantes na região, os portugueses adotaram uma política de controle rigoroso. Havia necessidade de autorização para trafegar em certos trechos do Amazonas. Desenvolveram a política de fechamento da Amazônia aos estrangeiros (atitude que passou a ser denominada de política chinesa), e através de vários atos, nos séculos XVII e XVIII demonstraram firmeza nessa decisão, como, por exemplo em 1740, ao permitirem a passagem do cientista Charles Marie de La Condamine e seus companheiros de expedição, tomaram providência para que os mesmos fossem devidamente observados. (XIMENES, p. 4, 1992)

Como pode ser observada no texto de Ximenes, a navegação no rio Amazonas desde muito tempo não acontece livremente, pois desde muito cedo ocorreu o controle histórico da navegação nesse rio. Ao longo da história, o Estado, seja na figura do governo lusitano ou na forma do governo brasileiro desenvolveu instrumentos e delegou sujeitos para



a sua regulação, impondo assim uma ordem humana, na qual deriva uma série de normas para o uso do rio Amazonas. Para demonstrar essa ordem humana destacamos alguns instrumentos criados recentemente pelo Estado brasileiro para a determinação da navegação.

Diante disso, no ano de 1997 o governo brasileiro aprova a lei 9.537, de acordo com esta lei são determinadas: as normas de segurança do tráfego aquaviário em águas sob a jurisdição nacional; estabelecem-se conceitos e definições (amador, aquaviário, comandante, embarcação e outros); execução da lei pela autoridade marinha; atribuições da autoridade marinha; uso de proteção de motor; estabelece normas para as embarcações estrangeiras; penalidades e multas para aqueles que descumprirem os artigos dessa lei e outros.

Da mesma forma o de decreto 2.596 de 1998, além de regulamentar a lei 9.537, produz normatizações para a navegação nos rios. Dentre as várias regulamentações existentes neste decreto podemos destacar para a análise: a classificação da navegação (mar aberto e interior); a classificação do grupo a ser multado (tripulante, proprietário, prático e outros); os tipos de penalidades (multa e suspensão do Certificado de habilitação); a classificação dos tipos de infração (trafegar área reservada a banhista ou exclusiva para determinado tipo de embarcação, conduzir embarcação em estado de embriaguez ou após uso de substância entorpecente ou tóxica, velocidade superior à permitida).

A análise da lei e do decreto orienta o pensamento para a seguinte interpretação, estes instrumentos revelam a ação geopolítica do Estado, uma vez que ambos se configuram como ferramentas políticas de normatização e de regulação da navegação em qualquer rio brasileiro. Entretanto, os instrumentos políticos são insuficientes para produzir a soberania e o controle territorial dos cursos de água, neste sentido, o Estado define a autoridade marítima, ou seja, o Ministério da Marinha. Cabe à autoridade marítima promover a implementação e a execução destes e de outros instrumentos, assim como elaborar normas para habilitação, tráfego etc.

Enquanto a circulação se alarga e ganha novos contornos surgem novas questões em relação ao controle dos fluxos. Nenhum movimento é totalmente livre, haverá sempre uma instância de supervisão, de regulação, de normas às quais deverá se submeter; cria-se uma série de mecanismos, ora para estimular os fluxos (de qualquer natureza), ora para vigiá-los e impedi-los. (ARROYO, p. 39, 2015)

Portanto, a circulação tem que ser entendida na dialética, pois ao mesmo tempo em que se estrutura o território para sua realização também se cria nesse mesmo território impedimentos materiais e imateriais para sua efetivação. Por isso é comum a navegação no rio Amazonas esbarrar em uma série de instituições e normas que servem para vigiar,





obstruir e também punir. O que se controla de fato não é simplesmente a circulação, mas sim os sujeitos (donos de embarcações) e os objetos (as embarcações e o rio). O tópico abaixo mostrará essa disposição de controle.

### 3. TERRITÓRIO NORMADO: UMA FONTE DE INTERPRETAÇÃO GEOPOLÍTICA.

Porém, chama a atenção para a necessidade de hoje refinarmos o conceito de território de modo a distinguir aquele território de todos, abrigo de todos, daquele de interesse das empresas. O primeiro ele conceituará como território normado e o segundo como território como recurso, território como norma ou território das empresas. O primeiro é o território nacional e o segundo é o espaço internacional, de interesse das empresas. (SILVEIRA apud SANTOS, 2005, P. 252).

A intenção neste tópico é mostrar que o território na sua perspectiva normado se torna uma fonte primorosa de análise geopolítica para o estudo da circulação fluvial no Baixo Amazonas, em virtude dele expressar empiricamente uma organização política, em forma de lei, do território, haja vista, que se construiu historicamente, em todo Estado-Nação, uma densidade normativa, capaz de produzir uma teia política de controle territorial e que por isso atinge a navegação no rio Amazonas. Assim, por meio dessa perspectiva se mostrará a relação entre espaço e poder, cuja dimensão geográfica do debate é a política.

Território como norma significa condicionamento dos usos das técnicas, de seus produtos (os objetos técnicos) e, por extensão, das relações sociais. A cada criação e implementação de objetos técnicos no território, configuram-se demandas por normas de uso e demandas sociais por regulação, e da soma destas resulta a densidade normativa que de fato, é imensurável. (ANTAS Jr, p. 39, 2005)

A interpretação do autor acima sugere que as relações sociais que se projetam sobre o território são todas normatizadas, por isso condicionadas, quase nada se faz fora da lei estabelecida e cada momento que novas relações sociais e novos usos se estabelecem ou surgem no território há a necessidade de se criar uma demanda de controle através das normas. Desse modo, a cada período referente à formação de uma determinada sociedade, formas de controle social sejam elas ideológica ou em forma de lei são pensadas e projetadas para o domínio de suas atividades. Isso constrói um território normado e também um território como norma.

Diante disso, as pesquisas apontam que a navegação no rio Amazonas acontece em um território normado, mesmo que em determinados momentos não se leve em consideração esse caráter do território por determinados sujeitos. O território normado pode ser visto e interpretado como uma necessidade geopolítica, pois é através das leis que os



atores hegemônicos regulam os objetos e as ações que se desenvolvem em qual quer fração do território. Desse modo, a densidade normativa que gera um caráter normado para o território, serve como uma *“espécie de congelamento ou, melhor dos casos, de estabilização das relações sociais no espaço e no tempo”*(Antas Jr, p. 50, 2005).

As embarcações são de propriedade de sujeitos da região do Baixo Amazonas paraense são elas que transportam as mercadorias e pessoas por todas as cidades e localidades dessa região, portanto, a circulação das embarcações cumpre um papel estratégico para o funcionamento social desse recorte espacial, uma vez que é por meio desse veículo que as cidades são abastecidas por mercadorias (matéria-prima, alimentos, produtos industrializados) e por mão de obra barata e especializada. Essa movimentação também faz o dinheiro circular na região e é por meio dela, que de fato a moda mundial se realiza e se espacializa no lugar.

Ao demonstrar o papel estratégico da circulação das embarcações no Baixo Amazonas se demonstra, de forma resumida, a ideia da *“circulação ser criadora”* e revela também que cada sociedade delimita um espaço de projeção política, uma vez que as relações sociais que vão se desenvolvendo no espaço, especificamente no entorno dessa atividade de serviço, estabelece um sistema de poder local e uma apropriação do espaço, onde os proprietários têm consciência desse poder e por ter essa consciência definem espaços sobre sua influência.

Esses sujeitos não podem ficar livres para circular pelo território. É imperioso que se estabeleça racionalidades ordinárias capazes de regular e controlar, mesmo de longe, o comportamento e as ações desses sujeitos locais. É diante disso que o território normado surge como alternativa geopolítica de controle territorial pelo Estado.

Neste sentido o que se controla de fato não é a circulação, mas sim os sujeitos e suas técnicas. As leis e os decretos que são criados são para normatizar, por ordem e se sobrepôr às ações e intenções dos sujeitos locais e seus espaços de exercício de poder.

O território normado para além da dimensão política, as leis que produzem normas, também possui uma configuração territorial peculiar, necessariamente essa perspectiva de ver o território não é apenas subjetivo, mas também apresenta uma objetividade necessária para sua construção, as instituições.

<b>Quadro 01: Instituições Integrantes do Território Normado</b>	
<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>
Capitania dos Portos - Marinha	Companhia das Docas do Pará (CDP)
Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Companhia de portos e hidrovias-Pará (CPH-Pará)
Agencia Nacional de Águas.	Agencia de Regulação e Controle do Estado do Pará (ARCON-Pará)



Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Secretaria de Estado do Meio ambiente do Pará (SEMA)
--	--

Fonte: trabalho de pesquisa 2017.  
Elaboração: Cordovil e Viana.

O quadro acima apresenta algumas das instituições federais e estaduais criadas para a regulação da circulação nos rios Amazônicos, cada uma delas cumpre uma função política de normatização voltada para as ações dos donos de embarcação. Para, além disso, é uma estratégia geopolítica de mostrar que o Estado não está ausente do controle de seu território.

Figura 04: instrumentos políticos de controle territorial



Fonte: trabalho de campo 2017  
Foto: Cordovil

As imagens acima retratam a objetivação e a espacialização desse controle da circulação, ou seja, momento em que a ordem política da navegação ganha forma espacial, é importante frisar que para além do controle da circulação, esses instrumentos políticos juntamente com as normas também ordenam, regulam e definem paisagens no Baixo Amazonas paraense, uma vez que estes orientam sobre o uso do território.

Outro elemento empírico de extrema importância de controle presente no território normado são os portos e os terminais hidroviários. Estes estrategicamente marcam e ditam o início e o fim de cada movimento das embarcações no rio Amazonas. São neles onde também acontecem as fiscalizações, autuações referentes ao descumprimento das leis, prestação de informação (quantidade e tipo) referente ao transporte de carga e passageiros.

<b>Quadro 02: Portos e Estações Hidroviárias no Baixo Amazonas-PA</b>	
<b>Identificação</b>	<b>Localização</b>
Porto de Santarém	Município de Santarém
Porto da Praça Tiradentes	Município de Santarém



Porto de Óbidos	Município de Óbidos
Porto de Trombetas	Município de Oriximiná
Estação hidroviária	Município de Monte Alegre
Hidroviária de Santarém	Município de Santarém

Fonte: trabalho de pesquisa.  
Elaboração: Cordovil e Viana.

Os portos no Baixo Amazonas não cumprem apenas uma função técnica, mas também normativa, eles também, juntamente com as leis e as instituições formam aquilo que Arroyo (2015) classifica como porosidade territorial, já que eles dificultam a circulação das embarcações e conseqüentemente de seus fluxos. Os portos e as hidrovias não apenas articulam a circulação, mas também atuam como uma espécie de gestor de monitoramento dessa mesma circulação.

<b>Quadro 03: Instrumentos políticos de controle da circulação do rio Amazonas</b>	
<b>Lei<sup>o</sup></b>	<b>Identificação</b>
9.537/97	Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário.
2.596/98	Regulamenta a lei 9.537.
97/1999	Determina a autoridade marítima.
9.433/97	Institui a política nacional de recursos hídricos.
9.984/2000	Cria a Agência Nacional de Águas
12.815/2013	Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela união de portos e instalações portuárias.
CEP-1989	Constituição do Estado do Pará.
9782/99	Cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
Varia de município para município	Plano Diretor Participativo Municipal

Fonte: trabalho de pesquisa 2017.  
Elaboração: Cordovil e Viana.

Os três quadros acima representam empiricamente o território normado, ou seja, a organização política do território, e conseqüente essa interpretação se coaduna com aquilo que é categórico para um Estado-Nação, isto é,

O que é determinante para a história do Estado, é a capacidade que eles demonstram em construir sua unidade nacional interna do ponto de vista da organização política do território e de transformar esse dado em poder de Estado (COSTA, p.22, 2008).

A pesquisa revela que a ordem política que se estabelece e se impõe sobre o espaço não parte dos donos das embarcações tradicionais, estes são alijados localmente e nacionalmente sobre as decisões que influenciam no seu cotidiano. Diante disso, é claro





que a densidade normativa e institucional que organiza o território é pensada para além do lugar.

Portanto, essa densidade normativa que constrói a organização política do território que resulta no território normado, como afirma Santos (2008) estrutura a realidade e expressa um rigor extraindividual. Porém, é importante frisar que mesmo com toda a sua força, o território normado não suprime a dialética do uso do território.

#### 4. CONSIDERAÇÕES

Após o trabalho de coleta de dados, análises e reflexões chegamos a este momento, onde a intenção é tracejar considerações para este momento da circulação fluvial do Baixo Amazonas.

Neste sentido, este trabalho, por meio das pesquisas de campo e bibliográfica, confirma a ideia de uma ordem política que se sobrepõe ao espaço de produção e vivência dos donos de embarcações, cujos objetos técnicos circulam entre os municípios do Baixo Amazonas, municípios de outros estados da região Amazônica e do Pará.

Descobriu-se que a ordem política que incide sobre a circulação fluvial no Baixo Amazonas é a combinação histórica entre instrumentos e instituições de diferentes escalas de poder. Portanto, é notória que a articulação de um arranjo de leis constrói um território normado e vice-versa, fato que o torna uma fonte valiosa de análise e interpretação para estudos geopolíticos, uma vez que se gera uma teia política, formada por: sujeitos, leis e instituições.

Da mesma forma, considera-se, com base nos trabalhos de campo, que os donos de embarcações tradicionais do Baixo Amazonas estão alienados do arranjo político local e nacional que elabora as leis, decretos e resoluções que estabelecem legislações que normatizam o uso que eles fazem do rio Amazonas e dos objetos técnicos de infraestrutura. Esse fato marca a projeção de uma geopolítica clássica.

Também ficou constatado que essas normas projetadas sobre o território, ao longo da história, romperam com a liberdade da circulação fluvial no Baixo Amazonas. Uma vez que os donos de embarcações se submetem e cumprem uma série de burocracias, vinculadas à segurança da navegação, meio ambiente e construção de embarcações, realidade que em tempos passados não existia e que, portanto, não havia necessidade de cumprimento.

Da mesma forma que existe uma geopolítica do Estado Brasileiro para a circulação fluvial, também existe um ordem ambiental internacional que é tão normatizadora e legítima quanto à primeira. Essa última construída, distante do lugar, a partir da cooperação entre





Estados e outros atores sociais, que estabelece critérios éticos, ecológicos, direitos individuais com o objetivo de garantir a sustentabilidade do uso dos recursos, do qual o hídrico faz parte, assim como soluciona ou minimiza conflitos.

Portanto, neste trabalho se considerou que falar em controle da circulação é na verdade falar de controle dos sujeitos locais, uma vez que as leis projetadas sobre o território são para controlar sujeitos. A circulação só acontece a partir das intenções dos donos de embarcações.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTAS Jr, R. M. Território e regulação: espaço geográfico fonte material e não-formal do direito. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: FAPESP, 2005.

ARROYO. M. Redes e circulação no uso e controle do território. In: Território e circulação: a dinâmica contraditória da globalização / organizadoras: Mónica Arroyo; Rita de Cássia Ariza da Cruz. São Paulo: FAPESP/PPGH/CAPES/Anablume Geografias, 2015.

BECKER, Bertha K. Amazônia: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, 172 p.

CHRISTOFOLETTI, A. Geomorfologia / Antônio Christofolletti – São Paulo: Blucher, 1980.

COSTA, W. M. Geografia política e geopolítica: Discursos sobre o território e o poder / Wanderley Messias da Costa. – 2ª ed. – São Paulo: Hucitec: Ed. da USP, 2008.

\_\_\_\_\_. Valorizar a água da Amazônia: uma estratégia de inserção nacional e internacional. In: Problemática do uso local e global da água da Amazônia. / Luis E. Aragón; Miguel Clüsener-Godt (orgs.). – Belém: NAEA, 2003.

CUNHA, Sandra B da. Geomorfologia Fluvial. In: Geomorfologia: uma atualização de bases e conceitos / organização, Antônio Teixeira Guerra e Sandra Batista da Cunha. – 10ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

DOMÍNGUEZ, Camilo. Importância dos rios no sistema de transporte da Amazônia. In: Problemática do uso local e global da água da Amazônia. / Luis E. Aragón; Miguel Clüsener-Godt (orgs.). – Belém: NAEA, 2003.

RIBEIRO, Wagner Costa. A ordem ambiental internacional. Wagner Costa Ribeiro. – 3. ed., 1ª reimpressão – São Paulo: Contexto, 2001, 176p.

SANTOS, M. A natureza do espaço, 4. edição. São Paulo: Edusp, 2008.

\_\_\_\_\_. **O retorno do território.** In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de. & SILVEIRA, M. L. Território: globalização e fragmentação. São Paulo: HUCITEC, 1998.

SILVEIRA, M. L. **Prefácio.** In: Santos, Milton. O retorno do território. En: OSAL : Observatório Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun. 2005-). Buenos Aires : CLACSO, 2005.

XIMENES, Tereza. A navegação fluvial no desenvolvimento da Amazônia. In: Embarcações, homens e rios na Amazônia./ por Tereza Ximenes, Joaquina Barata Teixeira, Lourdes Gonçalves Furtado, João Tertuliano Lins. Belém: UFPA, 1992.



## **GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina.**

### **SABERES TRADICIONAIS E MODERNIDADE:**

Classificações, desenvolvimento e progresso em Imperatriz-MA.

Vanda Maria Leite Pantoja (UFMA)  
vanpantoja@gmail.com<sup>1</sup>

Jesus Marmanillo Pereira (UFMA)  
jesusmarmanillo@hotmail.com<sup>2</sup>

### **Resumo**

Partindo da análise sobre os discursos produzidos pelo Estado entorno da chegada da “moderna” multinacional Suzano Papel e Celulose no município de Imperatriz, o presente estudo propõe analisar as percepções, narrativas e justificativas produzidas pelo estado sobre esse grande empreendimento. Tais discursos tinham/têm como propósito mostrar a viabilidade do ponto de vista econômico e social, ao mesmo tempo em que se afirmava o caráter moderno e desenvolvimentista desse modelo. Como contraponto desses discursos, temos os saberes e experiências produzidas cotidianamente pelos povoados da Estrada do Arroz, local de implantação da fábrica de papel e celulose. Assim, buscando perceber e desconstruir colonialidades e hierarquizações em tais discursos pretende-se compreender o processo de invisibilização do “outro” e de uma série de saberes e práticas que não são classificadas dentro dos ditames da modernidade. Nesse sentido, nosso recorte se faz sobre os povoados da Estrada do Arroz, buscando percebê-los em seus processos de (re) conhecimento frente ao conflito de percepções sobre a ideia de desenvolvimento. Para tanto, nos valem das contribuições de autores como Escobar (2005; 2007), Castro-Gómez (2005), Pinto e Mignolo (2015) e outros que nos auxiliam a pensar a tensão entre os conhecimentos de comunidades tradicionais e a lógica de grandes empreendimentos, como um importante passo para a problematização da modernidade enquanto ideologia. Nesse sentido, foram consideradas as narrativas que representam o poder estatal e as falas de lideranças dos povoados da Estrada do Arroz, por meio das quais lançamos reflexões acerca das lógicas capital-centristas que sustentam o discurso de progresso e desenvolvimento nessa cidade considerada o “portal da Amazônia”.

Palavras chave: Saberes tradicionais. Modernidade. Desenvolvimento. Progresso.

### **1. INTRODUÇÃO**

Sob uma retórica primeiramente salvacionista, depois civilizatória finalmentedesenvolvimentista, povos e etnias posicionadas na

---

<sup>1</sup> Doutora em Antropologia, professora adjunta IV, Curso de Licenciatura em Ciências Humanas/ Sociologia, UFMA, Brasil.

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia, professor adjunto Curso de Licenciatura em Ciências Humanas/ Sociologia, UFMA, Brasil.



periferia do novo centro do mundo, inclusive antigos impérios, em diferentes graus, têm sido desapropriados de suas terras; têm visto suas cosmologias, manifestações artísticas, ciências e tecnologias, formas de organização econômica e política serem reduzidas a superstições, mitos, folclores, tradições irracionais e idiosincrasias, quando não são totalmente suprimidas. Sob uma retórica emancipatória, povos e etnias periferizadas têm sido destituídas subjetividade e dignidade (PINTO E MIGNOLO, 2015, p.9).

O presente artigo tem como objetivo problematizar a forma como o discurso sobre desenvolvimento tem sido construído na cidade de Imperatriz-MA, Nordeste do Brasil. Para tanto partimos da análise sobre a produção de discursos que envolvem a chegada e implantação da “moderna” multinacional Suzano Papel e Celulose no município de Imperatriz, e a relação desses discursos com as experiências das pessoas que vivem no contexto da fábrica de celulose nos povoados da Estrada do Arroz, lugar de localização da referida indústria. Por meio dessa situação, elencaremos os principais atores, classificações, instituições e suas inter-relações no trabalho social de construção de uma percepção de desenvolvimento, progresso e modernidade para a cidade de Imperatriz.

Para tanto, nos valem das contribuições teórico metodológicas de Escobar (2005, 2007), Castro-Gómez (2005), Pinto e Mignolo (2015), autores cuja perspectiva conhecida como decolonial, tem nos auxiliado a sistematizar a forma como a oposição e tensão entre o moderno e o tradicional têm sido pensada nos processos de produção discursivas que enfatizam a viabilidade econômica e social de um modelo capitalcentrista (ESCOBAR 2005) em detrimento da subalternização, colonização, invisibilização e finalmente anulação e morte do “outro”. Por esse viés, buscamos mapear as relações, práticas e saberes que vinculados a determinadas concepções de desenvolvimento produzem o dia-a-dia de homens e mulheres que, cercados por tais discursos, possuem poucas chances de manobras no sentido da construção de outras possibilidades de existência.

Seguindo a perspectiva de Escobar (2007) e Castro-Gómez (2005) tentaremos sistematizar algumas relações entre atores sociais e determinadas instituições que têm se encarregado de oferecer forma e conteúdo para as narrativas sobre o desenvolvimento, na cidade de Imperatriz. Trata-se assim, de uma problematização do próprio termo, que é tomado aqui como construção social que emerge de um conjunto de relações, práticas e instituições que possuem todo um aparelhamento para a implementação de ideias e concepções de mundo.

Seguindo esse viés, nossa pesquisa de campo foi orientada para a obtenção de declarações públicas, entrevistas e documentações que nos possibilitasse



compreender o processo de construção social do discurso de desenvolvimento em nível local. Nesse sentido, foram realizadas pesquisas em jornais e revistas, entrevistas com lideranças e moradores dos povoados da Estrada do Arroz, por meio dos quais buscamos sistematizar as relações e os locais de fala de cada sujeito social. Quantitativamente foram 20 recortes de jornais, 12 entrevistas e fotografias. As reflexões e interpretações resultantes de todo esse processo foram sistematizadas em três tópicos onde apresentaremos, 1) uma contextualização mais detalhada sobre a cidade de Imperatriz e sobre os referenciais utilizados, 2) as narrativas produzidas pelo estado e empresariado local e, 3) as práticas e saberes dos povoados da Estrada do Arroz.

## 2. O LÓCUS DA CONSTRUÇÃO SOCIAL DA NARRATIVA DESENVOLVIMENTISTA NO “PORTAL DA AMAZÔNIA”

Para quem busca acesso a região amazônica por meio da BR010, ao chegar em Imperatriz se deparará com um grande portal com os dizeres “Bem-vindo a Imperatriz o Portal da Amazônia.” Composto por um dois pilares construídos com tijolinhos e contornados por uma estrutura de metal, na parte superior, que sustenta a placa da mensagem e uma grande tora de madeira. Tal monumento que pode ser compreendido como uma espécie de altar de sacrifício, cujo ser sacrificado está exposto sobre a grande estrutura metálica, oferece suporte (literal e ideal) para uma metáfora sobre como é construída a concepção de desenvolvimento no “Portal da Amazônia”.

A cidade de Imperatriz está localizada no sudoeste do estado do Maranhão, em uma região com características fronteiriças bastantes manchadas entre os estados do Pará e Tocantins. Vale dizer também que Imperatriz está situada no “Bico do Papagaio”, região conhecida pelos conflitos agrários, pelas relações de trabalho escravo e pelos assassinatos decorrentes de conflitos pela terra, um dos casos de assassinato que ganhou maior repercussão midiática foi a notícia sobre a execução do religioso e ativista pelos direitos à terra Josimo Tavares, ocorrida no dia 10 de maio de 1986, no centro comercial de Imperatriz. Trata-se de um município que possui uma população estimada em 254.569 mil habitantes (IBGE, 2017) sendo considerado o maior do estado, em termos populacionais e econômicos.

Por meio da análise dos estudos de Franklin (2008) verificamos que a narrativa sobre o desenvolvimento da cidade foi fortemente influenciada pelo Plano de Metas proposto pelo presidente da república Juscelino Kubitschek (1956-1961), que, sob o slogan 50 anos de desenvolvimento em 5, construiu a BR010, conhecida como Belém-



Brasília. A rodovia é responsável por ligar não só o Nordeste, mas a Amazônia Brasileira ao restante do Brasil e, coloca-la no circuito da economia global. Pode-se dizer que Imperatriz não adquiriu apenas notabilidade econômica com esse empreendimento federal, mas também que os sentidos e narrativas sobre a cidade também se alimentaram das palavras kubitschekianas, se reproduzindo localmente por meio de uma série de declarações de políticos, empresários, associações e instituições diversas, inclusive aquelas dedicadas à produção de saberes.

Na historiografia local a história da cidade está dividida em dois momentos: antes e depois da construção da BR-010, nesse sentido qualquer narrativa que se faça sobre a cidade tem como momento fundante, baseado na noção de modernidade e desenvolvimento, a construção da rodovia, obliterando com isso um mundo de relações materiais e simbólicas que aconteciam na cidade e tinham o Rio Tocantins como referência.

A cidade é refém de uma leitura sobre a economia local baseada em ciclos, assim, de forma geral, segundo essa literatura, o desenvolvimento da cidade somente pode ser entendido como “racional” após a construção da Rodovia Belém-Brasília, a BR-010 que, ligando Imperatriz ao Nordeste e ao resto do Brasil, teria se tornado “naturalmente” a responsável pelo desenvolvimento da região. Assim, até 1960<sup>3</sup>, data da inauguração da BR-010, a economia do estado era entendida como “tradicional” pois estava centrada no extrativismo, principalmente do babaçu, e na agricultura de subsistência, pós abertura da rodovia e das políticas de incentivos fiscais captadas via instituições como SUDAM – Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia e SUDENE - Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste inaugurou um “novo ciclo de modernização” da economia local diversificando a base produtiva do Estado (FIEMA, 2009, p.26).

Com o agronegócio no Sudeste e a exploração mineral no Oeste e Norte do Estado a partir da década de 90, o Maranhão estaria inserido em uma “economia global” seria, portanto, segundo essa perspectiva, o início do desenvolvimento Maranhense. O que a historiografia local dá pouca confiança e os discursos “desenvolvimentistas” e “modernizantes” não dão confiança nenhuma, e tentam a todo custo obliterar são as narrativas, muitas vezes não registradas, sobre as formas econômicas que até então fizeram o Maranhão e, particularmente o Oeste Maranhense, existir enquanto lugar de produção social, material e simbólica.

---

<sup>3</sup>O trecho da BR que passa por Imperatriz começou a funcionar em 1960 e em 1961 foi inaugurado pelo próprio Juscelino Kubitschek em visita à cidade (FRANKLIN, 2005, p, 86).





A nosso ver, esses silenciamentos e às vezes até “morte” dessa memória da cidade e da região se explica pelo fato dessas formas econômicas do passado não serem condizentes com a lógica de uma “economia moderna”, sendo por isso violentamente suprimidas em nome do desenvolvimento. Nesse desejo de ser moderno, não só as formas econômicas são violentamente suprimidas, os povos praticantes dessas economias, como agricultores de subsistência, extrativistas, pescadores, enfim todos aqueles classificados como representantes de uma economia “atrasada” devem, de acordo com essa lógica, desaparecer. Sobre isso, Escobar (2007) observa a existência e reprodução de uma crença que propaga a modernização como única força capaz de dizimar relações arcaicas, não importando os custos sociais, culturais e políticos disso. Trata-se de uma narrativa do desenvolvimento cuja a urbanização e industrialização são rotas obrigatórias.

No prefácio de *La invención del Tercer Mundo Construcción y deconstrucción del desarrollo* (ESCOBAR, 2007) narra, de uma perspectiva pós-estruturalista, a invenção do desenvolvimento como uma espécie de “evangelio” através do qual se esperava que de repente a milhares de anos e complexas culturas se convertieran em clones de los racionales occidentales de los países considerados economicamente avanzados (ESCOBAR, 2007, p, 11). O desejo de desenvolvimento segundo o modelo dos chamados países do primeiro mundo, por cerca de 50 anos, fazem parte da agenda dos países da Ásia, da África e da América Latina, no entanto, de acordo com Escobar, tal sonho de desenvolver-se tem se tornado um verdadeiro pesadelo, pois em vez de desenvolver, o mesmo tem multiplicado “ao infinito” os problemas socioeconômicos desses continentes e das pessoas que nele habitam. Problemas ambientais, sociais e culturais tem sido o resultado de projetos de desenvolvimento que não consideram os saberes e projetos das populações locais e que, portanto, não são reconhecidos por essas populações.

Enquanto no campo discursivo das Ciências Sociais se trava um grande debate sobre as consequências nefastas da ideologia do desenvolvimento para os países “não desenvolvidos”, nos países assim classificados se trava uma verdadeira empreitada que tem como ponto de chegada o desenvolvimento. Tal fenômeno se dá tanto no campo discursivo quanto na efetivação de tais discursos via políticas públicas com aval do governo e das elites locais.

Para Escobar (2007) o desenvolvimento é uma espécie de representação, de invenção, engendrada no pós-segunda guerra que desde então tem orientado toda



concepção de realidade de alguns países que, desde esse momento, tem se reconhecido como subdesenvolvidos.

O autor se pergunta se é possível pensar outras formas de desenvolvimento no atual contexto de globalização e responde que sim, a resposta para tanto estaria nos projetos coletivos que envolvem a economia e o conhecimento como elementos fundantes de uma nova forma de ser livre, uma proposta posdesarrollo (ESCOBAR 2007, p. 13).

Tendo em vista tal proposta, aquela que orienta para um processo de decolonização, Pinto e Mignolo (2015) acreditam que as vozes que clamam pelo fim do desenvolvimento, enquanto experimento histórico, crescem a cada dia.

### 3- ENQUANTO AGUARDAMOS AS CONDIÇÕES HISTÓRICAS: DISCURSOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO PODER PÚBLICO E DOS MORADORES DA ESTRADA DO ARROZ

Na cidade de Imperatriz, no estado do Maranhão, assim como no restante do Brasil, os discursos que propagam o desenvolvimento não passaram por críticas que tivessem como base fundamental o “homem” local, em suas especificidades. Tal fato deve-se, a nosso ver, ao processo de (re)produção material e simbólica que toma o lugar como espaço vazio de significados, desconsiderando seus processos sociais de construção, em termos de formação de identidade, processos de territorialização e cultura.

Dessa lógica capitalcentrica (ESCOBAR, 2005) resulta que naturalizamos o pensamento de que qualquer forma de felicidade ou bem estar ainda encontra-se, do ponto de vista das políticas públicas, hermeticamente relacionada ao desenvolvimento e este à industrialização. Dessa forma, a vida das pessoas continua a ser organizada e pensada segundo uma lógica que tem no discurso do desenvolvimento uma espécie de razão última, tal ideologia, cria certa incapacidade de pensar a vida fora desse padrão. Tem-se assim, um contexto no qual viver significa correr atrás do desenvolvimento, ou seja, uma lógica capitalcentrista (ESCOBAR, 2005) que não admite outras possibilidades.

A região Nordeste do Brasil tem sido estigmatizada, representada e auto apresentada, muitas vezes, como a região que, no Brasil, melhor exemplifica certa incapacidade em desenvolver-se, assim, é comum que qualquer problema nessa região tenha como explicação a ausência de desenvolvimento tomado como sinônimo de industrialização ou de grandes projetos vinculados ao agronegócio.



Do ponto de vista do Estado a economia maranhense está estruturada em dois grandes eixos, agronegócio e pecuária no Sul (com produção de soja, milho, cana de açúcar) e complexo minero metalúrgico no Oeste e Norte (capital) do Estado. Tais eixos têm sido responsáveis pela dinâmica econômica do estado, segundo a Federação das Indústrias do Maranhão. No entanto, a própria federação reconhece que apesar do dinamismo provocado por tais políticas de desenvolvimento o Maranhão continua sendo um dos estados mais pobres do Brasil, com renda per capita inferior a média nacional<sup>4</sup>.

A economia maranhense até a década de 1970 tinha como eixo dominante o extrativismo focado na extração de folhas de Jaborandi, amêndoas de Babaçu e Tucum, Madeira em tora, carvão vegetal e lenha<sup>5</sup>. A partir da década de 1970 a economia se diversifica com a abertura da rodovia Belém Brasília, e a “integração” do Maranhão à economia Nacional, além da implantação de grandes projetos de desenvolvimento como o Projeto Ferro Carajás na década de 1980.

O fato é que o efeito da forte expansão da economia foi parcialmente anulado pela expansão demográfica, igualmente forte. De um modo geral, os indicadores sociais continuam muito baixos e, na maior parte, inferiores à média do Nordeste, configurando um quadro de pobreza crônica e generalizada, a despeito de alguns avanços sociais localizados. (FIEMA, 2009, p, 31).

A solução, segundo os técnicos do governo, está em

Reduzir a dependência da economia de um pequeno conjunto de produtos e setores, incluindo a agregação de valor dos produtos maranhenses, deve se perseguir a diversificação da estrutura produtiva, com a industrialização da economia (FIEMA, 2009, p, 52).

### **3-1 A Suzano papel e Celulose em Imperatriz**

Em escala local, observamos que por volta de 2009, os moradores dos 11 povoados localizados na Estrada do Arroz, município de Imperatriz, começaram a ser assediados para vender suas terras. O assedio chegou pela pessoa de Francisco Leite, fazendeiro e morador local, dono de muitas terras. Ele perguntava se as pessoas queriam vender suas terras e trazia a notícia de que uma “grande fábrica” ia se instalar naquele local. A fala dele, segundo nosso informante, deixava claro que se

<sup>4</sup><http://economia.ig.com.br/2015-02-26/renda-per-capita-em-2014-foi-de-r-1052-por-mes-no-ma-valor-foi-de-r-461.html> acessado em 05 de outubro de 2017

<http://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2013/07/maranhao-tem-pior-renda-capita-media-do-brasil-diz-nacoes-unidas.html> acessado em 05 de outubro de 2017

<sup>5</sup> Para mais informações, ver a Sinopse Estatística do Maranhão 1979 produzida pela Fundação Instituto de Pesquisas Sociais e Econômicas do Maranhão (FIPES-MA)



tratava de “negócio grande” e muita expectativa foi gerada nas pessoas do local. Além de Francisco muitos fazendeiros e agricultores locais venderam suas terras nessa época e se mudaram do local. Foi assim que os agricultores, pescadores, coletores e trabalhadores braçais que moram na Estrada souberam que a Suzano Papel e Celulose ia construir uma fábrica nos espaços que eram suas roças e quintais até então.

A estrada do Arroz, MA 386, ganhou esse nome devido a grande produção de arroz que aconteceu na mesma entre as décadas 1950 e 1970 quando trabalhadores rurais fugindo de conflitos agrários chegaram naquela região, vindos em busca de “terras livres”, se instalaram e começaram a fazer aquilo que sabiam fazer: lidar com a terra. As condições da estrada que dá acesso aos povoados ficaram por mais de 40 anos no mais completo abandono por parte dos governos, a rodovia foi asfaltada apenas no ano de 2016, quando a mesma passou a chamar-se Rodovia Padre Josimo em homenagem ao ativista religioso assassinado em 1986 por questões de conflito agrário. No Auge da produção de arroz o transporte era feito por iniciativa dos próprios produtores locais em lombos de jumentos, ao chegar na cidade de Imperatriz o arroz era estocado nos vários barracões, ainda existentes na rua João Lisboa, onde eram beneficiados e exportados para vários estados do Brasil. Essa produção era tão importante para a economia da região que ainda hoje quando se estuda a economia local um dos recortes que se faz referência é o “ciclo do arroz”.

Esse arroz que era produzido nos povoados era vendido por terceiros, tinham as pessoas que passavam, e levavam para a cidade. A fatura dessa época é descrita como sendo “as boas lembranças desse período” (SILVA, Maria Lorde, entrevista em 19 de abril de 2016).

Atualmente a Estrada do Arroz não possui produtividade de grande escala, constitui-se de pequenas lavouras onde famílias que plantam apenas para consumo próprio tentam sobreviver. A razão para o declínio da produção está relacionada ao processo de cercamento das terras que, sendo vendidas para grandes empresas e latifundiários vindos de outras paragens, foi sendo retirada do trabalhador rural e reorganizada em grandes fazendas. Esse processo, acontecido por volta da década de 1970, fez com que os trabalhadores que antes eram “donos” da terra, passassem à condição de funcionários da mesma a partir de arranjos como a invenção do meeiro ou rendeiro. Essa passagem alterou sobremaneira a vida dessas famílias. Uma década



depois, em 1990, com a chegada da CELMAR S/A<sup>6</sup> e a plantação de eucalipto na região, modificou-se ainda mais a estrutura agrária e a vida dos agricultores devido à escassez de terra para produzir. Com a territorialização da Suzano Papel e Celulose em 2009, o restante de terras que ainda estava sob posse do trabalhador, fazendeiro ou agricultor foi incorporado por esse grande projeto capitalcentrico.

A inauguração da unidade industrial da Suzano no final de 2013 fecha um ciclo de expropriação e inaugura uma nova fase na vida desses trabalhadores rurais agora sem terra nenhuma, nem de propriedade nem de posse, nem cedida. A fala de um morador local sintetiza a situação “as comunidades não vão produzir porque é reserva. Onde não tem o eucalipto plantado ela (a empresa) diz que é reserva legal e não pode mexer” (Representante do Fórum da Estrada do Arroz, setembro 2017).

Se a notícia sobre a chegada da empresa chegou à Estrada do Arroz via assédio para que os trabalhadores e fazendeiros locais vendessem suas terras, na área urbana do município, os discursos chegaram via poder público que, através dos meios de comunicação local, faziam promessas de um “novo tempo” para o município, tempo de desenvolvimento, modernidade e, sobretudo progresso.

O discurso proferido pelas autoridades políticas locais quando da vinda da empresa para Imperatriz assim como os enunciados de antes, durante e depois da inauguração da mesma, obedecem a um mesmo padrão de construção, isto é, caminham para a construção de uma (1) ideia de que somente há desenvolvimento a partir da matriz industrial, (2) o empreendimento é sinônimo de modernidade, (3) revelam a incapacidade do Estado e seus agentes pensarem outra forma de desenvolvimento, visto que em suas falas fica claro que a cidade não re-existiria sem a empresa.

Cabe definir, nessa altura em que sentido estamos empregando o termo discurso. De acordo com Pinto e Mignolo (2015), em ensaio onde discutem o sentido da modernidade e de colonialidade, o discurso

Transcende a simples ideia de pronunciamento oral ou escrito para referir-se a todo um conjunto de percepções de si e do mundo que as diferentes comunidades de sujeitos elaboram interativamente. Inclui

---

<sup>6</sup> A Celmar adquiriu terras nas proximidades da Estrada para produção de eucalipto, havia projetos do governo federal desde 1970 para plantação de eucalipto na região com a intenção de atrair fabricas de papel para a região. Empresas não foram atraídas e toda a produção de eucalipto foi destinada a produção de carvão vegetal para abastecer as siderúrgicas localizadas no município de Açailândia. No final da década de 1990 a Celmar S/A Indústria de Celulose e Papel altera seu nome apenas para Celmar, a partir de 2003 passa a chamar-se Fero Gusa S/A e em 2008 foi comprada pela Suzano Papel e Celulose (LIMA, 2009, p,137).





cosmologia, arte, filosofia, ciência, tecnologia, forma de organização econômica e política, direito. Em muitos contextos, é sinônimo de *imaginário*, *narrativa* e mesmo *retórica*, na acepção de discurso orientado à persuasão de ouvintes e leitores (PINTO E MIGNOLO, 2015, p, 3).

A fala do Secretário de Desenvolvimento do município de Imperatriz em 2012 evidencia uma perspectiva colonial, quando atribui a vinda da empresa como sinônimo de modernidade e progresso.

Se não fizermos isso [sediar a empresa], vamos continuar com a pecha de cidade interiorana. Portanto, esse projeto é de extrema importância para o município e Imperatriz agradece a Suzano por tê-la escolhido para implantar esses investimentos.

Assim temos uma narrativa salvacionista e triunfalista (PINTO e MIGNOLO 2015) sobre a modernidade que, para atingi-la justifica toda sorte de expropriação e violência em nome do progresso e do desenvolvimento.

De acordo com a perspectiva aqui trabalhada, a modernidade necessita de tais enunciados, aliás, a modernidade somente se realiza enquanto discurso, enquanto entidade subjetiva já que não é algo natural, dado, objetivo, mas uma espécie de efeito do processo de interação via linguagem, entre sociedade e natureza. Por isso seu caráter discursivo.

No entanto, à modernidade interessa ocultar seu caráter discursivo. É necessário que esta se apresente como 'realidade objetiva, "natural", necessária e "inevitável" (PINTO E MIGNOLO, 2015, p.385), pois assim exclui toda e qualquer possibilidade de contestação, de resistência ou busca de outros mundos.

Portanto, os discursos dos agentes envolvidos no processo de atração e implantação da empresa Suzano para a cidade de Imperatriz, cumprem a tarefa de produzir uma espécie de ambiente capaz de mostrar o caráter moderno do empreendimento, pois ser moderno significa ser bom, ser correto e, sobretudo, ser a única via capaz de levar ao desenvolvimento e conseqüente progresso. As falas das autoridades locais sobre o empreendimento estão em sintonia, elas destacam temas que no imaginário local remetem a temática da modernidade, e por que não falar da felicidade e do bem estar da cidade. Geração de emprego, por exemplo, é o tema recorrente nas falas, afinal, em uma sociedade capitalista a relação entre consumo e felicidade é quase automática, no entanto, o resultado é controverso, sobretudo, no que refere à geração de emprego, pois se sabe que empreendimentos como tais não geram empregos para as populações locais e no caso da Estrada do Arroz não foi diferente, pois os empregos gerados apenas absorveram mão de obra por cerca de dois anos, no momento de implantação da estrutura física da mesma, quando essa



fase terminou as pessoas foram demitidas. Atualmente poucos moradores trabalham na empresa, em funções de serviços gerais e na cozinha das empresas terceirizadas, funcionário da Suzano não há nos povoados, segundo dados do Fórum da Estrada do Arroz.

Essa mão de obra deslocada para a indústria no momento da feitura da estrutura física da empresa perdeu completamente o vínculo com a terra, visto que quando foi dispensada do serviço operário, cerca de três anos após ser contratada, já não tinha terra para cultivar. Quando a Suzano chegou a cidade

procurava dentro da comunidade quem queria trabalhar que tinha emprego "braçal", né. Aí então todo mundo entrou, quem quis trabalhar na Suzano trabalhou na época da construção, período. Aí, nessa época também teve uma redução também de produção também da agricultura familiar, porque todo mundo que tinha mesmo aquele pedacinho pequeno ou no vizinho deixou também, você podia pegar aqui de imperatriz a Petrolina que não se via um pé de feijão ou mandioca plantado na margem. Aí quando passou esse período da construção que aí dispensou todo mundo, esse período durou três anos, aí reduziu, dispensou todo mundo, ficou todo mundo desempregado (Fórum da Estrada do Arroz, setembro 2017).

Todas as mazelas pelas quais passam os moradores da Estrada do Arroz parecem não fazer parte do projeto anunciado pelas autoridades políticas locais quando do processo de implantação da empresa no município. Na tentativa de melhor ilustrar essa contradição organizamos o quadro abaixo com os discursos que anunciavam desenvolvimento progresso e modernidade para a cidade com a vinda da empresa.

**Discurso das autoridades políticas enfatizando a viabilidade da empresa para a cidade**

Data	Título matéria	Declarações	Sujeitos	Onde
31/03/2012 03h00 - Atualizado em 13/07/2017 21h32  Publicado em Cidade na Edição Nº 14367	Secretário de Desenvolvimento Econômico enaltece Suzano pelo investimento na cidade	“A Suzano é responsável por uma boa parte da oferta de emprego em nosso Estado”.	Secretário de Estado do Trabalho e da Economia Solidária, José Antônio Helluy.	Palácio do Comércio
		“Se não fizermos isso, vamos continuar com a pecha de cidade interiorana”. “Portanto, esse projeto é de extrema importância para o município e Imperatriz agradece a	Secretário de Desenvolvimento Econômico, Sabino Siqueira Costa	



		Suzano por tê-la escolhido para implantar esses investimentos"		
26/08/2015 10h30 - Atualizado em 13/07/2017 18h51  Publicado em Cidade na Edição Nº 15391	Madeira afirma que a implantação da Suzano tem sido divisor de águas na economia local	"Fomos a São Paulo (...) para falar da estrutura que a cidade tinha para receber a fábrica. E fomos falar também com a então governadora Roseana Sarney, a mesma garantiu incentivos fiscais que possibilitou a instalação dessa empresa em nossa cidade".  Minha maior conquista foi ter conseguido trazer a Suzano para Imperatriz. Ela transformou, transforma e qualifica a cidade.	Prefeito Sebastião Madeira	Palácio do Comercio
15/12/2011 03h00 - Atualizado em 13/07/2017 21h33  Publicado em Cidade na Edição Nº 14277	Governadora visita canteiro de obras da Suzano	"Vejo que as obras estão bem adiantadas e que mais de mil homens estão trabalhando aqui. Além disso, fui informada que teremos cerca de 10 mil trabalhadores nesta obra, a qual quando estiver funcionando, irá gerar uma economia muito pujante aqui para a região. Todos nós sabemos que esta é uma obra importante e que mudará a cara de Imperatriz e da Região Tocantina".	Governadora Roseana Sarney	Canteiro de obras da empresa



<p>21/03/2014 07h40 - Atualizado em 13/07/2017 19h02</p> <p>Publicado em Política na Edição Nº 14959</p>	<p>Dilma e Roseana prestigiam inauguração da fábrica daSuzano</p>	<p>“Hoje é um dia muito importante para nosso estado. Estamos inaugurando este empreendimento que significa a transformação econômica de toda uma região, a concretização de um antigo sonho desta população. Mais empregos foram gerados e novas oportunidades de negócios estão sendo criadas. (...)É uma nova realidade que está mudando a economia de todo o Maranhão”.</p>	<p>Roseana Sarney</p>	<p>Inauguração da empresa</p>
		<p>“Esta é uma realização com esforço dos empresários, do governo e dos maranhenses. É um empreendimento com investimento volumoso de recursos para sua criação e manutenção, e ao mesmo tempo é intensivo, porque abriu frentes de trabalho e empregou milhares de pessoas. Significa um enorme benefício para a economia do Maranhão e do Brasil. Parabéns a todos por esta iniciativa”.</p>	<p>Dilma presidente</p>	
<p>19/03/2014 07h40 - Atualizado em 13/07/2017 19h04</p> <p>Publicado em Política na Edição nº 14957</p>	<p>Deputado Léo Cunha e vereadores falam sobre a importância da implantação da Suzano em Imperatriz</p>	<p>“(…) que o empreendimento deverá alavancar o desenvolvimento, principalmente dos municípios localizados nas regiões sul e sudeste do estado, nos próximos anos”.</p>	<p>Deputado Leo Cunha</p>	<p>Câmara de vereadores</p>



<p>21/03/2014 07h40 - Atualizado em 13/07/2017 19h02 publicado em Cidade na Edição Nº 14959</p>	<p>Prefeito Madeira: Suzano incrementa a economia deImperatriz</p>	<p>“Esses investimentos mudam a realidade da cidade, mudam de patamar, pois é uma fábrica que dispõe de certificações internacionais, que ajudam a modificar para melhor a cidade, a prestação de serviços e incrementa a economia da segunda maior cidade do Estado do Maranhão”.</p>	<p>Prefeito Sebastião Madeira</p>	<p>Inauguração fábrica</p>
---	--	--	---	--------------------------------

Essas matérias representam uma seleção bem simplificada, cerca de 20 recortes extraídos de um conjunto mais amplo de notícias <sup>7</sup>que veicularam entre os anos de 2011 e 2017 a notícia da “chegada do desenvolvimento” na cidade. Por meio delas é possível notar, desde os títulos das matérias, a aceitação das mais diversas esferas de poder e representação: prefeitura, vereadores, governo do estado, câmara dos deputados e a presidência da república.

A associação entre desenvolvimento e modernidade que são vinculadas à instalação da empresa se consolidou sob a égide do poder público em diferentes espaços (câmara de vereadores, palácio do comércio e até mesmo no canteiro de obras da empresa) para defender e incentivar a matriz industrial como sinônimo de desenvolvimento. Os moradores da Estrada do Arroz sequeiro eram citados nas notícias analisadas. Quando observamos esse conjunto de atores de diferentes instituições que se manifestam em diversos locais, tem-se em mente a situação descrita por Escobar(2005) quando nota que o desenvolvimento resulta de um conjunto de relações entre elementos institucionais e práticas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES

Pensada como a cidade do progresso, a cidade de Imperatriz reproduz em sua história, na prática de seus principais atores políticos uma ideia de desenvolvimento que pode ser pensada como “fora do lugar” e ancorada em um conjunto de classificações que existem em oposição ao “tradicional”, “extrativista” e “arcaico”. A rota

<sup>7</sup>Foi considerado o levantamento de 942 matérias que auxiliaram o estudo “O Papel do Progresso: uma Análise da Presença da Fábrica Suzano de Papel e Celulose em O Progresso” de Marcos Fábio Belo Matos e Leticia Holanda de Sousa (2016), mais levantamentos feitos no próprio site do referido veículo de comunicação.





urbanização-industrialização e desenvolvimento é entendida como única possibilidade para ser pensar a produção e reprodução econômica do município.

Quando realizamos uma simples problematização a respeito da territorialização da Suzano na cidade, é possível visibilizar um conjunto de atores e organizações cujo poder de classificar serve como a mola propulsora da narrativa do desenvolvimento. Tem-se a articulação de políticos das mais diferentes esferas, dos meios de comunicação, e mediadores responsáveis por aglutinar as terras para a produção de eucalipto e lideranças locais que são incorporadas na própria lógica dessa narrativa do desenvolvimento. Trata-se de um esquema mais amplo que se inicia com a classificação do próprio estado que é tido como pobre e passível de ser “salvo” por um setor empresarial compreendido como investidor. Trata-se de uma narrativa heroica na qual os protagonistas são sempre de fora do lugar: um presidente que fala em “integrar” um local com o resto do país ou uma empresa multinacional compreendida como o símbolo verdadeiro do desenvolvimento e dos “novos tempos”.

O discurso do desenvolvimento na cidade de Imperatriz só pode ser compreendido quando consideramos as diferentes classificações e atores que expressam as diferentes concepções de mundo a respeito do desenvolvimento local. Embora tenha ocorrido “a grande promessa” o que se efetivou de fato, foi uma forte articulação política e discursiva que imobilizou, quase totalmente, um sistema de vida baseado na agricultura familiar. Os moradores da Estrada do Arroz se ressentem de não conseguir que a empresa fomente a agricultura familiar no local, esta era uma das esperanças das pessoas quando souberam que uma “grande empresa” se instalaria na região e traria progresso e desenvolvimento, afinal, segundo a lógica local, o que mais pode significar desenvolvimento e progresso para agricultores, senão o fomento para as práticas da agricultura familiar?

Atualmente a estrada passa por um processo de metamorfose que transforma agricultor familiar em operário da fábrica e depois em desempregado. Uma história complexa envolve por uma máquina de produzir discursos altamente eficientes que muitas vezes é capaz de obliterar o mundo vivido em prol da ficção do desenvolvimento.



## REFERÊNCIAS

ESCOBAR, Arturo. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latino-americanas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Clacso, set. 2005. p. 133-168. (Col. SurSur)

\_\_\_\_\_ **La invención del Tercer Mundo. construcción y deconstrucción del desarrollo**. Caracas. Editora el Perro y Larana, 2007.

CASTRO-GOMEZ, Santiago. Ciência Sociais, violência epistêmica e o problema da “invenção do outro”. In LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latino-americanas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Clacso, set. 2005. p. 133-168. (Col. SurSur)

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO MARANHÃO. **Plano estratégico de desenvolvimento industrial do Maranhão**. Disponível em [www.fiema.org.br](http://www.fiema.org.br)

FRANKLIN, Adalberto. **Breve história de Imperatriz**. Imperatriz: Ética, 2005.

\_\_\_\_\_ **Apontamentos e fontes para a História Econômica de Imperatriz**. Imperatriz: Ética, 2008.

MATOS, Marcos Fabio Belo & SOUSA, Letícia Holanda de. **O Papel do Progresso: uma Análise da Presença da Fábrica Suzano de Papel e Celulose em O Progresso**. Disponível em: <http://docplayer.com.br/48638958-O-papel-do-progresso-uma-analise-da-presenca-da-fabrica-suzano-de-papel-e-celulose-em-o-progresso-1.html>

PANTOJA, Vanda & PEREIRA, Jesus Marmanillo. Grandes projetos e populações tradicionais na Amazônia: a Suzano Papel e Celulose no Maranhão. **POLÍTICA & TRABALHO** Revista de Ciências Sociais, nº 45, Julho/Dezembro de 2016, p. 327-340.

PINTO, Júlio Roberto de Souza & MIGNOLO, Walter. A modernidade é de fato universal? Reemergência, desocidentalização e opção decolonial. *Civitas*, Porto Alegre, v. 15, n. 3, p. 381-402, jul.-set. 2015.

SANTOS, Raimundo Lima dos. **O projeto Grande Carajás e seus reflexos para as quebradeiras de coco de imperatriz – Ma**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de História, 2009.

Sites consultados

<https://www.ibge.gov.br>

[www.oprogressonet.com](http://www.oprogressonet.com)

**GT 01 – Estado, políticas e Novas Configurações do Mercado  
na América Latina****LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE RENTA CONDICIONADA COMO  
EXPRESIÓN DE UNA HEGEMONÍA IDEOLÓGICA EN LA LUCHA CONTRA LA  
POBREZA EN AMÉRICA LATINA**

Maria Soledad Camejo Casaña (UFMA)<sup>1</sup>  
e-mail:solecamejo@gmail.com

**RESUMEN**

El presente trabajo constituye una discusión conceptual sobre los Programas de Transferencia de Renta Condicionada y su constitución en elementos centrales de la estrategia de enfrentamiento a la pobreza desde comienzos del siglo XXI en América Latina. La generalidad de estos programas no es sinónimo de similitud y en cada país adquieren una materialización particular. De todos modos, presentan en términos generales algunos elementos comunes que expresan una concepción particular sobre la pobreza y el modo de enfrentarla mediante la acción pública, especialmente patrocinada por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El objetivo central de las reflexiones propuestas es colocar en el debate la concepción ideológica en la que se fundamentan estos programas y que sido hegemonizada por estos organismos. Para esto se propone una caracterización general de los mismos, la concepción de pobreza que ellos implican y las expectativas depositadas en ellos, así como una puesta en contexto, presentando algunos datos históricos y actuales que muestran las limitaciones estructurales que dejan fuera los discursos realizados a su favor. A partir de allí es posible reflexionar que, a pesar de que en apariencia estos programas han sido asociados a una fase de expansión de las políticas de protección estatal desarrolladas para las clases subalternas, han operado en un contexto de direccionamientos políticos que continúan siendo altamente excluyentes.

Palabras clave: PTRC, Organismos Internacionales, Pobreza, América Latina y el Caribe

**1. INTRODUÇÃO**

El Siglo XXI comenzó en América Latina con la reedición de discursos y practicas sobre el bienestar social y los modelos de protección social, en donde el consenso parece haberse presentado luego de un balance del Siglo XX: ya es hora de atender a los pobres.

---

<sup>1</sup>Licenciada en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. Estudiante de maestrado em Políticas Públicas, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal de Maranhão (UFMA), Brasil.



De este modo se generalizó en la región una estrategia de combate a la pobreza, en la que cobraron singular importancia los Programas de Transferencias de Rentas Condicionadas (PTRC), que se han expandido de forma exponencial, teniendo en cuenta que en la década de los 90, en América Latina y el Caribe, tenían una presencia sumamente marginal. En aquellos años, la literatura registra su presencia en pocos países, siendo Brasil y México, los pioneros, con una cobertura inicial bastante limitada, mientras que para el año 2011 ya eran implementados en 18 países alcanzando 129 millones de personas. (STAMPINI, TONRAROLLI, 2012)

Es usual el señalamiento de que estos programas ya existían desde bastante antes, sin embargo, la novedad reside en el lugar que se les ha otorgado dentro de las acciones públicas, como la herramienta sustancial de combate a la pobreza, lo cual ha estado especialmente pautado por organismos como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que no solo han patrocinado su expansión, también han contribuido a su financiamiento, orientado su diseño y las formas de comprender sus resultados para ejecutar los ajustes pertinentes.

Diversos estudios de sus patrocinadores, tanto del BM como el BID, se dedican a estos programas, referenciando guías para su construcción allí donde no han sido construidos y sobre todo difundiendo lo exitoso que estos programas están llamados a ser. Tal es así que el Banco Mundial promueve su expansión fuera de la región, proponiéndolos como producto exportable de América Latina para el mundo.

En este sentido, en una publicación en la página web del BM, en la que se cita a una periodista, es posible leer: *"Parte del motivo por el que estos programas se están popularizando es el apoyo de instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (...) Pero también hubo un cambio ideológico en el modo de pensar de la gente acerca del bienestar social"* (ROSENBERG en BANCO MUNDIAL, 2009 [en línea]) A lo cual se agrega: *"Estamos aumentando el apoyo a programas de transferencia monetaria condicionada, porque se destacan como un ejemplo de cómo usar los recursos con eficacia, especialmente durante este período de crisis múltiples y ayuda externa incierta"*, (JUSTIN LIN I en BANCO MUNDIAL, 2009 [en línea])

De esta manera los PTRC se han convertido en elementos sustanciales de la estrategia de combate a la pobreza que predicán estos organismos, cuyas implicancias políticas se vuelve imprescindible discutir y desnaturalizar, considerando especialmente que desde el BM se los propone actualmente como elementos centrales para el enfrentamiento a la crisis mundial capitalista.

Como tantos otros conceptos utilizados por las ciencias sociales, las charlas cotidianas y los discursos políticos, la concepción de pobreza es construida y reconstruida



en los diferentes contextos espaciales y temporales, así como también es objeto de disputas ideológico-conceptuales en las que algunas perspectivas se vuelven hegemónicas y operan como sustento de las prácticas y discursos que se desarrollan en torno de la misma.

Si bien en cada país los PTRC adquieren una materialización concreta y diferenciada, en el impulso que los ha contenido, es posible encontrar un enfoque hegemónico que los legitima, cuyas directrices ético-políticas pueden ser reconstruidas a través de las diversas publicaciones que los organismos como el Banco Mundial y el BID han hecho al respecto en los últimos años.

El objetivo central de las reflexiones propuestas es colocar algunos elementos para debatir la concepción ideológica en la que se fundamentan estos programas, teniendo especialmente en cuenta los límites estructurales dentro de los cuales se han desarrollado.

Para esto se propone un breve análisis sobre los discursos que el BM y el BID vienen desarrollando sobre pobreza, así como la fundamentación que dichos organismos realizan sobre los PTRC. Posteriormente se describen algunos datos empíricos sobre los que se fundamenta el éxito otorgado a estos programas y una puesta en contexto de la evolución social, económica y política del continente, presentando algunos datos históricos y actuales que problematizan algunos de los postulados básicos sobre el éxito obtenido.

## 2. DE LA CONCEPCIÓN DE POBREZA A LOS PTRC

Tal como señalan PUELLO y GUNTURIZ (2013), los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han procesado una reorientación de sus directrices, dentro de la cual, si bien la pobreza siempre ha sido objeto de sus recetas de abordaje, ha cobrado una nueva atención en los últimos años.

Haciendo alusión a un proceso de autocrítica y como estrategia de respuesta a las críticas recibidas sobre el empeoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores en los países que se aplicaron sus pautas de reforma, en las últimas décadas, estos organismos han incorporado un repertorio de nuevos postulados sobre las problemáticas sociales y la medidas indispensables para su atención.

Este giro se caracterizó por colocar la atención en la forma en la que son procesadas las políticas de ajuste económico y los peligros que representan para la cohesión social, incorporando una preocupación explícita por la institucionalidad requerida en esos procesos, lo que se tradujo en nuevas fórmulas sobre el papel del Estado.

En otras palabras, estos organismos se vieron obligados a desarrollar una mayor sofisticación en sus discursos sobre las fórmulas del éxito económico, que combina la





defensa de la libre economía de mercado, con una gestión más preocupada por las consecuencias que el modelo provoca sobre las poblaciones más empobrecidas.

Han desarrollado así todo un arsenal de conceptos que, si bien no llegan a cuestionar la idea de fondo de Estado mínimo en lo social, operan como un conjunto de conceptos más elaboradas, que en apariencia no se oponen a la intervención estatal. La predica actual ya no reside en la simple oposición a la intervención social, ya no predica desde la ofensiva directa al “Estado Social”, por el contrario, lo impulsa, lo promueve y en esta promoción le impone también el molde al cual se tiene que adaptar.

De este modo, la presencia estatal se supone indispensable, pero se justifica siempre y cuando no esté guiada por una protección excesivamente amplia, dado que, por principio no puede dejar de ser subsidiaria a la lógica del mercado y debe tomar especial cuidado en no sustituir mediante el Estado aquello que debe ser obtenido a través del mercado.

Respecto de la pobreza, en palabras de PUELLO y GUNTURIZ(2013, p. 39):

“Esta misión ha requerido la reconstrucción de un universo emergente de “nuevos” sentidos y conceptos (capital, humano, capital social, vulnerabilidad, etcera) así, como nuevos referentes que apunten a darles solución o respuesta (ideológica, política e institucional), desde luego, insistimos, sin extralimitar los márgenes convencionales.”

Tal como señalan los autores antes citados, la tesis central se basa en el fomento al “capital” de los pobres y sobre todo al denominado capital humano, sugiriendo que la pobreza no es solo falta de ingresos, sino que esta asociada fundamentalmente a las capacidades de adaptación al medio social.

En este proceso los PTRC se han convertido en una de las políticas llaves, dado que cumplen con todos los requisitos solicitados. Según se expresa en una de las publicaciones del BID:

“La teoría de cambio que sustentó el diseño de los PTMC es simple y al mismo tiempo poderosa: aliviar la pobreza corriente, apoyando el consumo de los hogares más pobres mediante transferencias otorgadas principalmente a las madres de familia, y contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza con esquemas de condicionalidades dirigidos a fomentar la acumulación de capital humano entre los niños.” (IBARRAN et al, 2017, p.1)

Según se los ha concebido, estos programas pretenden combinar dos dimensiones. Una dimensión que contiene objetivos a corto plazo, relacionada con el mejoramiento de las condiciones inmediatas de vida de las poblaciones empobrecidas. Junto a lo cual se añade una dimensión a mediano y largo plazo, relacionada al fomento del capital humano, para lo cual, las condicionalidades, contrapartidas o co-responsabilidades, como usualmente se las denomina, se constituyen en uno de sus componentes esenciales, que consisten en exigir a los hogares beneficiarios ciertos compromisos, principalmente relativos a la salud, la nutrición y la educación de los niños.



Bajo el entendido de que estas condicionalidades deben ser simples, para poder ser fácilmente controladas, en el ámbito de la salud y la nutrición usualmente se exige que se realicen los controles médicos y los seguimientos previamente estipulados, tanto para los niños como para las embarazadas, además de la participación de los adultos (generalmente de las madres) en charlas periódicas sobre los comportamientos correctos en salud y nutrición. Por su parte, respecto a las condicionalidades educativas la exigencia básica es la matriculación y asistencia al ciclo educativo correspondiente, por parte de los niños beneficiarios de las transferencias. (FISZBEIN; SCHADY,2009)

Los argumentos a favor de las condicionalidades son un punto más que interesante para analizar en estos programas y fehacientemente defendidas, tanto por el BID como por el BM. Las mismas operan a partir de la idea de que la pobreza, por definición está vinculada a la ausencia o a una baja inversión en los activos productivos que poseen las personas, es decir en elementos vinculados a la capacidad productiva, especialmente a una deprimida acumulación de capitales (simbólicos y materiales) para adaptarse e insertarse en el mercado de trabajo.

Desde esta concepción, la pobreza se relaciona con la capacidad humana de adaptación y sobrevivencia en el medio social, lo cual a su vez es transmitido intergeneracionalmente, de modo que la exigencia de inversión en capital humano por parte de los hogares que reciben la transferencia se constituye en el vehículo privilegiado para cortar este círculo de la pobreza, en un esquema en el que los hijos de los pobres saldrían de la pobreza una vez que los hogares tomen la decisión de invertir en capital humano.

Todos estos argumentos apuntan a una explicación predominantemente actitudinal. El problema de la pobreza es un problema comportamental, relacionado con una inversión demasiado baja en el capital humano de los niños.

En este sentido, la nota informativa, publicada en el sitio web del BM, que se ha citado al inicio, sobre los PTRC en el mundo, se titula: *“Transferencias monetarias condicionadas: pagar a la gente para que invierta en los niños”* (BANCO MUNDIAL, 2009 [en línea]) Este título es más que sugerente, es explícito en transmitir la idea de que la pobreza descansa sobre las decisiones de las personas pobres. El problema de la pobreza es que las personas no invierten en los niños y necesitan incentivos.

A favor de las contrapartidas, el BM además explota otros argumentos del orden de la estrategia política, proponiendo las contrapartidas como forma de legitimar socialmente la estrategia de combate a la pobreza. Desde este organismo se sostiene que la exigencia de contrapartidas otorga a estos programas la impronta de no ser meramente una estrategia redistributiva per-se, sino vinculada al “buen comportamiento” de los “pobres que la merezcan”.



En este sentido, en uno de sus estudios se coloca:

“Además, el hecho de que las condiciones se concentren en desarrollar el capital humano de los niños (en lugar de funcionar únicamente como sustento de los padres) le otorga a las TMC una mayor aceptabilidad política, como instrumentos que promueven las oportunidades; después de todo, es difícil decir que los niños tienen la culpa de ser pobres.” (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 11)

Los niños son excluidos de responsabilidad, pero sobre los adultos recae la sospecha. La dimensión del comportamiento individual es el punto cardinal para comprender, tanto el origen, como la superación de la situación de pobreza y es sobre esta dimensión donde aparece colocado el foco. A partir de esta consideración la intervención opera separando pobres merecedores de los que lo no son, bajo el control de que la asistencia no sea dirigida a quien no merece de ella.

En el estudio antes citado se argumenta:

“La conclusión es que, incluso en situaciones en las que una evaluación técnica podría sugerir que una transferencia no condicionada es más adecuada que una TMC (por ejemplo, porque no hay evidencia que indique la presencia de información imperfecta o altruismo incompleto entre las familias pobres), sería posible justificar las condiciones, si generan un equilibrio de economía política preferible.” (FISZBEIN; SCHADY, 2009, p. 11)

De esta forma el organismo recomienda que, aun si la pobreza no es explicada por la actitud negligente de sus portadores, de todos modos las condicionalidades deben ser exigidas. Lejos de romper con la lógica neoliberal, a partir de la cual los problemas sociales son leídos desde la responsabilización individual, esta lógica reaparece descarnada en las argumentaciones de fondo que guían el diseño de estos programas.

## **2.2. La generalización de los PTRC y sus efectos en la región**

Un ángulo complementario de análisis a la construcción ideológico-conceptual que tienen los PTRC son los datos empíricos, utilizados como indicadores para medir el éxito obtenido a través de los mismos en América Latina y el Caribe.

Según se expone en una publicación del BID: *“La región tiene razones para sentirse orgullosa de los programas de transferencias condicionadas puesto que ya han hecho una gran contribución al alivio de la pobreza.”* (LEVY en IBARRAN et al, 2017, IX) Esta afirmación coloca la necesidad de exponer sucintamente los datos empíricos sobre los que se fundamenta el entusiasmo por los avances logrados y lleva indefectiblemente a preguntarnos: ¿Qué ha pasado en el continente a partir de su instalación? ¿Qué efectos de los PTRC han sido encontrados?

Como se ha señalado, se pueden sintetizar en dos, las atribuciones que le son usualmente adjudicadas. Por un lado los efectos redistributivos en el corto plazo a favor de los sectores más pobres y por otro los efectos positivos en la erradicación de la pobreza en



el largo plazo, en tanto asegurarían la erradicación de la pobreza futura, fortaleciendo las posibilidades de los pobres de emanciparse de su situación.

Si atendemos, los datos cuantitativos que se presentan al respecto, según datos del BID (STAMPINI; TORNAROLLI, 2012), hacia el año 2010, en promedio, la pobreza en el continente sería 13% más elevada (considerando una línea de pobreza de U\$S 2,5 per cápita diarios), de lo que ha sido gracias a la implementación de estos programas (siendo en términos absolutos, los mayores efectos registrados en Ecuador, Brasil y México, donde los PTRC redujeron el Índice de Incidencia de la pobreza de 3.3, 1.7 y 1.7 puntos porcentuales, respectivamente). En dicho estudio también se evalúa que los montos transferidos representaban aproximadamente entre un 20-25% de los ingresos de las familias que los reciben.

En un estudio publicado por la CEPAL, para este periodo, se estimaba un promedio bastante menor (alrededor de un 10,3% del ingreso per cápita de los hogares que las reciben)<sup>2</sup>, sin embargo, en este informe también se destacaba que, en promedio, el monto transferido, podía llegar a duplicar el ingreso primario del decimés pobre. (CHECCINI; MARADIAGA, 2011)

Respecto del efecto redistributivo, que estos programas suponen, si bien es dificultoso medir su incidencia aislada de otros factores ( que han operado durante el periodo de crecimiento económico en el que estos programas fueron instalados, como el aumento de los ingresos laborales, la disminución de las tasas de dependencia demográfica, una mayor participación laboral femenina, el incremento de la inversión social en otras áreas, entre otros elementos (NIEVES RICO (coord.), 2014)), usualmente es colocado como uno de los factores explicativos de la tendencia a la reducción de la desigualdad.

En este sentido, un estudio realizado desde la CEPAL, destaca que los efectos en la desigualdad en los ingresos, medidos por el índice de Gini han sido disimiles entre los países de la región y encuentran ciertos impactos en los programas de mayor cobertura (Oportunidades de México y Bolsa Familia de Brasil), que habrían ocasionado una reducción de la desigualdad de la distribución del ingreso alrededor de 2,7 puntos, mientras que en otros casos no se registran impactos.(CHECCINI; MARADIAGA, 2011)

Otra serie de estudios se han enfocado en evaluar los efectos sobre la acumulación en capital humano, dimensión fundamental para evaluar la hipótesis de superación de la pobreza en el largo plazo. En esta área, los estudios se han concentrado en medir los

---

<sup>2</sup> Estos dos estudios utilizan diferentes métodos de estimación y también diferentes fuentes de datos, mientras en el estudio publicado por el BID se utiliza como base de datos la Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC) reunidos por el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (CEDLAS) y el Grupo de pobreza del Banco Mundial (World Bank's Poverty Group), en el estudio publicado por la CEPAL utiliza la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, recientemente puesta a disposición del público en la página web de la CEPAL.





efectos sobre la educación, la salud y sobre el trabajo infantil, principalmente. En este último aspecto, usualmente colocado como uno de los más importantes, a pesar de la ambigüedad de los resultados, que varían mucho entre países y una menor incidencia en comparación con los efectos encontrados en la escolarización, se han medido impactos positivos, que según datos colectados por HUBER (2014), varían de entre un 15 y 25% en promedio de reducción de trabajo infantil, para el programa Progresá, actualmente denominado Oportunidades, de México, a un 5% para el programa Red de Protección Social de Nicaragua) a una incidencia nula en otros países.

Sobre las áreas de educación y salud, según se destaca en una publicación realizada por el BID, (IBARRAN, 2017) donde se compilan datos de diferentes países, los estudios se concentran en revelar ciertos efectos en el corto plazo. En la educación se destacan los incrementos en inscripción y asistencia escolar, (que oscilan entre 0,5 puntos porcentuales (p.p.) en Jamaica y 12,8 p.p. en Nicaragua.), como también algunos efectos en la progresión escolar (así por ejemplo, en México, luego de tres a cinco años de exposición, aumentó la escolaridad entre seis meses y un año; en Nicaragua, tras tres años de exposición, los niños beneficiarios progresaron casi medio grado más que los no beneficiarios). Ya en los procesos de aprendizaje la información es aún menos concluyente, y en esta publicación se destaca que en algunos casos se ha corroborado cierta incidencia, mientras que en otros se registró una incidencia nula.

Por su parte para el área de la salud, según se releva en esta publicación, las evaluaciones realizadas han mostrado impactos positivos en el uso de los servicios preventivos (a magnitud de estos impactos varía entre 6,3 p.p. en Nicaragua y hasta 33 p.p. en Colombia), con lo cual se presupone que estos impactos tengan incidencia positiva en el mejoramiento de la salud de los beneficiarios del programa. Otros estudios también se han dedicado al análisis de la mejora en algunos indicadores nutricionales de los niños beneficiarios del programa, dado que el dinero transferido ha permitido mejorar la compra de alimentos que realizan los hogares. (Idem, 2017)

De todos modos, en esta publicación, enfocada en reunir los impactos positivos que han tenido estos programas, se destaca que la evidencia reunida no permite suponer si estos efectos encontrados en el corto plazo son sostenibles en el largo plazo, admitiendo la inexistencia de evidencias confirmativas. Según se explica, esto se debe a razones principalmente técnicas y metodológicas.

Entre los estudios dedicados a los PTRC por parte de los organismos internacionales, una publicación titulada *"The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?"* (que se encuentra disponible solo en inglés), del BID, realizado por STAMPINI y TORNAROLLI (2012), a diferencia de todos los otros estudios





encontrados, sorprendentemente, se concentra en admitir los magros resultados obtenidos en América Latina.

En el mismo, se reconoce que, a pesar de la gran expansión en su cobertura (incluyendo inclusive hogares que al entender del estudio no deberían ser incluidos por no ser extremadamente pobres) y de que han significado alguna mejoría en la situación de quienes los reciben, la gran mayoría de los usuarios permanecen mayoritariamente pobres, con bajísimos niveles de educación, con una inserción económica insustentable (caracterizado por la inserción informal en el mercado de empleo del 67% de los jefes de familia que reciben los programas) y una frecuente falta de acceso a servicios de infraestructura básica. Claro que el informe no se cuestiona ningún problema de fondo y simplemente se remite a identificar problemas de implementación, presentando como sugerencias realizar una mejor focalización, realizar reestructuraciones de los programas y mejorar la provisión de algunos servicios básicos.

En síntesis, de las evaluaciones realizadas sobre los programas se desprende dos tipos de hallazgos. Por un lado, estas evaluaciones, permiten suponer que estos programas mejoran ciertos aspectos de las condiciones de vida de las personas que los reciben, logrando cierta incidencia en el uso de bienes y servicios públicos (educación básica y asistencia en salud), sin que esto implique necesariamente alcanzar una situación de bienestar aceptable socialmente. Por otro lado, en el largo plazo, la hipótesis de superación de la pobreza gracias a las sinergias positivas que los mismos originarían, permanece sin ser demostrada.

### **2.3. La evaluación de las evaluaciones: deconstruyendo los argumentos**

Partiendo de la evidencia encontrada y admitiendo como válida su construcción, en principio, parece ser indefectible señalar un avance en algunos de los indicadores utilizados, que se concentran en dar cuenta de cierto mejoramiento en las condiciones de vida para aquellos que reciben los PTRC en el contexto de Latinoamérica y el Caribe.

De todos modos, se debe señalar que cualquier síntesis conclusiva realizada a partir de la evaluación de los impactos alcanzados, para dimensionar su significación y emitir un juicio acerca de lo magnánimo, valioso, o mejorable del aporte realizado por estos programas en el combate a la pobreza, es indefectiblemente dependiente de la perspectiva adoptada. En este sentido, una evaluación de la evaluación de estos impactos y aun mas, una evaluación de la concepción de combate a la pobreza, que opera como base de su sustento, se vuelve imprescindible, ya que implica explicitar la perspectiva ético-política desde la cual se evalúa este avance.



Si la pobreza es entendida, no como un fenómeno autoproducido (que puede ser combatido en sí mismo) y natural, sino como un fenómeno social, históricamente determinado y vinculado al tipo de relaciones que se establecen en el proceso de producción y distribución de la riqueza, se vuelve imprescindible analizar en qué medida el combate a la pobreza ha implicado poner en cuestionamiento esas determinaciones estructurales que la determinan.

En otras palabras, tanto para dimensionar el impacto de estos programas como para comprender sus significancias políticas, es necesario incluir en el análisis la estrategia global de la cual han formado parte en el proceso de su expansión, con la especial consideración de que discutir sobre pobreza es ineludiblemente discutir sobre riqueza.

Es por tanto necesario colocar algunos datos que permiten avanzar en el análisis de la estrategia redistributiva que operó en el continente desde principios del siglo y que permiten avanzar en el análisis de la estrategia a la pobreza en la que se han enmarcado estos programas.

### **2.3.1. Los PTRC en contexto**

Según los datos publicados por la CEPAL (2014) entre el 2002 y el 2012 la pobreza (medida por los ingresos) se redujo en América Latina y el Caribe en casi 16 puntos porcentuales. En este periodo la pobreza disminuyó desde un 44% en 2002 (cuando se registró el valor más alto de los últimos 15 años) hasta llegar a un 28% en 2012. Junto a esta reducción de la pobreza, el organismo también registra, desde principios de la década de 2000, una tendencia (aunque un poco menos significativa) a la reducción de la desigualdad de los ingresos, medida mediante el Índice de Gíni, que cayó aproximadamente 10 % entre 2002 y 2013, pasando de 0,542 a 0,486. (CEPAL, 2014)

Estos indicadores se alcanzaron en un contexto inusitado de crecimiento económico, basado fundamentalmente en el incremento de precios de las materias primas, que a pesar de haber incidido de forma positiva en algunos indicadores de pobreza y desigualdad medida por los ingresos, dieron muestras de su fragilidad en los años recientes. Los resultados obtenidos, se mostraron extremadamente frágiles ya hacia el año 2012, cuando la extrema dependencia a la economía extractivista y basada en las materias primas estaba dejando de ser ventajosa para el continente.

En estas circunstancias, la tendencia hacia la disminución de la pobreza no solo se detuvo, mostrando un estancamiento, sino que el número de pobres en términos absolutos creció hacia el año 2014 (alcanzando a 168 millones, de las cuales 70 millones se encontraban en situación de indigencia) (CEPAL, 2015), amenazando además a que



millones de personas que apenas alcanzaron a cruzar la línea y que se encuentran aún en una situación de gran vulnerabilidad, empeoren su situación.

Pero no solo la disminución de la pobreza viene dando muestras de retroceso, también la tendencia a la disminución de la desigualdad de los ingresos no solo perdió su empuje sino que se estancó hacia 2014.

En este periodo de auge económico, además, se mantuvo y se mantiene el célebre lugar de región más desigual del mundo y la brecha de ingresos entre los más pobres y los más ricos continuó siendo exageradamente elevada. (según datos de CEPAL (2017) en promedio, en 2015, por cada 100 unidades monetarias que percibió cada integrante del quintil de menores ingresos de la población, cada integrante del quintil de mayores ingresos contó con 1.220 unidades monetarias)

Más aun en 2016, un estudio de la OXFAM permitió dimensionar que no solo ocurrió una detención de esta reversión incipiente de la desigualdad en la región sino que la estrategia desarrollada no puso en cuestionamiento ninguna de las causas estructurales que la determinan.

El informe de la OXFAM muestra que la riqueza producida en América Latina continuó siendo radicalmente apropiada por una pequeña elite de la población. Según las estimaciones de esta organización, esta tendencia histórica no solo no se revirtió sino que se profundizó durante la década dorada de crecimiento económico y auge de discursos de combate a la pobreza.

Del año 2002 al 2015, la fortuna<sup>3</sup> de los multimillonarios de América Latina y el Caribe se incrementó a un ritmo seis veces superior que el crecimiento del PBI, mientras que los multimillonarios incrementaron su riqueza en un 21% promedio anual, el crecimiento del PIB de la región fue de un 3.5%. Lo cual evidencia que la gran parte del crecimiento económico de las últimas décadas fue capturado por una pequeña elite. (OXFAM, 2016)

En 2014 en América Latina el Índice de Gíni de la riqueza era de 0.89515, esto significa, según los datos del organismo, que el 10% más rico acumulaba el 70.8% de la riqueza y del patrimonio de la región, mientras que del otro lado, el 70% de la población más pobre apenas alcanzaba el 10%.

Tal como se expone en este documento:

La desigualdad que nos impide acabar con la pobreza tiene profundas raíces en cada país. Ingresos, patrimonio y tierra, todo concentrado en pocas manos. Multimillonarios que se multiplican junto a su riqueza, y las personas comunes, que no logran ganar ni siquiera para pagar sus deudas. Un modelo económico que concentra riqueza. Millones de hectáreas cultivables dedicadas al monocultivo para la exportación. Miles de millones de dólares que podrían ser utilizados para financiar políticas públicas, pero que salen de aquí y van a parar a paraísos fiscales. (TICEHURST en OXFAM, 2016, p.6)

---

<sup>3</sup>Entendida como la acumulación de activos financieros y no financieros



Estos condicionantes estructurales de la pobreza parecen no estar presentes en los análisis y estrategias propuestas desde la concepción hegemónica por los organismos internacionales y sin embargo, todos ellos involucran las decisiones políticas más sustanciales respecto del combate a la pobreza.

Siguiendo el análisis de los autores:

“solo democracias secuestradas pueden permitir los niveles de desigualdad que exhibe nuestra región. Élités políticas y económicas que influyen en el manejo de las políticas de los Estados, instalando políticas que no benefician a la mayoría pero que son efectivas para maximizar los beneficios y ganancias para unos pocos privilegiados, negando los derechos de muchos (...)” (TICEHURST en OXFAM, 2016, p.7)

Esto, significa comprender que las decisiones políticas han mostrado históricamente, y continúan mostrando en el presente, no una mera tolerancia a los extremos niveles de desigualdad y pobreza en el continente, sino que han sido los canales de su legitimación y reproducción con Estados altamente cooptados por los intereses de pequeñas élites .

En este sentido es preciso colocar que la instalación de un piso de bienestar social, en el marco de sociedades extremadamente desiguales, lejos de encarnar una justicia social distributiva de incidencia en los mecanismos excluyentes de producción y reproducción social, descansa sobre la fórmula tranquilizadora de amortiguar los efectos más perversos con que opera la producción y reproducción del sistema social.

Estar atentos al regocijo producido por el mejoramiento en algunos aspectos del nivel de vida de los sectores más empobrecidos, sin colocación de ningún cuestionamiento sobre las causas estructurales, es colocarse en la batalla de ideas y sobre todo desvendar “los discursos minimistas”, tal como los denomina AVAREZ LEGIZAMÓN (2005), que aun en un aparente lamento y rechazo por la pobreza, la indigencia y la miseria procuran el alivio de los sufrimientos sin ejercer ninguna presión sobre los mecanismos que los provocan.

Esta posición ideológica, en palabras de la autora:

“Opera entonces como un discurso de verdad que naturaliza la desigualdad. Tanto porque no pone en cuestión los mecanismos básicos que producen la pobreza como porque promueve políticas sociales y económicas que aumentan la desigualdad social y mantienen a una mayoría creciente de pobres en los mínimos biológicos o en el denominado umbral de ciudadanía. Esto porque no ataca los problemas de la producción de la pobreza masiva, de la desigualdad social y de la exclusión étnica debidos tanto a la concentración de la riqueza global en los países imperiales por la extraversion de excedente económico al resto de los países, como a las relaciones de dominación capitalista, basada en una superexplotación del trabajo...” (ALVAREZ LEGIZAMON, 2005, p. 240)

### **3. REFLEXIONES FINALES**



Partir de las reflexiones aquí propuestas es posible analizar que los PTRC en el contexto latinoamericano, desde donde se los pretende exportar para el mundo, no solo evidencian efectos exiguos, a la luz de algunas mediciones realizadas, si se considera especialmente la importancia que les ha sido otorgada. Sino que, aun siendo en apariencia asociados a una fase de expansión de las políticas de protección estatal desarrolladas para las clases subalternas, han operado bajo direccionamientos políticos que continúan siendo altamente excluyentes

Cuando las condiciones de producción y apropiación de la riqueza son tenidas en cuenta, el discurso dentro del cual estos programas han sido sus protagonistas privilegiados, no resiste un análisis profundo y ha estado lejos de implicar reestructuraciones en los mecanismos de desigualdad que han operado históricamente en la región.

En este contexto los PTRC no solo son la expresión de una política minimista en procura de establecer un umbral de sobrevivencia sino que funcionan políticamente legitimando los modelos sociales excluyentes, a partir de una construcción discursiva que coloca el foco de la problemática sobre los sujetos pobres y sus actitudes.

Los organismos internacionales, por su parte, sostienen que estos programas son una forma eficaz de reducir la pobreza y sobre todo una forma eficiente de utilizar los recursos del Estado. Desconocen, niegan o simplemente excluyen de sus consideraciones en este cálculo racional de eficiencia y eficacia, que esos objetivos difícilmente puedan ser alcanzados sin la afectación de los privilegios, históricamente estructurados para unos pocos. Y que inclusive, en la mejor hipótesis de éxito, tan solo mitigan algunas de las expresiones más acuciantes de la desigualdad social.

Se vuelve evidente que no se trata de un mero exceso de expectativas sino de una concepción ideológica desde la cual se lee la pobreza a partir de una absoluta naturalización del orden social establecido.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ALVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia. **Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza.** In: ALVAREZ LEGUIZAMON, Sonia (Coomp.) **Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores.** Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Buenos Aires, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Transferencias monetarias condicionadas: pagar a la gente para que invierta en los niños.** 12 de febrero de 2009. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2009/02/12/conditional-cash-transfers-paying-people-to-invest-in-children> , Acceso 30 de agosto de 2017

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **Panorama Social de América Latina 2014.** División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la





Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2014. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf), acceso 30 de agosto de 2017.

**Panorama Social de América Latina 2015.** División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2016. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf), acceso 24 de julio de 2017.

**Panorama Social de América Latina, 2016.** División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2017. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf), acceso 15 de septiembre de 2017.

CHECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. **Programas de transferencia condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.** Santiago de Chile. Naciones Unidas 2011. (Cuadernos de La CEPAL, n 95)

FISZBEIN, Ariel; SCHANDY, Norbert. **Panorama general. Transferencias Monetarias Condicionadas, reduciendo la pobreza actual y futura.** BANCO MUNDIAL Washington, D.C. 2009. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1321568702932/CCTS-Overview-Spanish.pdf>, Acceso 01 de septiembre de 2017.

HUBER, Ludwig. **Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas : opciones para el Programa Juntos.** DESCO, Centro Desarrollo y Autogestión, WorldLearning. Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa. Lima, 2014

IBARRÁN, Pablo; MEDELLIN, Nadin; REGALIA, Ferdinando; STAMPINI, Marco (Editores). **Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación.** BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2017 Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8159/Asi-funcionan-las-transferencias-condicionadas.PDF?sequence=7>, Acceso 27 de agosto de 2017

NIEVES RICO, Maria. (Coord.) **Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza: dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas.** (UNASUR). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Impreso en Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2014

OXFAM. **Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe.** 2016. Disponible en [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/reporte\\_iguales-oxfambr.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf), Acceso 20 de agosto de 2017.

STAMPINI, Marco; TORNAROLLI, Leopoldo. **The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far?** Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Social Sector. Social Protection and health division. Noviembre 2012. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/1448>, Acceso 25 de agosto de 2017.



## **GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina.**

### **AÇÃO COLETIVA E PROJETOS DE REDUÇÃO DA POBREZA RURAL NO PARÁ**

CORDOVIL, Brenda<sup>1</sup>;  
[brendacordovil@yahoo.com.br](mailto:brendacordovil@yahoo.com.br)

AMIN, Mário Miguel<sup>2</sup>  
[marioamin@gmail.com](mailto:marioamin@gmail.com)

#### **RESUMO:**

Esta pesquisa tem como objetivo verificar de que forma ocorre a ação coletiva no desenvolvimento de projetos produtivos apoiados pelo Programa Pará Rural, em associações de agricultores familiares nos municípios de Acará, Marapanim e Tracuateua, no Estado do Pará. Trata-se de uma pesquisa de natureza aplicada, com objetivos exploratórios e abordagem qualitativa. Os procedimentos técnicos utilizados para a coleta de dados foram a pesquisa documental e o levantamento de campo, com aplicação de questionários semiestruturados e observação. Como referencial teórico, foram utilizadas as Teorias da Ação Coletiva, em especial a Tragédia dos Comuns de Garret Hardin, Gestão Coletiva dos bens Comuns de Elinor Ostrom e a lógica da Ação Coletiva de Mancur Olson. Os resultados apontam que todos os três projetos apresentaram redução no número de participantes em torno de 60% do início do projeto até o momento da pesquisa e a presença de caroneiros, como descrito por Olson (1999), é marcante em todos os casos analisados. Além disso, há poucas regras definidas para o uso do bem comum e em nenhum caso estudado existiam sanções previstas na ocorrência de descumprimentos das regras. A pesquisa concluiu que quando a ação coletiva é frágil, as relações estabelecidas se configuram desfavoráveis ao sucesso dos empreendimentos. O uso adequado do bem comum, resultado do projeto produtivo, depende sim da cooperação e reciprocidade, mas também das regras e sanções e especialmente da capacidade que a comunidade terá de construir e validar essas regras. A presença de caroneiros pode ser diminuída através do elemento comunicação.

**Palavras-chave:** Ação Coletiva, Caroneiros, Pará Rural, Banco Mundial.

#### **1. INTRODUÇÃO**

Os indivíduos obtêm resultados construindo as condições para que a reciprocidade, confiança e reputação contribuam para superar ou reduzir os interesses egoístas (SABOURIN, 2010). É válido observar o comportamento do grupo na busca de atingir objetivos comuns verificando se os interesses são de fato a obtenção de benefícios coletivos. Esta pesquisa objetiva analisar como se dá a ação coletiva em três comunidades

- 1- Mestre em Administração – Unama, MBA em Gerenciamento de Projetos – FGV e Bacharel em Administração – UFPA
- 2- Doutor em Agricultural Economics pela University of Florida. Atualmente é professor da Universidade da Amazônia - UNAMA e Professor visitante do NAEA/ Universidade Federal do Pará



beneficiadas pelo Programa de Redução da Pobreza Rural (Pará Rural), verificando a relação entre os interesses comuns e os individuais, nesse contexto.

Vale destacar que este estudo foi realizado junto à cooperativas/associações rurais que receberam recursos do Pará Rural para investimento produtivo sob o princípio norteador de tratar-se de um financiamento coletivo. Desta forma é aplicável a esta análise a teoria da ação coletiva na abordagem de Mancur Olson e a lógica da Ação coletiva de Elinor Ostrom, cuja principal contribuição consiste numa leitura dos mecanismos que regulam o uso de recursos comuns e para os quais existe rivalidade de acesso, uma teoria que se apresenta como contraponto a tragédia dos comuns, popularizada por Garrett Hardin, também utilizada nesta análise.

Cabe ao Estado controlar, organizar, direcionar e mobilizar uma sociedade cada vez mais complexa, fragmentada e com uma multiplicidade de interesses. A questão está em procurar alcançar formas coletivas de gerir uma multiplicidade de interesses e de atores, desenvolvendo a coordenação de forças interdependentes dentro e fora do Estado, e criando condições para as ações coletivas se implementarem, passando de um sistema hierárquico para um sistema de poder partilhado e dividido por um grande número de stakeholders (políticos e não políticos), o que leva à difusão do poder (MARQUES; ALVES, 2010).

É importante destacar que o Programa de Redução da Pobreza e Gestão dos Recursos Naturais do Pará (Pará Rural) foi desenhado pelo Governo do Estado do Pará focado em duas áreas críticas, consideradas prioridades para o Estado: a redução da pobreza rural e o melhoramento da gestão dos recursos naturais (PARÁ RURAL 2014).

O Programa foi uma proposta político-estratégica do Estado do Pará cofinanciada pelo Governo do Estado do Pará (GEP) e Banco Mundial (BIRD), com valor total previsto de US\$ 100.000.000,00, tendo como área de abrangência geográfica o ambiente rural do Estado. O foco foi o financiamento coletivo (associações e cooperativas) para famílias produtores rurais de bens e de serviços, dos quais, pelo menos, 70% dos participantes deveriam ter renda média familiar igual ou inferior a linha da pobreza (R\$ 5.580,00/ano na época).

O Pará rural financiou atividades produtivas que abrange os investimentos necessários ao fortalecimento das cadeias e/ou arranjos produtivos locais (PARA RURAL, 2014). As atividades foram iniciadas em 2007 e o fim da primeira etapa com recursos do Banco Mundial ocorreu em 2016.



## 2. BASE TEÓRICA

A ação coletiva envolve os atos desenvolvidos para o alcance de objetivos comuns a mais de uma pessoa como fenômeno social fruto da dicotomia dos interesses individuais e interesses coletivos. Nesta pesquisa serão apresentadas as abordagens de Garret Hardin com a Tragédia dos Comuns, enfatizando a necessidade de controle (seja ela exercido pelo Estado ou pelo Mercado) para a manutenção de bens comuns; Elinor Ostrom e o Drama dos Comuns afirmando ser possível o uso de bens comuns, desde que haja cooperação, reciprocidade, regras, sanções e comunicação; e, por fim, Mancur Olson e a Lógica da Ação Coletiva analisando que o interesse comum dos membros de um grupo pela obtenção de um benefício coletivo nem sempre é suficiente para levar cada um deles a contribuir para a obtenção desse benefício.

### 2.1 A Tragédia dos Comuns

Na década de 1960, Garret Hardin publicou seu trabalho denominado “A tragédia dos Comuns”, onde realiza um exame crítico da relação homem e natureza, afirmando que os recursos comuns estariam condenados a um uso excessivo e a um esgotamento se não fosse realizada a sua privatização ou gestão pelo mercado de trocas (SABOURIN, 2010).

Ainda de acordo com Hardin, quando um recurso natural renovável é utilizado por um coletivo, sem restrições na entrada, sem restrições no uso, e sem custos para os usuários, este recurso será sobre explorado, levando a Tragédia dos Comuns. Esta colocação fundamenta-se em dois pontos: i) o crescimento da população mundial aumenta a pressão sobre os aludidos recursos ii) o regime de propriedade comum, favorece a sobre-exploração dos recursos naturais (BALLESTEROS; ALCOFORADO, 2009).

O biólogo Garret Hardin sintetizou o estado de disputa por recursos escassos que simboliza a degradação ambiental esperada sempre que muitos indivíduos utilizam recursos comuns insuficientes, assinalando que cada homem está fechado em um sistema que o compele a aumentar cada vez mais suas posses sem limites. A publicação de Hardin trouxe um prognóstico quase apocalíptico sobre o esgotamento dos recursos naturais. Sua argumentação previa que cada indivíduo tende a intensificar o uso e exploração destes recursos impulsionados por uma racionalidade individualista e com resultados coletivos catastróficos (PEREIRA, 2013).

Em referência ao modelo de Hardin, costuma-se chamar de “dilema dos comuns” uma situação de conflito entre um interesse agregado coletivo e numerosos interesses individuais. Ao perseguir interesses pessoais próprios, muitos indivíduos podem facilmente converter a situação para efeitos negativos limitados em seu ambiente comum. Pelo



acúmulo de inúmeras pequenas contribuições, o efeito total pode ser alarmante e as qualidades ambientais coletivas podem significativamente deteriorar. (VLEK, 2003).

## **2.2 A Gestão Coletiva dos Bens Comuns**

Em contraponto às ideias de Hardin, baseada em uma análise crítica da Tragédia dos Comuns e da Teoria dos Jogos, Elinor Ostrom na década de 90 afirma que, para atender as situações de interdependência entre atores heterogêneos, a ação coletiva é implementada com o uso das instituições (SABOURIN, 2010).

Assim, a ação coletiva depende da capacidade de elaboração e adaptação de regras comuns, cuja existência dentro de um grupo constitui um estímulo à cooperação e compartilhamento. As motivações para o estudo dos comuns por parte de Ostrom envolvem o contraste entre os seres humanos como guiados quase que exclusivamente por interesses próprios em contrapartida à preocupação com os outros e com a sociedade (SABOURIN, 2010; OSTROM, 1990).

Ostrom (1990) apoia-se analiticamente na categoria instituições, verificando o efeito da introdução de regras, associadas a mecanismos de controle e sanções. Os resultados positivos demonstram que ao contrário do cenário apresentado por Hardin cujas opções baseiam-se no Estado ou no mercado, existe uma terceira via para evitar a tragédia: a gestão comunitária (LAURIOLA, 2009).

De acordo com as análises de Ostrom (1990), não há cooperação sem reciprocidade, ou seja, sem retorno ou sem compartilhamento por parte dos usuários e é a confiança mútua que explica esta reciprocidade, considerada como uma norma moral internalizada ou como um princípio de troca social caracterizado pela vontade de cooperar. Assim os indivíduos obtêm resultados melhores construindo condições onde a reciprocidade, confiança e reputação contribuam para superar ou reduzir os interesses egoístas (SABOURIN, 2010).

Outro elemento fundamental identificado por Ostrom (1999) foi a comunicação. Em seus estudos foram utilizadas técnicas de economia experimental aplicada à gestão de recursos comuns para testar as previsões do modelo “tragédia”, envolvendo também o “dilema do prisioneiro”. Os resultados demonstraram ser a comunicação elemento chave para evitar a tragédia, possibilitando procedimentos de aprendizagem, inerentemente coletivos, que permitem alcançar melhores resultados (LAURIOLA, 2009).





### 2.3 A Lógica da Ação Coletiva

A pesquisa sobre grupos de interesse ganha uma nova orientação após a publicação de *A Lógica da Ação Coletiva* por Mancur Olson em 1965 (republicado em português no ano de 1999). O autor critica aquilo que ele qualifica como teoria tradicional dos grupos e a crença generalizada de que conjuntos de indivíduos com interesses compartilhados constituem grupos que se espera que implementarão ações coletivas, visando a realização daqueles interesses comuns supostamente compartilhados pelos indivíduos membros de cada grupo particular (MEIRA, 1995).

Para Olson (1999) uma finalidade básica da maioria das organizações é a promoção e ao tratar da existência de interesses exclusivamente pessoais, postula que a constituição de organizações só tem sentido na presença de interesses que aglutinem os membros de um determinado grupo enquanto conjunto de indivíduos que compartilham de algum interesse comum.

A partir da combinação de interesses individuais e coletivos dos membros sob uma organização o autor estabelece uma analogia entre o funcionamento das organizações e uma situação de mercado caracterizada pela concorrência perfeita e sugere um padrão de interação entre os membros das organizações que reproduziria a estrutura do Dilema do Prisioneiro dada a premissa de que os bens organizacionais característicos são coletivos, isto é, públicos (MEIRA, 1995).

Olson (1999) parte da premissa que, ao menos que o número de indivíduos do grupo seja realmente pequeno ou ao menos que haja coerção ou algum outro dispositivo especial que faça os indivíduos agirem em interesse próprio, os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais. O autor define grupo como um número de indivíduos com interesses comuns, logo concluindo que não existe grupo sem interesse.

O debate da ação coletiva e seus benefícios faz referência ao que chama de benefício público, definido como os benefícios comuns ou coletivos aqueles proporcionados pelo governo, onde se consumido por qualquer indivíduo  $X_1$  em um grupo  $X_1...X_2...X_n$ , não pode ser visivelmente negado aos outros membros. Ao tratar de grupos, Olson (1999) observa o sentido de pertencer dos indivíduos e aborda as distinções de tipos e tamanhos, além de analisar a relação do benefício coletivo ou grupal como sendo o ganho do indivíduo menos o custo, ou seja, uma fração do ganho total do grupo.

O que o grupo fará dependerá do que os indivíduos desse grupo fizerem e o que os indivíduos farão dependerá das vantagens relativas que lhes oferecerão o grupo. Alguns grupos adequadamente pequenos podem obter uma determinada quantidade de um benefício coletivo através de ação voluntária e racional de um ou mais de seus membros.



No entanto, quanto maior for o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de provimento do benefício coletivo (OLSON, 1999).

Ainda sobre os benefícios coletivos dos grupos, Olson (1999) afirma que é provável que existam diferenças importantes entre a oferta de bens coletivos por uma pequena ou grande organização e os seus respectivos custos e benefícios, já que a quantidade ótima de um benefício coletivo para um grupo como um todo é dada quando o ganho do grupo estiver crescendo na mesma taxa que o custo do benefício coletivo.

Olson (1999) utiliza o termo *carona* (free-rider) para designar a atitude de indivíduos racionais e autointeressados que, mesmo considerando desejável a obtenção de um benefício coletivo, não se dispõem a colaborar para ela, pois esperam que outros indivíduos o façam. Trata-se do comportamento do indivíduo que desfruta do bem coletivo sem ter pago nenhum custo para a obtenção do mesmo, seja porque a relação custo/benefício desestimula o ator a agir em prol de seus interesses ou então por ser impossível excluir o ator que não contribui com a ação do grupo dos beneficiários (FONSECA; BURSZTYN, 2007). O autor afirma que em grupos menores é mais fácil perceber a presença destes caroneiros, já que quanto maior for o grupo, menor a possibilidade do não colaborador ser descoberto.

### **3. METODOLOGIA**

Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa e o procedimento técnico utilizado para a coleta de dados foi o levantamento de campo. Quanto aos procedimentos técnicos, foi realizada pesquisa documental nos Manuais Operacionais e demais documentos do projeto e foi realizado levantamento de dados primários junto às comunidades beneficiadas, sendo entrevistados presidentes das associações e associados que atuavam na gestão do empreendimento. Foram entrevistados também funcionários do Programa Pará Rural e membros da prefeitura municipal, órgão do poder público mais próximo à representação local da comunidade.

A pesquisa foi realizada no ano de 2016 nas Comunidades Menino Jesus, no município de Acará- PA, Associação Agrícola Vale do Paramaú – Agrivap em Marapanim e na Associação dos Criadores Orgânicos de Abelha de Tracuateua – APITRA, no município de Tracuateua-PA.

Foi aplicado junto à comunidade questionário semiestruturado abordando os temas: confiança, participação, normas, sanções, comunicação e benefícios coletivos, com o intuito de verificar de que forma ocorre a ação coletiva no desenvolvimento do projeto. Também se destaca na pesquisa a utilização da observação que diz respeito ao uso dos sentidos com vistas a adquirir os conhecimentos necessários para o cotidiano.



A observação é utilizada como procedimento científico em razão de servir a um objetivo formulado de pesquisa, ser sistematicamente planejada e ser submetida à verificação e controles de validade e precisão. Apresenta como principal vantagem, em relação a outras técnicas, a de que os fatos são percebidos diretamente, sem qualquer intermediação. Não consiste apenas em ver e ouvir, mas também em examinar fatos ou fenômenos que se desejam estudar (GIL, 1999; MARCONI; LAKATOS, 2010).

#### **4. RESULTADO E DISCUSSÃO**

##### **4.1. Menino Jesus - Acará**

A Comunidade quilombola Menino Jesus recebeu financiamento do Programa Pará Rural para a construção de uma casa de farinha mecanizada e uma unidade de beneficiamento de frutas para a venda de polpas congeladas. O valor total do investimento foi de aproximadamente R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais).

O investimento objetivou fortalecer o processo produtivo da mandioca e fruticultura, sendo financiada assistência técnica, capacitação, instalação de uma unidade de processamento de mandioca e instalação de uma unidade de processamento de fruta. Os membros da comunidade antes do projeto tinham fornos artesanais individuais para o preparo da farinha de mandioca. Atualmente eles têm uma agroindústria com capacidade para o beneficiamento de 3.000 (três mil) quilos de mandioca.

O projeto inicialmente aprovado para a Comunidade Menino Jesus em 2009 estabelecia um número de 204 (duzentos e quatro) famílias beneficiadas. Durante a realização da pesquisa foi informado que este número reduziu para 69 (sessenta e nove) famílias beneficiadas, sendo que apenas 05 (cinco) se envolvem ativamente na gestão do empreendimento.

A comunidade atribui a diferença no quantitativo de famílias (inicial e final) à demora na implantação do projeto, já que apesar da negociação com o Pará Rural ter iniciado no ano de 2006, apenas em 2013 foi realizada a primeira liberação financeira. Também foi informado que de acordo com o Manual Operacional do Pará Rural o limite financeiro dos projetos era estabelecido considerando o valor de US\$ 3.000,00 (Três mil dólares) por família, logo um maior número de família permitiria um maior valor global do projeto.

A ação coletiva envolve sair do individual para o coletivo. Segundo Olson (1999) os grupos são formados para atingir interesses, sendo a palavra grupo utilizada para definir um número de indivíduos com interesses comuns. Alguns grupos adequadamente pequenos



podem obter uma determinada quantidade de um benefício coletivo através da ação voluntária e racional de um dos seus membros, sendo preciso descobrir a quantidade de benefício coletivo que cada precisará adquirir.

A afirmação de Olson (1999) de que quanto maior for o grupo menos ele promoverá seus interesses comuns é verificada na Comunidade Menino Jesus. Ainda de acordo com Olson (1999), qualquer grupo que tenha que se organizar para obter um benefício coletivo descobrirá que há um gasto organizacional mínimo que deve ser encarado, não importa quão pouco benefício coletivo ele vá obter. Em alguns grupos todos os associados têm interesse em receber os benefícios, mas não compartilham do mesmo interesse em repartir os custos para prover esses bens coletivos (GARCÍAS, 2001).

Ao analisarmos as diferença numérica da quantidade inicial e final dos beneficiários confirma-se a afirmação de Olson (1999) quanto a ser mais fácil ocorrerem benefícios coletivos para grupos menores. Conforme relatos da comunidade, na elaboração do projeto foram informados os benefícios que todos teriam a partir com a sua execução, no entanto os custos desse benefício só começaram a ser percebidos com o passar do tempo, fato que pode ser responsável também pela redução na quantidade de beneficiários.

Ao descrever a trajetória dos beneficiários da comunidade Menino Jesus a figura do caroneiro se faz presente nas explicações da redução da quantidade de beneficiários e são relatadas até o momento da pesquisa, já que a comunidade mencionou que dos 69 (sessenta e nove) beneficiários ativos nem todos fazem parte efetivamente da gestão do empreendimento.

Ostrom (2001) sugere que quanto maior for o número de recursos ou usuários não necessariamente impedem a cooperação, embora isso possa aumentar custos de elaboração, acompanhamento e aplicação de regras, no entanto afirma que a literatura sobre cooperação indica que é menos provável a cooperação com um número maior de atores. Ainda de acordo com a autora, um problema central relacionado com a utilização de recursos comuns é o custo do acesso de potenciais usuários, a menos que eles concordem em respeitar um conjunto de regras.

Durante a entrevista foi relatado pela comunidade que há conflitos ligados a questão fundiária e de bens. O estabelecimento das regras de uso comum é feito em sua maioria pelo Comitê Gestor do Projeto, composto pelas cinco famílias responsáveis pela gestão. A agroindústria funciona no esquema de revezamento, onde as famílias organizam escalas de trabalho para a utilização da estrutura para a produção da farinha. Atualmente encontra-se em fase de debates a adoção de regras sanitárias, já que a comunidade está



solicitando junto a Agência de Defesa Agropecuária a certificação de produtos artesanais e para tal têm sido realizados treinamentos voltados ao manejo adequado de alimentos.

Apesar do debate para a elaboração das regras de uso comum da agroindústria estar em andamento, quando questionados sobre as sanções previstas no caso de descumprimentos das regras, foi informado que ainda não há nenhum tipo de sanção prevista. De acordo com Ostrom (1999) sanções são muito mais propensas a surgir a partir de um processo endógeno de elaborar as suas próprias regras, incluindo as sanções que devem ser impostas se essas regras são quebradas.

#### **4.2. AGRIVAP - Marapanim**

O projeto apoiado pelo Pará Rural teve como principal objetivo fortalecer o processo produtivo da Associação Agrícola Vale do Paramaú (Agrivap) do município de Marapanim-PA, através de Atividades de produção de subprodutos da mandioca (farinha, tucupi, ração de casca de mandioca, entre outros) e criação de galinhas. O Projeto foi elaborado para financiar assistência técnica, capacitação, construção de uma unidade de beneficiamento de mandioca e os seus respectivos equipamentos, instalação de unidades de criação de galinha caipira (incluindo a construção da estrutura, equipamentos, insumos e materiais, além de um caminhão para o transporte da produção).

Inicialmente contava com 152 (cento e cinquenta e duas) famílias, no entanto durante a pesquisa foi informado que fazem parte apenas 50 (cinquenta), sendo que destes participam ativamente das reuniões entre 25 (vinte e cinco) e 35 (trinta e cinco) membros. Assim como no projeto de Acará a presença de caroneiros é marcante na AGRIVAP. Vale destacar que, conforme informado nas entrevistas, o número formal de associados que inicialmente aderiram ao Projeto é bastante superior ao número real daqueles que de fato participaram do projeto. Tal fato gera a preocupação na Associação de que futuramente esses associados reivindiquem benefícios, tais como lucros.

Foi no ano de 2007 que a AGRIVAP protocolou o projeto no Pará Rural, porém segundo o atual presidente da associação, em razão do excesso de exigências administrativas e burocráticas o projeto só foi aprovado em fevereiro de 2011 e o desembolso financeiro apenas em 2013. Em 2015 foi decidido em Assembleia que só faria parte do projeto quem de fato ajudasse ou por meio de um dia de trabalho semanal dedicado a associação ou pelo pagamento regular de mensalidade. Após essa deliberação verificou-se que em torno de 30 (trinta) sócios apoiaram de fato as ações de finalização do projeto junto ao Pará Rural.





Na tentativa de reduzir as ações de caroneiros, as cooperativas buscam adotar políticas de fidelização do cooperado. Pivoto et al., (2013) discute duas estratégias gerais para mitigar o oportunismo: a primeira é alterar o ambiente circundante à atividade coletiva, com o objetivo de construir mecanismos de exclusão física ou institucional para restringir o acesso aos benefícios coletivos. A segunda é criar incentivos alternativos, que recompensem a colaboração ou penalizem a não colaboração, ou a combinação de ambas – as recompensas e as punições.

Durante as entrevistas na AGRIVAP, quando questionados sobre a criação de regras e sanções para nortear a utilização dos bens oriundos do projeto, foi informado que ainda não haviam sido definidas tais regras e sanções, sendo que até o momento os bens eram utilizados em conformidade com a conveniência da Associação, sem parâmetros definidos e aprovados pelo grupo.

Ao falar da obra de Elinor Ostrom, Baiardi et al., (2011) afirma que a autora defende que, na maioria dos casos em que um determinado recurso natural, ou mesmo um bem de capital, é propriedade coletiva, existe a possibilidade de, com menor custo e com maior garantia de preservação, serem construídas regras para um desfrute coletivo e sustentável. Isso dependeria unicamente da capacidade de a comunidade criar instituições adequadas por meio da ação coletiva. Em resumo, Ostrom afirmava que as comunidades não são pressionadas por razões de subsistência a desfrutar predatoriamente os recursos, se há possibilidade de fomentar a credibilidade e a confiança entre os integrantes e se são aceitas regras de monitoramento com vistas a dividir custos, benefícios e distribuir responsabilidades, existiriam condições de criação de um autogoverno de bens comuns.

#### **4.3. APITRA - Tracuateua**

O projeto teve como principal objetivo fortalecer a Associação dos Criadores Orgânicos de Abelha de Tracuateua – APITRA apoiando a produção local de mel, além da construção de um viveiro de mudas para trabalhar com mudas fruteiras e de essências florestais auxiliando a polinização e também para a venda de mudas e sementes. O valor previsto era de aproximadamente R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais)

Dentre os itens do projeto destacam-se a construção do entreposto de mel, a aquisição de máquinas, equipamentos e utensílios (EPIS e melgueiras – em torno de 700), enxames, de um caminhão e um veículo tipo furgão, além da aquisição de mudas, capacitação e assistência técnica. Foi no ano de 2010 que a associação deu entrada no Pará Rural do Projeto de financiamento, tendo sido aprovado em 2011.



Segundo relatado pelo presidente da APITRA, a associação iniciou suas atividades com 157 (cento e cinquenta e sete) membros. A maior parte destes tinha relações de parentesco divididas em diferentes núcleos familiares, sendo composto, por exemplo, de pais, filhos e sobrinhos da mesma unidade familiar, todos vinculados a associação. À medida que as ações do projeto foram enfrentando dificuldade e os prazos para a conclusão final do entreposto foram sendo adiados, esse número foi se reduzindo, sendo que atualmente conta com 57 (cinquenta e sete) associados, porém ainda em sua maioria com vínculos familiares.

Ao tratar do caráter onipresente e inevitável da filiação grupal, Olson (1999) tenta explicar as associações e afiliações a grupos na atualidade como um aspecto da evolução das sociedades industriais modernas de hoje a partir das sociedades primitivas precedentes. O autor parte do fato que grupos “primários” como a família e grupos de parentesco em geral, predominam nas sociedades primitivas respondendo por toda ou quase toda forma de interação humana e à medida que a sociedade se desenvolve ocorre uma diferenciação estrutural: novas associações emergem para assumir algumas das funções que anteriormente ficavam a cargo da família.

Além disso, ao tratar de “incentivos seletivos”, Olson (1999) afirma que os interesses sociais, como status, respeito, amizade entre outros também são capazes de motivar ações, não sendo os incentivos econômicos os únicos que mobilizam indivíduos. Ainda de acordo com o autor, a pressão e os incentivos sociais “funcionam somente em grupos de tamanho menor, pequenos o bastante para que cada membro possa ter um contato face a face com todos os demais” (Olson, 1999, p.74). Neste contexto destacam-se características que dificultam a existência de incentivos sociais em grupos grandes, tais como o fato de um membro ser proporcionalmente tão pequeno em relação ao grupo que suas atitudes não são tão decisivas e nem tão visíveis, além do que em um grupo grande não há como conhecer todos os membros, reduzindo a possibilidade de tornar-se um grupo de amigos.

Nota-se que a caracterização da APITRA como um grupo familiar, composto em sua maioria por membros com ligação de parentesco ou laços de amizade, favorece a existência da ação coletiva entre os membros, de acordo com a Lógica da Ação Coletiva de Mancur Olson.

Ao demonstrar que comunidades locais são capazes de gerir seus recursos de forma sustentável, dentro de arranjo institucional adequado, Ostrom (1990) desconstrói a dicotomia da gestão dos recursos comuns pelo mercado ou governo. Para que ocorra a



gestão comunitária do bem comum a autora destaca a necessidade de fatores como cooperação, confiança e reciprocidade, balizados pela existência de regras, controle e sanções e comunicação.

Na APITRA, apesar do projeto não ter sido integralmente concluído durante a pesquisa (pendente finalização da obra), já haviam sido estabelecidas regras de uso para alguns bens entregues, como o caminhão e o veículo utilitário. As regras foram consolidadas em um regimento interno, no entanto não foram previstas sanções no caso do descumprimento. Para a construção do regulamento contaram com o apoio do profissional agrônomo disponibilizado pelo Pará Rural para acompanhar as ações do projeto. O Conselho Gestor formado pelos membros da associação se reúne regularmente para discutir as regras que norteiam o entreposto.

As informações do projeto, tais como o andamento da obra e compras de materiais, além dos assuntos referentes à gestão da associação, são divulgados para todos os associados através de um grupo de um aplicativo de rede social (whatsapp). Neste espaço de comunicação são compartilhadas as fotos da obra, esclarecimentos sobre o projeto, agendamento de reuniões e lá os demais membros podem interagir, esclarecer dúvidas e propor melhorias.

O modelo da Tragédia dos Comuns é baseado, segundo a teoria dos jogos, no dilema do prisioneiro. Quando um jogo é jogado apenas uma vez ou é repetido com um tempo final definido, um jogador racional tem uma - e apenas uma - estratégia que gera os maiores retornos imediatos, assumindo que todos os jogadores estão usando a mesma forma de racionalidade. Essa estratégia é informar sobre os outros jogadores (chamados de deserção na literatura). Ostrom (1990) mostra que as previsões de Hardin se mantiveram sob uma condição de “um tiro” sem comunicação, mas não necessariamente em um mundo onde o jogo é jogado repetidamente, onde não existe um ponto final pré-definido, ou em que a comunicação é possível.

A comunicação deve ser visto como elemento facilitador da construção de regras, no estabelecimento das relações de confiança e da cooperação (OSTROM, 1990). No caso da APITRA destaca-se a importância dada a comunicação no projeto, aliada as facilidades tecnológicas do mundo atual. Vale destacar que o local onde funcionará o entreposto do mel no município de Tracuateua fica a poucos metros da rodovia principal, bem próximo à entrada da cidade, o que facilita o acesso a internet.

## **5. CONCLUSÕES**



A pesquisa demonstrou que a forma como a ação coletiva ocorre influencia diretamente o desenvolvimento dos projetos. Foi verificado que quando a ação coletiva é frágil, as relações estabelecidas se configuram desfavoráveis ao sucesso dos empreendimentos.

Todos os três projetos apresentaram redução no número de participantes em torno de 60% do início até o momento da pesquisa. Quando questionados sobre esta redução, foi dito que muitas famílias decidiram participar sem entender ao certo do que se tratava. Há casos, como em Menino Jesus no Acará, onde a comunidade relata desconhecer parte das famílias listadas inicialmente.

A pesquisa confirmou o argumento da Lógica da Ação Coletiva de Olson (1999) que grupos menores tendem a ter maior adesão de seus membros, entre eles pelo fato do benefício ser dividido por um número igualmente reduzido de participantes e que grupos grandes são mais susceptíveis a não atingirem seus objetivos em razão do benefício coletivo ser diluído a tal ponto que os custos da participação se excedem aos benefícios alcançados, desestimulando o indivíduo.

Foi constatado que há indivíduos externos, ou seja, que não são membros da comunidade, que obtêm benefícios através desses grupos por meio de um comportamento oportunista, tais como políticos com promessas eleitoreiras e interessados unicamente em votos ou empresas prestadoras de serviços preocupadas em ter um número maior de membros no projeto aumentando conseqüentemente o valor global e o valor pago a elas para a elaboração (um percentual do valor total do projeto). Vale destacar que tanto o caroneiro interno quanto o externo são frutos do desconhecimento da comunidade acerca do projeto.

As ações sob a responsabilidade do Estado no âmbito do projeto, tais como informar e comunicar as regras que nortearam os financiamentos, não foram desempenhadas de forma adequada, o que contribuiu profundamente para a presença de atos de oportunistas. A política pública tem que ser vista como algo muito além do repasse de recursos, envolvendo especialmente a capacidade do Estado em coordenar esforços e garantir a geração de conhecimento.

Em se tratando de regras e sanções, na APITRA o caminhão e o veículo tinham sua utilização norteadas por regras e encontrava-se em fase de elaboração as regras para o entreposto, no entanto é predominante a ausência de regras e a dificuldade na sua construção, como por exemplo, os conflitos gerados na Comunidade Menino Jesus para o cumprimento das regras sanitárias na unidade de beneficiamento de farinha ou a ausência



de regras na AGRIVAP. Em nenhum caso estudado haviam sanções previstas no caso de descumprimentos de regras.

Há diversos elementos intrínsecos e extrínsecos a comunidade que devem ser observados anteriormente e durante a implantação de projetos de desenvolvimento rural. Os arranjos que podem ser constituídos para viabilizar uma estratégia de desenvolvimento dependem de onde aquela comunidade quer chegar, necessitando que ela saiba que caminho que deseja seguir. Cabe ao Estado apoiar a comunidade a atuar neste processo interativo, não somente através da formalização de parcerias, como também com ações de capacitação e promoção de conhecimento.

Em se tratando da ação coletiva, o uso adequado do bem comum resultado do projeto depende sim da cooperação e reciprocidade, mas também das regras e sanções e especialmente da capacidade que a comunidade terá de construir e validar essas regras. A presença de caroneiros, pode ser diminuída através do elemento comunicação, informando a todos os envolvidos o que é o projeto e especialmente os custos individuais necessários para a obtenção do benefício coletivo. O maior entendimento dará aos associados a capacidade de exercer o controle social.

## 6. REFERÊNCIAS

BAIARDI, Amilcaret al. Elinor Ostrom, a premiação da visão unificada das Ciências Humanas. **Caderno CRH**, v. 24, n. 61, p. 203-216, 2011.

BALLESTEROS, VHM; ALCOFORADO, I. **Tragédia dos Commons e os direitos de propriedade: Com Hardin, além de Hardin**. VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Cuiabá – MT. Ago, 2009.

FONSECA, I. F. D., & BURSZTYN, M. **Mercadores de moralidade: aretórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável**. *Ambiente & Sociedade*, 10(2), 169-186,2007.

GARCIAS, P. M.. **A lógica de formação de grupos e aliança estratégica de empresas**. Tuiuti, Curitiba - Paraná, v. 1, p. 51-78, 2001.

GIL, A. C.. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

LAURIOLA, V. **Elinor Ostrom: um nobel heterodoxo e rosa-verde. Sinal de esperança?** Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, Brasília, n. 21, p. 3-8, 2009.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. Metodologia do trabalho científico. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARQUES, T. ; ALVES, P. **O desafio da governança policêntrica**. Revista Prospectiva e Planejamento, 17: 141-164,2010.

MEIRA, E. **Grupos de Interesse e Ação Coletiva: uma crítica formal a Mancur Olson**. Vanguarda Econômica, v. 3, n. 3, p. 87-101, 1995.





OLSON, M.; **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. Edusp, 1999.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Coping with tragedies of the commons**. Annual review of political science, v. 2, n. 1, p. 493-535, 1999.

PARÁ RURAL- **Programa de Redução da Pobreza e Gestão dos Recursos Naturais do Pará. Volume I - Concepção e Implementação do Programa**. Janeiro de 2014. Disponível em <http://www.pararural.pa.gov.br/documentos.php>.

PEREIRA, M. A. **Gestão de recursos comuns no entorno de áreas protegidas: ação coletiva e desenvolvimento rural no sistema socioecológico (SES) do Parque Nacional da Serra da Bodoquena-MS**, 2013.

PIVOTO, D., FINGER, M. I., WAQUIL, P., & de Souza, M.. **O problema do carona nas cooperativas agropecuárias do Rio Grande do Sul**. *Revista de Política Agrícola*, 22(4), 109-122, 2013.

SABOURIN, E. **Manejo dos recursos comuns e reciprocidade: os aportes de Elinor Ostrom ao debate**. *Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 143-158, 2010.

**GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina****ESTADO, MERCADO E INSTITUIÇÕES NA FRONTEIRA DO ESTADO DO PARÁ:  
DESENVOLVIMENTO PARA QUEM?**André Cutrim Carvalho (UFPA)<sup>1</sup>  
[andrecc83@gmail.com](mailto:andrecc83@gmail.com)Luiz Fernando Paes de Queiroz (UFPA)<sup>2</sup>  
[l.fernando\\_96@hotmail.com](mailto:l.fernando_96@hotmail.com)Alana Paula de Araújo Aires (UFPA)<sup>3</sup>  
[alanah.aires@gmail.com](mailto:alanah.aires@gmail.com)Ana Cláudia de Sousa Araújo (UFPA)<sup>4</sup>  
[nana22araujo@gmail.com](mailto:nana22araujo@gmail.com)**RESUMO**

O propósito fundamental deste artigo é discorrer sobre a dinâmica de funcionamento das Instituições, do Estado, e do Mercado na fronteira do Estado do Pará, a partir da lógica de desenvolvimento econômico capitalista. Para isso, a metodologia escolhida envolveu a utilização do método dedutivo porque parte do geral, isto é, a discussão sob a égide da nova economia institucional sobre a função do Estado, do Mercado e das Instituições e, conseqüentemente, o método indutivo porque considerou o particular, quer dizer, a importância das instituições na promoção do desenvolvimento da fronteira econômica do Pará. Cabe destacar que a nova economia institucional procura demonstrar que os mercados não são tão eficientes – como propagado pelo *mainstream* – e que a intervenção do Estado pode, inclusive, melhorar a situação do próprio mercado, desde que existam instituições competentes para o estabelecimento das “regras do jogo”. Contudo, fronteira(s) representam o lócus do descumprimento das leis no âmbito de uma sociedade civil organizada e democrática, sobretudo a fronteira paraense, ainda sitiada por resquícios de acumulação primitiva do capital. No Estado do Pará, portanto, a fronteira deve ser compreendida como o lócus em que o aparato normativo e coercitivo do Estado encontra-se ausente e quando existe está a serviço dos interesses do mercado. A principal conclusão do presente artigo é no sentido de demonstrar que um sistema institucional socialmente e economicamente evoluído pode ajudar na promoção do desenvolvimento econômico ao estruturar o entorno e estimular o processo de cooperação, de inovação e, também, de aprendizagem, principalmente na fronteira paraense.

**Palavras-chaves:** Estado, Mercado, Instituições, Fronteira, Pará.**1. INTRODUÇÃO**

Em 1974, o Estado brasileiro – sob a égide militar do General Ernesto Beckmann Geisel – resolveu implementar um ambicioso projeto nacional de desenvolvimento, que tinha

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Econômico e Pós-Doutor em Economia pelo Instituto de Economia (IE) da UNICAMP, professor da FACECON/ICSA/UFPA, do PPGEDAM/NUMA/UFPA e Visitante do IE/UNICAMP, coordenador/líder do Grupo de Pesquisa Novo Institucionalismo Econômico e Fronteiras (GNIEF).

<sup>2</sup> Graduado em Economia pela FACECON/ICSA/UFPA, integrante do GNIEF.

<sup>3</sup> Especialização – em andamento – pelo Programa Internacional de Formação de Especialistas em Desenvolvimento de Áreas Amazônicas (FIPAM) do NAEA/UFPA, integrante do GNIEF.

<sup>4</sup> Mestrado – em andamento – pelo Programa de Pós-Graduação em Química Medicinal e Modelagem Molecular da UFPA, integrante do GNIEF.



como objetivo a transformação do Brasil em uma grande potência econômica no (longínquo) ano 2000. Em um primeiro momento, essa política regional de ocupação e desenvolvimento da Amazônia foi executada com base no avanço da fronteira pecuária de corte extensiva.

No Estado do Pará, como visto por Velho (1972), a história da pecuária de corte em regime extensivo remonta aos primórdios do avanço da frente pastoril do nordeste em direção à fronteira paraense, a partir do século XVIII. De fato, inicialmente, a frente pastoril se fixou nos campos naturais das regiões de Marabá, do Marajó e do Baixo Amazonas, contudo as décadas de sessenta e setenta, do século XX, marcaram um novo capítulo da história da ocupação humana, e do desenvolvimento econômico da Amazônia brasileira, em particular da fronteira paraense.

Na verdade, o processo de ocupação da fronteira paraense intensificou-se a partir de 1960 sob o impulso de políticas macrorregionais do Estado nacional: o I Plano de Desenvolvimento Nacional (1972-1974), a “Operação Amazônia” (1966), o Plano de Integração Nacional (1970) e, sobretudo, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). A consequência (in)direta dessas políticas de Estado representaram um intenso movimento migratório do Nordeste e do Sul para a região Norte, principalmente para o Pará.

Pode-se dizer a “Operação Amazônia” definiu a estratégia de ocupação da recém criada Amazônia Legal e, também, antecipou as Instituições que seriam posteriormente criadas pelo governo federal, tais como: a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), o Banco da Amazônia S/A (BASA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com a finalidade de serem responsáveis pela execução da nova política de ocupação e desenvolvimento, bem como os instrumentos necessários para a execução da política de desenvolvimento regional (incentivos fiscal-financeiro da SUDAM, crédito bancário do BASA e a legalização de terras pelo INCRA) para viabilizar a penetração do capital sob a égide do governo militar.

Não obstante, logo foi percebido que tal estratégia não tinha obtido o sucesso econômico esperado pelos seus planejadores. Pelo contrário, a incontestável destruição da floresta amazônica e dos seus recursos naturais, além da poluição dos rios e igarapés por mercúrio no beneficiamento do ouro de aluvial dos rios amazônicos, devido o avanço da fronteira pecuária, resultaram em uma forte pressão dos movimentos ecológicos de defesa do meio ambiente da Amazônia brasileira.

Além disso, a implementação dos projetos de infraestrutura econômica na Amazônia – a exemplo da construção da Transamazônica (BR-230) no setor de transporte; e da construção de grandes usinas hidrelétricas para a geração e distribuição de energia elétrica à Amazônia e o resto do Brasil, como no caso da Usina Hidrelétrica de Tucuruí –



forneceram o capital social básico aos projetos produtivos de exploração mineral no Pará, a exemplo do Grande Projeto Carajás.

Na época, a expectativa do Governo Federal era de que os projetos agropecuários e minerais pudessem gerar as necessárias divisas em dólares, com as exportações de *commodities* minerais e carne bovina, para fazer face aos pagamentos dos elevados encargos de juros da dívida externa contraída pelo governo militar juntos aos bancos internacionais. Todavia, os efeitos gerados pelos “Grandes Projetos” – assim chamados os grandes empreendimentos de infraestrutura econômica e de atividades produtivas dos setores de mineração e agropecuários implantados pelo Estado – não foram suficientes para promover a integração econômica esperada pelos seus idealizadores.

Em linhas gerais, tendo como base a proposta de discussão neo-institucionalista, o mercado costuma representar um certo tipo de instituição formada, a priori, por uma rede de relações sociais diferenciadas e multifacetadas, que envolve, por exemplo, gerentes e empregados; proprietários e administradores; investidores e empresários, mas também abrange um conjunto de relações conturbadas entre cidadãos e políticos; políticos e burocratas; grupos de interesse e governos; e do próprio mercado para com o Estado.

Nestes termos, o principal objetivo do artigo é discutir a dinâmica de funcionamento das Instituições, do Estado, e do Mercado na fronteira do Estado do Pará, a partir da lógica de desenvolvimento econômico capitalista. Para isso, o presente artigo foi dividido em quatro seções, além desta seção de introdução, a saber: na segunda seção são apresentados os aspectos metodológicos; na terceira é apresentado o marco referencial teórico neo-institucionalista, bem como a estrutura institucional envolvida entre o Mercado e o Estado, principalmente o papel institucional da fronteira no desenvolvimento econômico do Pará e, por fim, as considerações finais na última seção.

## 2. METODOLOGIA E MÉTODO DE PESQUISA

A especificação metodológica constitui parte obrigatória da pesquisa acadêmica que adote o método científico, contudo, é preciso distinguir o método de abordagem dos ditos métodos de investigação. O método de abordagem diz respeito à filiação filosófica e ao grau de abstração do fenômeno estudado; já os métodos de investigação (ou procedimentos) de uma pesquisa consistem nas etapas concretas da investigação e do uso das técnicas de pesquisas adequadas.

Nas ciências sociais em geral, impõe-se uma restrição metodológica: que é a necessidade de confrontação da realidade pensada, abstraída do concreto, com a realidade empírica, isto é, aquela que é percebida pelos nossos sentidos. Por sua vez, como



observado por Lakatos e Marconi (1991, p. 106), “os conhecimentos práticos estão submetidos à necessidade de conexão imediata com a realidade a que se referem”.

Na investigação teórica, diferentemente da investigação empírica – enquanto o método de pesquisa baseado em levantamentos de campo de dados primários ou mesmo em levantamento de dados secundários – o método de pesquisa tem a ver mais com o método de exposição das ideias: se dedutivo ou indutivo.

Nestas condições, o método utilizado neste artigo envolve o método dedutivo porque parte do geral, ou seja, a discussão envolvendo os fundamentos teóricos para a compreensão da dinâmica de desenvolvimento da fronteira econômica do Estado do Pará; e, também, o método indutivo porque considera o particular, o papel do Mercado, do Estado e das Instituições no processo de desenvolvimento econômico da região.

Como o objetivo é caracterizar o papel de cada um no processo de desenvolvimento econômico da região, pode-se definir essa pesquisa como sendo do tipo exploratória. Para Gil (1991) *apud* Da Silva e Menezes (2005, p. 83):

[A] Pesquisa Exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; (...) análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de Pesquisas Bibliográficas e Estudos de Caso.

Além disso, o artigo em questão buscará o maior número possível de informações sobre a temática utilizando a técnica de pesquisa do tipo qualitativa, que tem como finalidade ampliar as informações sobre o assunto através de livros, artigos de periódicos e outras referências importantes. De acordo com Da Silva e Menezes (2005, p. 20):

[A pesquisa qualitativa] considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. (...) O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

### 3. EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO INSTITUCIONALISTA: DO ANTIGO AO NOVO

O pensamento institucionalista da velha escola norte-americana pode ser sintetizado por suas ideias básicas: a primeira é de que a economia deve ser analisada em sua totalidade, distinta dos fenômenos particulares que constituem a realidade econômica; a segunda, a atividade econômica não deve ser vista apenas como a soma das atividades





individuais movidas pela busca do ganho econômico; e a terceira de que a sociedade econômica e suas instituições estão sujeitas a transformações no tempo<sup>5</sup>.

Na atividade econômica é possível discernir padrões de ação coletiva, que não reduzíveis à soma dos atos individuais. Com isso, era enfatizada a importância das instituições sociais na vida econômica, ou seja, essa noção de Instituição incluía, conseqüentemente, não apenas as organizações criadas pelos governos ou pela iniciativa privada para fins específicos – por exemplo, escolas, penitenciárias, bancos, famílias, etc. – mas todo o conjunto de usos e costumes, leis e códigos de conduta, religião, modos de pensar e de agir, hábitos e convenções culturalmente sacramentados.

As instituições econômicas, tais como o monopólio, o crédito, as relações sociais entre empresas e trabalhadores, as leis sociais, o sistema previdenciário, a delimitação de fronteira de fronteira legal ou territorial, os padrões de distribuição da riqueza e da renda, constituem o alvo principal dos institucionalistas de maneira geral.

Assim, eles criticam os economistas neoclássicos que defendiam as leis imutáveis da economia e a ideia de equilíbrio do sistema econômico capitalista. Inspirados na teoria da evolução de Darwin e nas teorias evolucionistas oriundas de Schumpeter, afirmavam que o fundamental era captar o movimento e a evolução das instituições econômicas. Rejeitavam, portanto, a ideia de uma ordem social harmônica e reconheciam a existência de conflitos de interesses entre grupos e desajustes inerentes à vida econômica.

Assim, os interesses da pequena empresa se opuseram aos da grande empresa, da mesma forma que os interesses dos empregados aos dos empresários, os dos consumidores urbanos aos produtores e comerciantes, os dos fazendeiros aos industriais e dos produtores domésticos aos dos importadores. Nesse universo de conflitos de interesses, os economistas institucionalistas admitiam que o governo devesse intervir, para reconciliar os contendores, por meio de políticas econômicas capazes de assegurar o interesse comum e o bom funcionamento do sistema econômico.

Os institucionalistas norte-americanos também defendiam reformas democráticas que permitissem melhorar a distribuição da riqueza e da renda. Negavam que a possibilidade do sistema de preços, por si só, levassem à adequação dos recursos e à distribuição equânime da renda. Centravam a atenção mais na relação dos custos e benefícios sociais, como visto em Veblen (1983).

---

<sup>5</sup> Dentre os pensadores que contribuíram para a formação da escola institucionalista destacam-se: Thorstein Bunde Veblen (1857-1929), John Rogers Commons (1862-1945) e Wesley Clair Mitchel (1874-1948).



Veblen (1983), considerado o pai da antiga escola institucionalista, deu grande importância à análise do comportamento coletivo, os hábitos e as mudanças operadas nas instituições sociais. Veblen (1983, p. 15-16) afirma:

No curso da evolução cultural, o aparecimento de uma classe ociosa coincide com o início da propriedade. É uma coincidência necessária porque as duas instituições resultam do mesmo conjunto de forças econômicas. Na fase inicial do seu desenvolvimento, as duas são tão somente aspectos diferentes dos mesmos fatos gerais da estrutura social (...). Não é possível distinguir as duas instituições na fase inicial do seu desenvolvimento; as duas são consequências do desejo dos homens de obter sucesso e de ressaltar a sua proeza exibindo o resultado patente de suas atividades. As duas são também consequência da inclinação de domínio de que estão imbuídas todas as comunidades predatórias.

Veblen (1983) ressalta que a classe ociosa, sobretudo os banqueiros e rentistas especuladores, não tem outra motivação no sistema econômico capitalista, como a proeza e a façanha na fase predatória, além da pecuniária (a busca pelo dinheiro para gerar mais dinheiro). A motivação pecuniária e o consumo conspícuo definem os estilos de vida, as boas maneiras; o bom gosto e a indumentária definem a feição (padrão sociocultural) de uma sociedade e de uma civilização em contraposição a barbárie.

Apesar das importantes contribuições dos institucionalistas pioneiros, tais como Veblen, Commons e Wesley, a abordagem teórica pretendida neste artigo, como parte do escopo deste referencial teórico adotado, está centrada nos elementos conceituais da escola neo-institucionalista formada, basicamente, por Oliver Eaton Williamson e Douglass Cecil North. A diferença entre o grupo dos antigos institucionalistas e o grupo hodierno chamado de neo-institucionalistas consiste em que o primeiro tratava mais com as macroestruturas e os neo-institucionalistas dão ênfase às microestruturas de uma forma eclética.

### **3.1. O Estado da Arte da Abordagem Neo-Institucionalista**

Há uma diversidade do pensamento da escola neo-institucionalista contemporâneo. Apesar dessa diversidade, todas têm um ponto em comum: alguma crítica contra a escola de pensamento dominante, isto é a escola neoclássica. Inspirados nas teorias evolucionistas da ciência biológica de Charles Robert Darwin e da ciência econômica de autores como Joseph Alois Schumpeter, Herbert Alexander Simon e Robald Harry Coase, os neo-institucionalistas defendem a ideia de que o essencial para o entendimento do desenvolvimento de uma economia de mercado é apreender a constituição e evolução das instituições econômicas e políticas da sociedade em que vivemos.

Os neo-institucionalistas entendem as instituições como qualquer padrão de comportamento coletivo, constitutivo do universo cultural de uma sociedade. Essa noção de



instituição inclui, portanto, não apenas as organizações criadas pelos governos (agências administrativas) ou pela iniciativa privada para fins específicos – escolas, penitenciárias, bancos, famílias, etc. – mas o conjunto de usos e costumes, leis e códigos de conduta, religião, modos de pensar e de agir, hábitos e convenções culturalmente sacramentados.

As instituições econômicas, tais como o monopólio, a moeda, o crédito, as relações sociais entre empresas e trabalhadores, as leis sociais, o sistema previdenciário, a delimitação de fronteira legal ou territorial, os padrões de distribuição da riqueza e da renda, constituem também alvo principal dos institucionalistas.

Nas palavras de North (1990, p. 40): “As instituições podem ser formais (leis, decretos-lei e regulamentos do Estado que balizam o comportamento dos membros de uma dada sociedade) e informais (as convenções e códigos criados historicamente pela sociedade)”. As instituições formais interagem com as informais e isso pode complementar ou melhorar a eficácia das últimas ou mesmo modificá-las ou substituí-las com o tempo.

Segundo North (1990), as mudanças consistem de ajustamentos marginais ao complexo de regras, normas e imposições regulamentares que compõem a estrutura institucional de país. Assim, como determina North (1990, p. 83), “as mudanças institucionais disruptivas e descontínuas, tais como as revoluções e invasões são casos singulares que, mesmo elas, não estão isentas dos efeitos das instituições informais”.

Williamson (1985) rejeita a velha ideia de uma ordem social harmônica e reconhece a existência dos conflitos de interesses entre grupos e desajustes inerentes à vida econômica. Nesse universo de conflitos de interesses, os neo-institucionalistas admitem a possibilidade de intervenção do Estado, para reconciliar os contendores, por meio de políticas econômicas capazes de assegurar o interesse comum e o bom funcionamento do sistema econômico.

Outro aspecto muito importante é a rejeição da racionalidade econômica como elemento único da tomada de decisões quando se trata de um mundo de incerteza em relação ao futuro desconhecido. Os pós-keynesianos, Davidson (1978) e Kregel (1980), sugerem que as instituições numa economia de mercado – na qual os agentes tomam decisões de produção ou de investimento num ambiente de incerteza – reduzem as incertezas, o que facilitaria o funcionamento de uma economia de mercado. De fato, os contratos firmados em moeda operam no sentido de fixar compromissos que dão alguma garantia legal e, portanto, algum tipo de punição pelo sistema judiciário quando alguma das partes deixa de cumprir alguma cláusula contratual.

Hodgson (1988), fora do campo dos pós-keynesianos, trata as instituições associadas com os comportamentos econômicos e as ações e interações dos agentes de forma a estabelecer uma ponte entre a psicologia cognitiva e a sociologia funcionalista.



Resulta daí um conteúdo que serve para fundamentar a abordagem do comportamento das firmas e do mercado como instituições complexas e com especificidades muito próprias.

Os neo-schumpeterianos também incorporam as instituições em seu arcabouço evolucionista. Para Dosi e Ortenigo (1988, p. 19):

As instituições sociais relevantes incluem não somente as organizações sem fins lucrativos e com as suas atividades funcionais não voltadas para o mercado, mas sim “todas as formas de organizações, convenções e comportamentos humanos que não são diretamente mediados por meio do mercado.

Coase (1988) questiona o tratamento dado a firma como sendo representada apenas por uma função de produção. De fato, não é que a firma em sua função de produção e transformação de insumos em produtos não seja relevante, mas a firma moderna não se resume apenas a uma função de produção técnica, ela é mais do que isso, ou seja, ela é uma organização que tem no seu interior uma hierarquia e um comando responsável pela tomada de decisões de empregar fatores e de produzir bens e serviços visando o lucro monetário.

### **3.2. Uma Estrutura Institucional Conflituosa: Mercado, Estado e Instituições**

É hoje reconhecido que o neo-institucionalismo econômico tem se constituído na escola de pensamento que trouxe os aportes mais fecundos para a análise das instituições em geral e da burocracia em particular, especialmente por ter desenvolvido instrumentos analíticos para a análise das transações sociais dentro das estruturas de mercado e fora dessas estruturas como é o caso das relações entre as organizações públicas e privadas.

A forma institucional de tratar a relação mercado e Estado supera a velha dicotomia que opõe mercado ao Estado e vice-versa. Para Przeworski (1998, p. 39-40), a própria frase “o mercado está sujeito às intervenções do Estado é enganadora”. Na verdade, a abordagem neo-institucionalista descola a análise para a estrutura institucional que produz resultados racionais coletivos. Para Przeworski (1998, p. 40-41), por exemplo:

O problema de uma estrutura institucional não é mais simplesmente a oposição entre o Mercado versus o Estado, mas sim de novas instituições específicas (redes sociais, por exemplo) que podem induzir os atores individuais – atores econômicos, políticos ou burocratas – a se comportarem de maneira benéfica à coletividade. A teoria econômica neo-institucionalista mostra que “os mercados não são tão eficientes e que a intervenção do Estado pode melhorar as soluções do mercado. O Estado tem importante papel a desempenhar não só no que diz respeito a garantir a segurança material para todos e a buscar outros objetivos sociais, mas também como promotor do desenvolvimento econômico.

Quando se entende que os mercados são instituições sociais incompletas, e que os agentes econômicos para terem acesso a informações diferentes têm que pagar, isto implica





dizer que os mercados como tais somente existem como sistemas econômicos organizados de forma diferente. A economia é formada por uma rede de relações sociais diferenciadas e multifacetadas que envolve gerentes e empregados, proprietários e administradores, investidores e empresários, mas também envolve relações políticas entre cidadãos e políticos, políticos e burocratas e grupos de interesse e governos, em que o desempenho dos mercados, de governos e da economia em geral depende do *design* das instituições que regulam essas relações sociais existentes.

Quando faltam alguns mercados e os indivíduos têm acesso a diferentes informações criam –se as condições sociais para o estabelecimento entre as classes de atores de relações do tipo *agent x principal*, regidas por contratos explícitos ou implícitos. Para Przeworski (1998, p. 45):

Os *agents* dispõem de certas informações que os *principals* não observam diretamente: os *agents* sabem o que os motiva, têm conhecimento privilegiado sobre suas capacidades, e podem ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver.

Numa relação simples do conserto de um carro, por exemplo, o mecânico é o *agent* que não só dispõe de mais de informação do que o *principal* (o proprietário do automóvel), mas, às vezes, pode executar algumas ações que, pelo menos em parte, são realizadas sem o conhecimento do *principal*. Em termos genéricos, portanto, o problema que o *principal* tem que enfrentar, segundo Przeworski (1998, p. 45), é:

Como induzir o *agent* a agir em seu interesse (*principal*) respeitando ao mesmo tempo a restrição à participação – isto é, oferecendo ao *agent* a renda (ou o benefício) da próxima melhor oportunidade –, e a restrição de “compatibilidade do incentivo”, isto é, permitindo ao *agent* que atue também em nome de seus próprios interesses.

Voltando ao exemplo simples, isto significa que o *principal* (o dono do carro) tem não só que pagar o *agent* (o mecânico) o suficiente para que ele queira que voce volte, mas também encontrar um meio de fazer com que o mecânico saiba que voce só voltará se ele fizer um bom serviço no seu carro.

Percebe-se que a economia é formada por uma rede de relações sociais diferenciadas e multifacetadas entre classes de *agents* e *principals*: gerentes e empregados, proprietários e administradores, investidores e empresários, mas também de cidadãos e políticos, políticos e burocratas e grupos de interesse e governos. Ou seja, para que um modelo governamental de qualquer país da América Latina (ou do mundo) funcione bem, todas essas relações institucionalizadas devem estar minimamente conectadas na tentativa de alcançar um ponto em comum: o desenvolvimento econômico, especialmente em uma região periférica do ponto de vista do capital, como representa o território fronteiriço do Pará.





### 3.3. O Papel Institucional da Fronteira Econômica no Desenvolvimento do Pará

A Amazônia Legal é um produto institucional de uma política de ocupação de uma região vazia em termos demográficos, por razões geopolíticas e geoeconômicas, tendo em vista à necessidade não somente de integrar economicamente esse gigantesco território a economia nacional, como também assegurar a soberania nacional contra a ameaça da cobiça internacional.

A fronteira como a “terra prometida” – propagandeada pelo governo, pela imprensa e outros elementos da classe dominante – passa a ser o lócus privilegiado para a propaganda da ideologia do *laissez-faire* no sentido da oportunidade de mobilidade social se comparado com condições sociais anteriores. Daí a importância da ideologia da fronteira nas economias de mercado, pois ela atua como uma imagem da possibilidade de melhoria do padrão de vida para os “pioneiros” – homens de trabalho e homens de negócios.

Nota-se que com penetração do capital na fronteira amazônica paraense, tudo mudou e todos mudaram em relação com a terra como uma mercadoria fictícia, ou melhor, como um ativo. A ocupação, a posse, a moradia, a roça, a criação de animais, os vizinhos e todo o conhecimento do lugar – onde os trabalhadores rurais moram – deixou de ser relevante para assegurar o direito de propriedade capitalista.

Com isso, os ocupantes, posseiros e donos de terras teriam que possuir um documento jurídico, registrado em cartório, para que as diferentes formas de “propriedade reais” ocupadas fossem consideradas propriedades legais pelo Estado. Para Carvalho (2012, p. 135):

A controvérsia sobre a terra na fronteira amazônica é uma contestação que envolve a luta pela posse ou domínio das terras devolutas, estaduais ou federais, entre colonos e posseiros contra fazendeiros e grandes empresas desejosas a expandir os seus negócios agropecuários. A tendência deste debate, que culmina na luta pela terra, é a expropriação dos produtores autônomos que não dispõem de nenhuma proteção econômica, política e jurídica sobre suas terras ocupadas de que dispõem a grande empresa que decide ocupar e expandir suas atividades agropecuárias na região.

É por conta disso que existe a necessidade de que os problemas agrários resultantes da expansão da fronteira agropecuária no Pará, que acabam por afetar o seu desenvolvimento, sejam analisados sob a ótica do neo-institucionalismo. Sob a base de argumentação de Santos (1979), ao atribuir tal relevância as Instituições, supõe-se que o tratamento da questão da luta pela terra afeta os principais atores envolvidos no drama do Pará agrário: de um lado, os grandes proprietários e as grandes empresas rurais e, de outro, os posseiros e trabalhadores rurais.



Carvalho (2012, p. 135-136) demonstra, por fim, que na “fase de pleno domínio da economia extrativista, as instituições regionais que regulavam a dinâmica de funcionamento da economia amazônica caracterizavam-se pelo quase imobilismo social quanto aos problemas da posse e uso da terra”. Na Amazônia Legal, especialmente no Estado do Pará, a terra é um meio de produção fundamental para o desenvolvimento das grandes explorações agropecuárias com base em regime extensivo, logo a distribuição injusta da propriedade da terra acaba afetando (in)diretamente o desenvolvimento da região.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o neo-institucionalismo é de suma importância compreender o papel das macro-instituições, especialmente das micro-instituições de uma sociedade civil organizada, pois as mudanças institucionais destacam a dinâmica dos processos de mudança estrutural de um sistema econômico, inclusive a nível de Estado e, também, de Mercado. Essas mudanças descrevem a evolução da sua economia através dos tempos, o que auxilia no entendimento da mudança histórica das economias capitalistas.

O Brasil é um país de dimensões continentais, onde ainda existe uma relativa abundância de terras agricultáveis nas regiões afastadas dos grandes centros urbanos e industriais concentrados na região sudeste do país. Apesar da histórica concentração de terras de propriedade de uma oligarquia agrária nas zonas ocupadas, ainda assim há uma imensa área de fronteira para ser conquistada.

O setor agropecuário – compreendendo o conjunto de atividades econômicas vinculadas à exploração do solo para a obtenção de alimentos e matérias-primas de origem vegetal e animal – nos últimos anos vem passando por grandes transformações estruturais decorrente do processo de modernização conservadora que se seguiu a industrialização pesada nas décadas de sessenta e setenta.

A progressiva incorporação das terras dessa parte do território nacional, antes inacessíveis e pouco povoada, vem se dando através do processo da apropriação privada da terra e dos recursos naturais existentes no solo, no sub-solo e nas águas da bacia amazônica. É nesse contexto que se insere a expansão da fronteira agropecuária ocorrida nas últimas cinco décadas, tendo como principal palco de conflitos a fronteira do Pará

A fronteira agropécuaária pode ser tanto interna quanto externa aos estabelecimentos agropecuários e dos territórios das macrorregiões em que eles se situam. Porém, muito mais importante do que essa dicotomia subjacente à noção de fronteira é identificar os fatores responsáveis pelo movimento de avanço da fronteira.

O rápido desenvolvimento do capitalismo na fronteira econômica do Pará tem resultado no processo de monopolização da terra. As terras devolutas ou já ocupadas pelos



pequenos posseiros e antigos moradores têm sido objeto de cobiça e expulsão ou subordinação dos posseiros e índios.

Atualmente, os grandes proprietários capitalistas tem feito uso de mecanismos espúrios para aumentarem o tamanho de suas fazendas de gado bovino. São eles: ou compram as terras dos posseiros; ou usam da violência e da coação para expulsar os trabalhadores rurais de suas terras ocupadas; ou ainda usam métodos fraudulentos, com a conivência da burocracia dos órgãos federais e estaduais responsáveis pela regularização e titulação de terras na Amazônia para se apropriarem de terras devolutas ou ocupadas.

A expansão da frente pioneira agropecuária na região, quando justaposta ao avanço da frente de expansão de base camponesa, acaba criando uma zona de conflitos e violência social que descamba para a acumulação primitiva de capital, portanto a fronteira econômica no Estado do Pará desempenha um papel importante como “válvula de escape” para reduzir as tensões e os conflitos agrários. Mas, mesmo nesta fronteira, há uma tendência de aumento da concentração de terras nas mãos dos grandes latifundiários, o que torna o desenvolvimento da fronteira econômica do Pará algo muito complexo.

Conforme Graziano Da Silva (1981, p. 114): “é fronteira do ponto de vista do capital, isto é, como afirma Carvalho (2017, p. 145), “como uma relação social de produção capitalista”, ou seja, a fronteira econômica é uma relação social de produção porque a estrutura da sociedade em construção no território da fronteira é dominada pelo capital.”

#### REFERÊNCIAS

CARVALHO, A. C.. *Expansão da Fronteira Agropecuária e a Dinâmica do Desmatamento Florestal na Amazônia Paraense*. Campinas, SP. Tese de Doutorado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2012.

CARVALHO, A. C.. Frontiers and Economic Institutions in Brazil: an approach focused on the new institutional economics. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S.l.], v. 19, n. 1, p. 125, mar. 2017. ISSN 2317-1529. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5225>>. Acesso em: 24 out. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2017v19n1p125>.

COASE, R. H. *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago, University of Chicago Press, 1988.

DA SILVA, E. L.; MENEZES, E. M.. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*, UFSC, 4 ed.Ver.Atual. Florianópolis ,2005

DAVIDSON, P.. *Money and the Real World*. London: Macmillan, 1978.

DOSI, G.; ORSENIGO, L.. Coordination and transformation: an overview of structures, behaviours and change in evolutionary environments. In: DOSI, G et al.. *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, 1988.



GIL, A. C.. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1991.

GRAZIANO DA SILVA, J. A porteira já está fechando? In: \_\_\_\_\_. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. p. 115-125.

HODGSON, G. M.. *Economics and institutions: A manifesto for a modern institutional economics*. Cambridge and Philadelphia: Polity Press and University of Pennsylvania Press, 1988.

KREGEL, J. A. Markets and institutions as features of a capitalistic production system. *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 3, No. 1, Fall, pp. 32-48, 1980.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A.. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 1991.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1990.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink (Orgs.). Rio de Janeiro: FGV, 1998.

VEBLEN, T. B. *A teoria da classe ociosa*. São Paulo, Abril Cultural, 1983.

VELHO, O. G. *Frentes de Expansão e Estrutura Agrária: um estudo do processo de penetração numa área da Transamazônica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

WILLIAMSON, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, The Free Press, 1985.

**GT 01- Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado da América Latina****O FRACASSO ESCOLAR NA AMAZÔNIA: UMA ABORDAGEM SISTÊMICA DA ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS NA EDUCAÇÃO DO PARÁ.**

Roberto Araújo Martins(PDTU-NAEA/UFPA)<sup>1</sup>  
Pesquisanasilhas2@yahoo.com.br  
Milton Cordeiro de Farias Filho (PPAD/UNAMA)<sup>2</sup>  
mccfarias@gmail.com

**RESUMO**

Este artigo descreve a organização do sistema político e educacional na modalidade de ensino médio público do estado do Pará. O objetivo foi apresentar o fenômeno do “fracasso escolar” e sua relação com as ações políticas das organizações de gestão (alta e média). Fez uma pesquisa qualitativa básica com uso de *websurvey* e entrevistas com gestores e como complemento análise documental. Os resultados indicam que a interferência exagerada do sistema político no sistema educacional é fator gerador do “fracasso escolar” como fenômeno social que afeta o sistema político e em seu entorno. Conclui que a atuação das organizações do campo político produz decisões para estabilizar o sistema educacional e promover o sucesso escolar, porém o resultado é o “fracasso”.

**Palavras-chave:** Fracasso Escolar; Teoria de Sistemas

**1. INTRODUÇÃO**

A sociedade da comunicação é uma realidade. Sua complexidade se manifesta por meio de emaranhados sistemas e redes sociais de comunicação que transformam a sociedade moderna e moldam novas estruturas norteando valores, normas e regras das relações sociais individuais, coletivas e institucionais (Estado, escola, família, religião etc.). Surge uma nova formação social (STOCKINGER, 2003).

Entender essa formação societal, dada a complexidade dos processos e elementos que nela interagem, exige novas perspectivas teórico, metodológica e analítica que abordem as diversas dimensões sistêmicas que caracterizam a sociedade complexa e as implicações sobre a conduta individual (BAJOIT, 2002). Um exemplo desse desafio é a observação e adescrição das relações intersistêmicas que estruturam as políticas públicas do sistema político com o objetivo de melhorar a aprendizagem.

No sistema educacional brasileiro prevalece a visão de caráter organizacional, formalizada no Plano de Desenvolvimento da Educação – PNE (BRASIL, 2011) que baliza as ações voltadas para melhorar a qualidade da educação e combate ao fracasso, como mostram os estudos de (PATTO, 1988; MORAES, 1996; FARINHA, 1990; SAVIANI, 2009).

<sup>1</sup>Doutorando do PDTU-NAEA/UFPA, Professor efetivo de História das redes estadual e municipal de ensino onde atua na formação de professores em tecnologias na educação.

<sup>2</sup>Doutor em Ciências pelo PDTU-NAEA/UFPA, Professor do PPAD/UNAMA e professor colaborador do NAEA/UFPA.





Além da visão organizacional, estudos sobre o fracasso persistente da educação, são analisados sob perspectiva econômica e cultural (IOSCHPE, 2014), negligenciando o fato de que as organizações que executam as políticas públicas operam em cenários de disputa de forças, onde *hábitos estabelecidos* influenciam o papel das organizações (MAROTO, 2011).

Imerso nesse contexto, este estudo busca contribuir para a compreensão da atuação da gestão pública ante o persistente fracasso escolar do ensino médio da rede estadual de educação do Pará. Neste estudo, consideramos que os dois sistemas atuam em acoplamento estrutural na implantação de ações de mudanças no ensino médio. Seu objetivo foi verificarse a atuação das organizações do campo político produz “ruídos” para estabilizar o sistema educacional rumo ao sucesso ou se reforçam as justificativas para o fracasso. A inquietação da pesquisa justifica-se na medida em que a educação é o elemento-chave para o desenvolvimento social, econômico e político do país, e, em especial do contexto amazônico.

Parte-se dos seguintes questionamentos: Quais as implicações para as organizações políticas, quando atuam no sistema educativo, estas como organizações marcadas pelo fracasso? As decisões, do sistema político respondem às demandas advindas do fracasso persistente da educação da esfera estadual de ensino? Nessa perspectiva, investigou-se a atuação da Secretaria Estadual de Educação – SEDUC ante as ações do “Pacto pela Educação”, política pública implementada nas organizações escolares, para enfrentar o persistente fracasso escolar no ensino médio no Pará, no período de 2013 a 2017. Utiliza-se os conceitos de sistemas, diferenciação funcional e acoplamento estrutural entre os sistemas político e educacional, para descrição da atuação das organizações da Secretaria de Educação. Também utilizamos dados secundários para identificar “ruídos” que podem estar interferindo no equilíbrio sistêmico da gestão das organizações em relação às mudanças.

As análises são sustentadas na teoria de sistemas, destacando os sistemas políticos e educativo como autopoieticos, a partir do aporte proposto por Niklas Luhmann. A intenção é a apreensão ampla do fenômeno estudado e de suas relações com o fracasso escolar no Pará. Na visão sistêmica proposta, a Secretaria Estadual de Educação - SEDUC é entendida como organização que atua de forma sistêmica na gestão da educação do Estado, portanto pertencente ao sistema político. A concretização dessa atuação se dá em duas instâncias: as URE, de âmbito regional e as USE, de âmbito local.

## 2. A EDUCAÇÃO E OS SISTEMAS AUTORREFERENCIAIS

Na perspectiva teórica dos sistemas autorreferenciais, a sociedade passa por um processo exponencial de diferenciação e conseqüente complexidade das relações entre os elementos que a constitui (LUHMANN, 2011). Sob esse olhar, o desenvolvimento da



sociedade pode ser descrito como um aumento da complexidade entre o sistema e o meio, resultando na emergência de sistemas (política, economia, direito, religião, educação etc.) e subsistemas sociais, com objetivo de reduzir essa complexidade.

Define-se *sistema* como a diferença em relação ao ambiente, por meio de um mecanismo de seleção de equivalentes funcionais que servem para a redução da complexidade (NEVES, 1997, p.8). Considerando seu processo histórico, cada sistema social passa a exercer funções específicas, por meio de uma configuração dotada, de um sentido específico e diferenciado em relação aos demais sistemas (LUHMANN, 2011, p.131). A educação é entendida, como um sistema que a sociedade diferencia para resolver problemas por meio de funções específicas (socialização, comunicações educacionais, carreiras etc.).

Como sistema, a educação possui um código próprio e um programa que lhe permite processar informação e orientar seu funcionamento e o de suas organizações. O resultado é um processo de aumento da complexidade que especializa sua diferenciação interna gerando subsistemas em seu interior: educação básica, educação superior, pós-graduação etc. (IZUZQUIZA, 1990). Isso pode ser visto também em Rodrigues e Arnold (1990, p. 178) quando sustentam que o sistema educacional se diferencia internamente como todo sistema parcial (educação universitária, profissional, capacitação etc.) a fim de responder às demandas do entorno.

O processo histórico de interações do sistema educacional com os demais fez com que a educação fosse assumindo funções específicas e grande importância nas sociedades contemporâneas. Foi se transformando num subsistema, assumindo funções em relação ao sistema social e demais subsistemas adotando o parâmetro de análise o sucesso escolar (LUHMANN, 2002, p.111). Considerando o aporte teórico em questão, as organizações políticas e as organizações escolares estão em consonância com o conceito de subsistema autopoietico.

Autopoiese constitui-se na propriedade que os sistemas fechados e auto referidos têm de, a partir de seus próprios elementos, produzir a si, como unidades diferenciadas. Entretanto, nesse processo de autoprodução, a capacidade que tais sistemas têm em se auto repararem, se autor estruturarem, se autotransformarem, auto adaptarem (sem, contudo, perderem suas identidades), é o que caracteriza e define a autopoiese, diferenciando-se de termos já existente como auto-organização” (RODRIGUES, 2008, p.113).

No caso do ensino médio, que no estado do Pará está sobre a gestão da esfera estadual de governo, é resultado da especialização do sistema educativo, ou seja, um subsistema. No âmbito interno, processa “irritações” advindas do entorno (demais sistemas)



através de um mecanismo de seleção comunicacional. A ideia de seleção comunicacional é central para o entendimento do funcionamento dos sistemas em Luhmann (1995). Para este autor, trata-se de um mecanismo que estabelece o padrão funcional dos sistemas, delimitando suas fronteiras em relação ao entorno e aos demais sistemas.

As organizações educacionais processam as “irritações” do ambiente. As irritações são elementos do ambiente que podem levar o sistema a modificar suas estruturas e contribui para sua autopoiese, produzindo um sentido compartilhado que dá a forma como esse subsistema se auto organiza, e o tipo de *acoplamento estrutural* que estabelece com seu entorno e demais sistemas. O acoplamento estrutural define a relação do sistema diferenciado com outros sistemas, considerando a autonomia funcional dos mesmos e acontece de modos diversos (LUHMANN, 2002: p. 124), permitindo ao sistema a teorização do mundo circundante como “informação ou irritação” em relação à preservação do sistema em ambiente de incerteza (QVORTRUP, 2005, p.7).

Conceituando organizações, Luhmann (1997b) as define como sistemas cujos elementos componentes são as ações, que levam a tomada de decisões. As decisões geram seus próprios elementos que definem suas relações com seu ambiente como forma de redução da complexidade (LUHMANN, 1997b). A redução da complexidade permite a compreensão do ambiente e baliza a ação por meio de decisões. As organizações possuem como entorno o próprio sistema do qual fazem parte, outros sistemas, outras organizações e os sistemas de interação e psíquicos (RODRIGUES; ARNOLD, 1990, p.157). Elas executam funções especializadas e aceleram os processos de seletividades na associação dos elementos. Logo, acentuam o caráter seletivo das relações entre decisões (LUHMANN, 1997, p. 24).

### 3. PESQUISAS EMPÍRICAS SOBRE O FRACASSO ESCOLAR

O campo de pesquisa sobre “fracasso escolar” como objeto de estudo é vasto e envolve um emaranhado de linhas de pesquisa na educação e em outras áreas. Paralelo a esse crescimento, o fenômeno permanece de forma incômoda no Brasil e em outros países e segue imune às sucessivas reformas e medidas administrativas na educação pública.

Pesquisas recentes atribuem causas diversas ao fracasso escolar, com resultados apontando para questões semelhantes em sistemas diferentes. Na Espanha, (MAROTO, 2011, p.43) aponta fatores que fazem das organizações escolares importantes aliadas na continuidade na inércia na educação e na oposição às políticas educacionais. Ao focar as reformas na dimensão organizativa, não se dá a importância à dimensão da aprendizagem no contexto escolar. Como consequência, a escola como organização permanece como uma “caixa preta” perpetuando a “inércia do estabelecido”, conclui o autor. Nos Estados



Unidos, estudo de CHUB e MOE, (1990) sustentam que as reformas educacionais são destinadas ao fracasso ao não considerar o controle democrático nas escolas.

O fracasso escolar de jovens australianos no ensino médio abordado pelo fenômeno do abandono precoce da escola é resultado, segundo SMYTH e HATTAM (2002), da visão diferenciada dos jovens em relação à cultura escolar do sistema educacional, o que acaba com os jovens construindo uma “geografia cultural” das escolas secundárias que permeia o sucesso e o fracasso dos jovens. No Brasil, a obra de Maria Helena Souza Patto é referência ao abordar um cenário complexo das organizações escolares, os agentes nela envolvidos e suas singularidades na produção e reprodução do fracasso escolar (PATTO, 1988; PATTO, 2000). Na mesma linha, estudos mais recentes enfatizam a culpabilidade do indivíduo, das instituições e a formação profissional como base para uma crítica sobre a persistência do fracasso escolar (LEONARDO; LEAL; ROSSATO, 2015).

Ainda que o fracasso escolar seja um fenômeno presente há poucos estudos empíricos sobre sua visão sistêmica. Trata-se de um fenômeno que afeta o sistema político, o sistema educacional e o sistema social como um todo. Logo, seu estudo a partir das organizações envolvidas nas políticas que tem na qualidade da educação seus objetivos, decisões e ações mostra relevância. Em consonância com o caráter heurístico e construtivista da teoria de sistemas, a noção de fracasso empregada na pesquisa não é objeto de pesquisa no sentido clássico, e sim alguns fenômenos sob essa denominação (CHARLOT, 2000). O fenômeno “fracasso escolar” é uma forma de interpretação de fatores como: repetência, evasão e baixo índice de aprendizagem.

#### 4. CONTEXTO E AMBIENTE DA PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO FRACASSO ESCOLAR

##### 4.1 Caracterização do Ambiente da Pesquisa

A partir do aporte teórico foi possível a descrição da percepção dos gestores das organizações ante o “fracasso escolar” e os “ruídos” provocados no próprio sistema político, em seu entorno e em outros sistemas que interagem com a educação. A Secretaria de Educação do estado do Pará - SEDUC tem como finalidade, estudar e planejar a execução, o controle e a avaliação dos assuntos relativos à Política Educacional. Programas e projetos surgem com o objetivo de intervenção na realidade da educação pública, marcada nos últimos anos pelo “fracasso”.

Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE mostram que o setor público do Brasil investe 3,4% do Produto Interno Bruto em educação primária e secundária, contra 3,5% dos países da OCDE<sup>3</sup>. Os investimentos em educação no Brasil, em todos os níveis de ensino, até 2006 era de 4,4% do PIB contra 4,9% da

<sup>3</sup> Fonte: EAG, Education at a Glance, 2006, tabela B2. 1b. Disponível em: [WWW.oecd.org/edu/skills-beyond-school/educationataglance2006-tables.htm](http://WWW.oecd.org/edu/skills-beyond-school/educationataglance2006-tables.htm). Acesso janeiro 2017.





OCDE. O país investe em educação quase o mesmo percentual de países desenvolvidos que têm os melhores sistemas educacionais do mundo.

O estado do Pará ocupa a 13ª posição no Brasil por Produto Interno Bruto – PIB, a 27ª (última) posição na renda *per capita* nacional (R\$ 708,00) e uma incidência de pobreza de 19,2%, sendo o 23º estado da Federação<sup>4</sup>. Apesar de ocupar as últimas posições na renda *per capita*, o estado do Pará oferece, segundo a Secretaria Estadual de Educação- SEDUC, não contestado pelo Sindicato dos Professores - SINTEPP, o quinto maior salário<sup>5</sup> bruto aos professores das redes estaduais de ensino do país. A situação é no mínimo inusitada, o estado paga um dos melhores salários do país e recebe o último IDEB.

Os números que expressam os resultados da modalidade de ensino médio no estado do Pará demonstram um verdadeiro “fracasso escolar”. Logo, a gestão do “fracasso escolar” do ensino médio da rede pública do estado do Pará foi o fenômeno pesquisado.

#### **4.2 Fenômeno, Objeto e Procedimentos de pesquisa.**

Por ser um fenômeno que vem afetando todo o sistema político, por meio dos “ruídos”, a abordagem teórica se mostrou adequada. Embora ele seja produto do sistema educacional público da esfera estadual, ele tem suas influências e repercussões em outros sistemas, como o sistema político. Este é aqui representado pelas instituições governo do estado como Secretaria Estadual de Educação - SEDUC, as Secretarias Adjuntas de Ensino - SAEN, de Planejamento e Gestão - SAPG, de Gestão de Pessoas - SAGEP e de Logística - SALE. Elas representam a alta gestão. A atuação da alta gestão nas organizações escolares é feita por meio de uma gestão intermediária, representada pelas Unidades Regionais de Referência – URE (Quadro 1) e pelas Unidades Seduc na Escola - USE (Quadro 2).

**Quadro 1 – Composição das Unidades Regionais de Educação – URE por município**

URE	Municípios	Escola	Anexos	URE	Municípios	Escolas	Anexos
01. Bragança	5	41	2	11. Santa Isabel	9	34	9
02. Cametá	5	12	1	12. Itaituba	6	12	6
03. Abaetetuba	6	45	4	13. Breves	8	16	2
04. Marabá	17	62	10	14. Capanema	11	43	2
05. Santarém	4	38	11	15. Conceição do Araguaia	15	27	11
06. Monte Alegre	3	7	8	16. Tucuruí	5	10	5
07. Óbidos	7	24	0	17. Capitão Poço	3	21	5
08. Castanhal	9	47	2	18. Mãe do Rio	7	21	9
09. Maracanã	3	19	0	19. Belém	5	349	8
10. Altamira	8	16	2	20. Ilhas	8	25	0

Adaptado pelo autor de: SEDUC ([www.seduc.pa.gov.br](http://www.seduc.pa.gov.br)). Acesso em: 07/04/2017

<sup>4</sup> Fonte: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3315> Acesso 24/04/2017

<sup>5</sup> Fonte: <http://www.seduc.pa.gov.br/site/seduc/modal?ptg=5010> acesso 30/11/2016.





**Quadro 2 – Distribuição das unidades escolares por USE**

USE	Escolas	Anexos	USE	Escolas	Anexos
USE 1	17	1	USE 11	21	0
USE 2	21	0	USE 12	13	1
USE 3	19	2	USE 13	16	1
USE 4	20	1	USE 14	19	0
USE 5	17	0	USE 15	17	0
USE 6	12	0	USE 16	19	1
USE 7	15	0	USE 17	18	0
USE 8	18	0	USE 18	17	0
USE 9	17	0	USE 19	13	1
USE 10	21	0	USE 20	22	1

Fonte: Adaptado pelo autor de: SEDUC ([www.seduc.pa.gov.br](http://www.seduc.pa.gov.br)). Acesso 07/04/2017

O objeto empírico desta pesquisa foi a estrutura de gestão intermediária ou média gestão, aqui representada pelas URE e USE, que executam ações das políticas de educação básica no estado do Pará. A análise dos dados e informações considerou a atuação dessas organizações do sistema político. Para levantamento de dados primários foram entrevistados gestores dos dois sistemas (político e educacional). Após isso, foi realizado um *websurvey*, com uso de um questionário semiaberto enviado para 20 gestores de URE, via e-mail (formato *Google Docs*). Desses, foram devolvidos 17 questionários após três tentativas (fevereiro-abril/2017). O mesmo procedimento foi adotado com os 20 gestores de USE, com retorno de 18 questionários.

##### 5. DECISÕES DO SISTEMA POLÍTICO E RESULTADOS DO SISTEMA EDUCACIONAL: A GESTÃO DO FRACASSO.

A oferta de educação no Ensino Médio se dá por meio das Unidades de Gestão - URE, com abrangência regional (Quadro 1) agrupando municípios. A SEDUC usa os parâmetros da divisão do estado do Pará em regiões administrativas. As unidades funcionam em municípios “polos” obedecendo a divisão regional e cada unidade é administrada por um gestor nomeado. O objetivo é a descentralização administrativa e melhorar o fluxo de informação e dos processos administrativos e educacionais.

A URE 19 tem estrutura diferenciada a fim de atender a Região Metropolitana de Belém - RMB que possui 352 escolas e nove anexos, em cinco municípios com cerca de 208.000 alunos matriculados. Ela foi subdividida em 20 USE's, cada unidade faz a gestão de um grupo de escolas, por bairros, onde são alocadas as escolas da Região Metropolitana de Belém - RME. O objetivo é a descentralização administrativa da SEDUC/SEDE, garantindo sua presença nas escolas. Cada USE é administrada por um gestor nomeado pela SEDUC/sede (Quadro 2). O papel dessas unidades é de articulação direta com as escolas sob sua jurisdição visando a participação nas ações pedagógicas do pacto, acompanhar projetos, lotação de profissionais etc. O sistema de gestão (URE e USE) abrange uma rede



de 966 unidades escolares em 144 municípios, totalizando cerca de 545.000 alunos matriculados em 2016 (Quadro 2).

O “Pacto pela Educação” é um programa do Governo do Estado que tenta responder às demandas em relação à melhora da educação. É um instrumento de ação do sistema político no sistema educacional. Busca integrar setores e níveis de governo, comunidade escolar, sociedade civil, iniciativa privada e organismos de financiamento internacionais. O objetivo é promover a melhoria da qualidade da educação no Estado, aumentando em 30% o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB do Pará em todos os níveis, de 2013 até 2017.

Essas organizações políticas, atuam em acoplamento estrutural com as organizações escolares, pertencentes ao sistema educacional a fim de responder às demandas de outros sistemas (educacional, econômico, cultural etc.) estabelecendo com eles complexas inter-relações (QVORTRUP, 2005, p.7). O cenário é de forte influência de outros sistemas e organizações que emitem comunicações sobre o persistente “fracasso escolar”. Para tanto, considera-se o ensino médio um subsistema funcionalmente diferenciado e autopoietico da educação básica e acoplado estruturalmente ao sistema de gestão do sistema político, na forma como prevê Luhmann (1997b).

Os números apresentados são de conhecimento público. O resultado pífio demonstrado nos números é analisado no contexto político da SEDUC e midiático de forma positiva e reforça suas decisões e ações no campo educacional. A análise técnica fica prejudicada, reduzindo a capacidade de processamento de informações e de gerenciamento de processos. O viés político da SEDUC esconde elementos importantes que são centrais na atuação das organizações na política educacional. As organizações políticas observam as organizações escolares a partir de sua própria visão de mundo sem considerar hábitos estabelecidos na autopoiese das organizações escolares (VANDERSTRAETEN, 2002, p. 248).

Dados do *websurvey* mostram que somente 20% dos gestores das URE’s dizem compreender claramente seu papel na gestão e nos resultados das ações do pacto, enquanto 50% compreendem parcialmente e 30% ainda não compreende claramente seu papel no processo. O acompanhamento pedagógico não é feito por 60% dos gestores de URE’s e 30% o fazem esporadicamente. Os gestores percebem o papel das URE’s como meramente administrativo. O cenário indica problemas de incompreensão de atividades básicas inerentes ao cargo que ocupa, e pode influenciar negativamente na cadeia de decisões e ações dessas organizações.

A configuração organizacional e sua atuação são considerados evolução histórica de diferenciação do sistema político, logo devem ser capazes de despecificar e preservar os



critérios necessários para gerir processos na direção correta (VANDERSTRAETEN, 2002 p.244). As organizações da alta e média gestão são o “braço político” do governo e sua atuação nas organizações escolares é vital para o sucesso da política governamental. Desconhecer seu próprio papel nos processos não garante o sucesso e pode levar ao fracasso da política, ou seja, não permite a gestão na direção correta. Quando quase a metade dos gestores não compreende seu papel numa política em andamento isso reflete problemas de capacidade de gestão.

O “fator de estrangulamento da política” é o segundo elemento apontado pelos gestores de USE’s e URE’s como obstáculo ao sucesso da política. O fluxo de informações e processos entre as URE’s, USE’s e SEDUC/sede é considerado bom para somente 40% desses gestores, enquanto que, para outros 20% é apenas satisfatório e para 40% precisa melhorar. Um sistema autopoietico é, segundo Luhmann, fechado em sua função específica na sociedade e se utiliza de seu código para redução da complexidade a fim de reproduzir sua própria autopoiese. Mas isso não significa que o sistema não tenha contato com o mundo circundante. É a auto referência de um sistema que torna possível estabelecer contato com seu ambiente e, ao mesmo tempo preserva-se como sistema (LARS, 2005, p.2). Logo, os sistemas são estruturalmente fechados, mas cognitivamente abertos ao ambiente.

Essa abertura permite ao sistema definir a relação com o ambiente e, por outro lado, estabelecer uma relação de acoplamento estrutural entre o sistema e o ambiente, ou mesmo com outros sistemas. A percepção das organizações políticas sobre si mesmas parece não reconhecer, ou não compreender, seu papel de agente indutor de uma política implementada no ambiente do sistema político. Os dados mostram que as organizações intermediárias não conseguem compreender que sua postura na implantação da política deve acompanhar a alta gestão. Ao adotar outra postura, acaba referendando hábitos estabelecidos que fazem oposição às mudanças propostas.

Sua postura isolada em relação à alta gestão gera um “acoplamento frouxo” com implicações práticas. Isso indica que o sistema de gestão da política educacional objeto da pesquisa atua de maneira fechada em relação à realidade do entorno. Reflexo disso é uma realidade educacional marcada pelo “fracasso”, causando ruídos no sistema. Situação que confirma o fenômeno do “fracasso escolar” é o “Pacto pela Educação”. Um programa que buscou melhorar as condições educacionais do estado do Pará. Do seu primeiro ano de atuação (2013) até o último (2017), os resultados não melhoraram. Os estudantes do ensino médio da rede pública continuam nos últimos lugares dentre os estados do país. A SEDUC reforça as decisões de suas organizações adotando a prática discursiva de perceber o



“sucesso” a partir da intencionalidade da política e não por meio de avaliação. O equilíbrio do sistema é obtido pelo forte teor político das avaliações em detrimento à avaliação técnica.

#### 6. A AUTOPOIESE DAS ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS E OS RUIDOS DAS ORGANIZAÇÕES ESCOLARES: COMBATENDO OU REPRODUZINDO O FRACASSO?

As mudanças feitas pelo sistema político têm como objetivo responder aos ruídos advindos do próprio sistema, do entorno e das organizações educacionais. A análise política fortalece a estratégia do sistema político de reproduzir suas ações por meio de ações de suas organizações no sistema educacional. Ao reconhecer “o esforço coletivo dos professores e técnicos, a dedicação dos alunos e os resultados para a sociedade”, o sistema político oferece à opinião pública a ideia do “caminho certo para o sucesso” envolve a todos. A estabilização do ambiente é vital, para a auto-organização dos sistemas (LUHMANN, 1997b) e a atuação de seus elementos.

A SEDUC reforça sua organização interna de poder, caracterizada por hábitos estabelecidos de indicação político-partidária para cargos de gestão nas URE's e USE's. Concilia interesses de grupos partidários, fortalecendo a base parlamentar do governo com o fatiamento das nomeações em favor de políticos locais, que ganham poder. É procedimento comum a nomeação de gestores por indicação de deputados da base do governo, mas com atuação em municípios, onde a educação é fonte de poder político.

O fim das indicações políticas foi considerado pela Secretária como um avanço em relação a problemas históricos como: Ausência de concepção de gestão, falta de foco em resultados e falta de compromisso com o trabalho. Para a Secretária, o gestor “precisa se mostrar” para a sociedade, ter visão ampla da gestão e “não se prender em detalhes” e fazer seu trabalho, já que “a SEDUC não pode ir fazer o trabalho das URE's e USE's” e acrescentou: “falta de resultado exige intervenção”. As mudanças não ocorreram. A alta gestão, ao atuar em acoplamento estrutural com o sistema educativo (LUHMANN, 2002), observa o “fracasso escolar” como potencial irritante que ameaça a auto-organização do sistema político e atua no sistema educacional combatendo esse fracasso. Porém suas organizações, ao avaliarem a política evidencia sua própria organização e não do sistema educativo, gerando mais irritação no ambiente.

Essa percepção não é acompanhada pelos gestores das organizações da gestão intermediária. As respostas dos gestores de URE's e USE's sobre aspectos que interferem negativamente na gestão da aprendizagem, apontam os baixos salários dos profissionais da educação (40% dos gestores de URE's e 50% dos gestores de USE's). Apenas 30% dos gestores consideram o salário adequado e outros 30% afirmam que são os índices



educacionais é que precisam melhorar. Isso é reflexo de um contexto: gestores intermediários são docentes, fortemente influenciados pelo discurso do Sindicato. Outra situação é o fato de estarem de passagem pela gestão. Depois voltarão à função docente. Desagradar a categoria pode gerar ruídos futuros. Ao assumir funções de gestão não desenvolvem um “comportamento de gestor” e não combatem o discurso dos profissionais da educação, especialmente professores. Ao contrário, aderem a ele como justificativa para o fracasso da política e distanciamento da responsabilização.

Ao atribuir o fracasso a problemas de gestão, os próprios gestores indicam que não se sentem parte da gestão, confirmando os dados: 40% dos gestores afirma participar de forma parcial da gestão. Temos aqui uma questão interessante: existe divergências entre a alta gestão e gestão intermediária quanto a percepção da política. A baixa gestão na hierarquia organizacional (unidades escolares) ajuda a construir, assimilar e reproduzir o discurso para a sociedade. Logo, os participantes dos diferentes níveis de gestão têm suas funções diferentes no sistema, mas contribuem igualmente para o “fracasso” escolar real e/ou imaginário.

Os dados revelam que 90% dos gestores intermediários relacionam a baixa aprendizagem (“fracasso”) a problemas de gestão dos recursos financeiros e pedagógicos. Isso tem uma explicação: eles não são os responsáveis pela alocação destes recursos. As respostas qualitativas agrupadas reforçam essa percepção ao enfatizarem carências de conhecimentos dos gestores não somente na dimensão administrativa, como também nas áreas jurídicas, infraestrutura, recursos humanos e financeiros.

A percepção da gestão intermediária sobre seu próprio papel na política gera um “fosso discursivo” entre a alta e média gestão com reflexos na prática cotidiana da política, ou seja: a política é boa para a alta gestão, mas não é tão boa na ótica da gestão intermediária, que não se sente “parte”. A alta gestão faz avaliação forjada que relaciona o sentido do discurso da gestão com o sentido da aprendizagem de sucesso. É o que diz o Presidente da Federação das Indústrias do Pará - FIEPA por ocasião do curso de “Gestão Escolar Orientada para Resultados” uma formação para gestores, promovido em parceria com a SEDUC, em 06/03/2017.

A iniciativa de modernizar a educação pública, buscando contribuir para a formação dos estudantes faz parte do Pacto pela Educação do Pará. O mundo atual requer que os estudantes, gestores e todos os cidadãos sejam bons não apenas em testes e provas de concursos, mas que tenham ações proativas, sejam protagonistas de ações contextualizadas para o desenvolvimento da sociedade, ou seja, tenham o sentido de pertencimento. (Agência Pará 2017).

O “fracasso” é usado como justificativa para a busca do fortalecimento das organizações políticas, sempre com o discurso do “rumo certo”, discutindo de forma meramente tangencial os resultados pífios da política. A estabilização do ambiente





organizacional da alta gestão se dá com foco na reprodução de suas próprias decisões. É o que afirma a Secretária de Educação na abertura do Fórum Estadual Ordinário da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UMDIME-PA. 11/04/2017).

Comemoramos não apenas a elevação no IDEB, mas, sobretudo, a união de todos no Estado fazendo com que o Pará melhorasse sua posição (...). Somente com a parceria entre o governo estadual e as prefeituras é possível avançar no setor educacional e que essa proposta está colocada desde 2013 e o objetivo congrega governo do Estado, prefeituras e rede de parceiros.

As ações e decisões da gestão intermediária estão voltadas à execução das ações no contexto pedagógico, qual seja: nas organizações escolares. Logo, sua atuação é técnica, com implicações pedagógicas, principalmente o trabalho das USE da RME. Ao responderem questões sobre a formação para os professores os gestores intermediários (USE) dizem que isso pode reduzir a “ausência de voluntariedade” destes (60%), reproduzindo um antigo conflito entre gestão escolar e gestão de aprendizagem.

O isolamento da gestão em relação aos processos pedagógicos é uma questão antiga que não recebeu atenção devida na elaboração da política. Da perspectiva teórica aqui adotada, da relação dos sistemas político e educacional emergem forças com percepções diferentes que se enfrentam, por terem “visões de mundo” diferentes, por pertencerem a sistemas diferentes. Devem operar em acoplamento estrutural, em simbiose na política educacional, sem abrir mão de suas respectivas funções e auto-organização. A análise mostrou problemas no acoplamento Intersistêmico afetam os objetivos da política.

O ciclo das reformas educacionais é formado por uma primeira fase, que se caracteriza por objetivos descomunais da “escola ideal”; e uma segunda, caracterizada pelo “desencanto” (MARTÍN CRIADO, 2010). O autor afirma ainda que a distância entre os objetivos e o que foi alcançado é característica marcante das reformas (mudanças) educativas, ou seja, a desproporção entre os ideais perseguidos e os meios destinados. Os resultados mostram que o campo de atuação das organizações, onde é produzido o “fracasso”, responsabilizam a alta gestão pelo fenômeno, para isso adotam o discurso produzido nas organizações escolares, que justificam o fracasso sob a perspectiva político-pedagógica. Esse acoplamento frouxo entre alta gestão e gestão intermediária implica em ruídos na política e na educação. As organizações políticas que atuam na educação têm percepções diferentes sobre o fenômeno “fracasso”. Ao atuar no âmbito político, a alta gestão não observa a realidade das organizações escolares, importa-se somente em responder (de forma equivocada) aos ruídos do ambiente com ações e decisões políticas. A gestão intermediária, é incapaz de responder às demandas necessárias para suas ações e justifica essa situação adotando o discurso do “laço mais fraco” das organizações escolares. Essas organizações, cada uma a seu modo, justificam o “fracasso escolar” em vez de combatê-lo.



## CONCLUSÃO

A atuação do sistema político, em acoplamento estrutural com o sistema educativo, em ações para melhoria da educação no Pará, a partir da abordagem da teoria de sistemas autopoieticos de Niklas Luhmann demonstrou: O “fracasso escolar” tem gerado fortes ruídos no sistema político e em seu entorno. Este cenário exige processos de especialização e, conseqüente modernização da gestão pública, impondo a esfera estadual de governo uma revisão das funções e mecanismos de gestão política acoplada à gestão educacional. A atuação das organizações do campo político (integrantes da alta gestão e gestão intermediária) produzem decisões para buscar estabilizar o sistema educacional e promover o sucesso escolar, porém o resultado é o “fracasso”. As organizações são sistemas sociais e sua autopoiese é o resultado da reprodução de uma rede de decisões. Ao atuar em acoplamento estrutural as organizações devem observar o ambiente a fim de responder às demandas daí decorrentes. Ao operar no campo educativo com valores e códigos inerentes ao sistema político, as organizações não observam que o equilíbrio do sistema educacional não responde às suas expectativas. Ao não alterar suas estruturas internas “solicitadas” pelo ambiente e pelo sistema educacional a SEDUC não atuou em forma de acoplamento estrutural, mas apenas forjou um arranjo a fim de fortalecer seu poder político no campo educacional.

Apesar dos esforços, dos recursos envolvidos, das parcerias com a iniciativa privada para melhorar a educação sob sua gestão, a esfera estadual de governo vem promovendo um “fracasso” escolar. O fenômeno ainda persistente no sistema educacional e causa ruídos no sistema político, em seu ambiente e na sociedade. Promove a sensação de incapacidade das organizações políticas de realizar mudanças no sistema em busca da superação do problema central: a permanência de sensação de fracasso do sistema educacional.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA PARÁ. Pacto pela Educação já mostra resultados. <http://www.agenciapara.com.br>. Acesso 11/04/2017.

\_\_\_\_\_. Curso “Gestão Escolar Orientada para Resultados [www.agenciapara.com.br/Noticia/143605](http://www.agenciapara.com.br/Noticia/143605) acesso em 26/04/2017

BAJOIT, G. Le Changement Social. Paris: Armand Colin, 2002.

BLOG, Pacto pela Educação. <http://www.pactoeducacaopara.org/blog/para-obtem-2o-maior-crescimento-no-ideb-e-sobe-quatro-posicoes> Acesso. 26/04/2017.



BRASIL. O Plano de Desenvolvimento da Educação – Razões, Princípios e Programas. Disponível em: [http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas\\_tecnicas\\_pne\\_2011\\_2020.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf). Acesso janeiro 2016.

CATON, Marcia Thereza. Black Male Perspectives on Their Educational Experiences in High School. UrbanEducation 1055-1085, 2012.

CHARLOT, B. **Da relação com o saber**: Elementos para uma teoria. Porto Alegre: Artmed, 2000.

CHUBB, J.E.; T.M. MOE. Politics, Markets, and America's Schools: Brookings Institution Bookstore, 1775 Massachusetts Avenue, N.W., Washington, DC 20036, 1990.

FARINHA, José. Abordagem Sistêmica em Educação – Uma perspectiva filosófica da educação. Faculdade de Psicologia e de Ciências da educação. Portugal Universidade de Coimbra 1990.

JOHN SMYTH & ROBERT HATTAM. Early School Leaving and the Cultural Geography of High Schools. British Educational Research Journal, vol. 28, nº 3, 2002.

LUHMANN, Niklas. O conceito de sociedade. In. NEVES, C.E.B.; SAMIOS, E. (org.). **Niklas Luhmann**: a nova teoria dos sistemas. Porto Alegre: UFRGS, Goethe Institut, 1997<sup>a</sup>.

\_\_\_\_. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. 3<sup>a</sup> ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2011.

\_\_\_\_. **Organización y Decisión**: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo. México, Anthropos, 1997b.

\_\_\_\_. Das Erziehungssystem der Gesellschaft. SurkampVerlag. Frankfurt am Main (2002).

MAROTO, Luis San Fabián. El papel de la organización escolar en el cambio educativo: La inercia de lo establecido. **Revista de Educación** 356, 2011.

MORAES, Maria Cândida. O Paradigma educacional emergente: implicações na formação do professor e nas práticas pedagógicas. 16 eds. **Revista em Aberto**, Brasília. Ano 16 n. 70, abril/junho 1996.

NEVES, Clarissa Baeta & SAMIOS, Eva Machado (org.). Niklas Luhmann: A nova Teoria de Sistemas. Porto Alegre. Ed. Universidade/UFRGS, Goethe – Institut/ICBA, 1997.

PATTO, Maria Helena Souza, O Fracasso Escolar como Objeto de Estudo: Anotações sobre as características de um discurso. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo (65): 72-77, maio 1988.

\_\_\_\_. A produção do fracasso Escolar. Histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: Casa do Psicólogo (2000).

PEE, 2015. Plano Estadual de Educação. <http://www.seduc.pa.gov.br> acesso 20/02/2017.



FUNDAÇÃO PROPAZ. Disponível em: <http://www.propaz.pa.gov.br/projetos/geral> Acesso em 20/04/2017

LARS, Qvortrup. Seminar.net. Media, Technology & Lifelong Learning: Society's Educational System – Na introduction to NiklasLuhmann's pedagogical theory, vol.1, 2005.

LEONARDO, Nilza Sanches Tessaro; LEAL, Zaíra Fátima de Rezende Gonzalez; ROSSATO, Solange Pereira Marques. A naturalização das queixas escolares em periódicos científicos: contribuições da Psicologia Histórico-Cultural. Revista Quadrimestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar, SP. Volume 19, Número1, 163-171 janeiro/abril 2015.

RODRIGUES, L. P. Sistemas auto-referentes, autopoieticos: noções-chave para a compreensão de Niklas Luhmann. **Pensamento Plural**, Pelotas [03]: 105-120, 2008.

RODRIGUEZ, D; ARNOLD, M. Sociedad y teoria de sistemas. Santiago do Chile: Universitária, 1990.

SAVIANI, D. Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. In. QUEIROZ, Arlindo de Cavalcante e GOMES Leda. (Org.). Conferência Nacional de Educação (CONAE) – Reflexões sobre o sistema Nacional Articulado de Educação. Brasília, 2009.

SEDUC, 2016. [www.seduc.pa.gov.br/site/sispae](http://www.seduc.pa.gov.br/site/sispae). Acesso em 11/04/2017.

STOCKING, Gottfried. **A Sociedade da Comunicação, O contributo de Niklas Luhmann**. Ed. Papel & Virtual. Rio de Janeiro 2003.

TODOS PELA EDUCAÇÃO, Relatório. <https://www.todospelaeducacao.org.br/sala-de-imprensa/releases/41688/tpe-divulga-dados-de-monitoramento-das-metas-1-e-4-do-movimento/>. Acesso em 11/04/2017.

VANDERSTRAETEN, R. The Autopoiesis of Educational Organizations: The Impact of the Organization Setting on Educational Systems Research and Behavioral Science. v.19, p.243 – 253, 2002.

**GT 01 -Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina.****FORMAÇÃO DOS PROFESSORES DE CIÊNCIAS NATURAIS: REFLEXÕES  
SOBRE INCLUSÃO ESCOLAR**Airton dos Reis Pereira (UEPA/Marabá)<sup>1</sup>

E-mail: airton@uepa.br

Mírian Rosa Pereira (PPGED/UFPA)<sup>2</sup>

E-mail: mirian-pereira@hotmail.com

Kleilson Lima das Virgens (UEPA/Marabá)<sup>3</sup>

E-mail: kleilson.k9@gmail.com

Shirlei Dias Ribeiro(UEPA/Marabá)<sup>4</sup>

E-mail: ribeiroshirley21@gmail.com

**RESUMO**

O presente trabalho apresenta uma discussão sobre a formação dos professores de Ciências Naturais voltada para educação inclusiva. Neste contexto, a prática docente que subsidia o fazer pedagógico na construção de conhecimento para alunos com deficiência, de maneira que se torne imprescindível a formação inicial e continuada, sendo estas as bases de sustentação à formação humana, garantia de direito, considerando-se os elementos acessíveis ao conteúdo, ao ensino e à aprendizagem na área de ciências. Tem-se como intuito, apresentar as contribuições para formação docente dos professores da área de ciências naturais no processo de inclusão educacional, bem como, as reflexões como um contraponto em relação às atividades desenvolvidas na perspectiva inclusiva. Para tanto, o estudo está fundamentado em uma metodologia de referência bibliográfica, com análise de entrevistas e produção de materiais didáticos realizados pelos professores participantes, da rede pública de Marabá/PA, do projeto de pesquisa “Saberes e práticas da formação docente: da avaliação da educação inclusiva à produção de materiais didáticos destinados às pessoas com deficiência”, da Universidade do Estado do Pará, Campus VIII/Marabá. Os resultados obtidos apontam fragilidade e inexistência de formação docente que atendam às especificidades da educação especial. Desta forma, é possível dizer que o currículo da formação docente, desenhado pelo Estado, não contempla a singularidade do cenário educacional e, diante dessa realidade, os encontros formativos do Projeto de Pesquisa consolidaram-se, entre os professores, como possibilidade de superação das lacunas deixadas durante a formação inicial e suprimindo a escassez de materiais apropriados para ensino dos alunos com deficiência, caracterizando-se, com isso, uma formação continuada.

**Palavras-chave:** Formação de Professores, Inclusão Escolar, Materiais Didáticos Acessíveis.

---

<sup>1</sup> Doutor em História (UFPE) e professor da Universidade do Estado do Pará (UEPA), Campus de Marabá, Brasil.

<sup>2</sup> Mestranda do Programa de Pós-graduação em Educação (UFPA) e servidora da Universidade do Estado do Pará, Campus de Marabá, Brasil.

<sup>3</sup> Graduando, Curso de Licenciatura em Ciências Naturais, Bolsista PIBIC, UEPA, Campus de Marabá, Brasil. Email: kleilson.k9@gmail.com.

<sup>4</sup> Graduando, Curso de Licenciatura em Ciências Naturais, Bolsista PIBIC, UEPA, Campus de Marabá, Brasil.





## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta as primeiras experiências de práticas formativas do projeto de pesquisa “Saberes e práticas da formação docente: da avaliação da educação inclusiva à produção de materiais didáticos destinados às pessoas com deficiência”, da Universidade do Estado do Pará-UEPA, Campus VIII-Marabá, voltadas aos professores da educação básica de ensino que ministram as disciplinas de Ciências Naturais, para o Ensino Fundamental/segundo segmento, e a disciplina de Química e Biologia, para o Ensino Médio, em salas do ensino comum com a presença de alunos com deficiências. Quanto aos membros colaboradores da pesquisa, há a participação de estudantes do curso de Licenciatura em Ciências Naturais Química, como bolsistas, de servidores técnico-administrativos e de docentes da UEPA, do Campus de Marabá.

As ações do projeto são direcionadas para o contexto da educação inclusiva no sentido de promover a formação inicial dos estudantes do curso de graduação, que atuam como bolsistas do projeto, e, em especial, a formação continuada dos professores da educação básica participantes, devido a lacuna na formação docente, para valorização humana, para a busca de atuação para garantia de direito das pessoas com deficiência e a quase inexistência de produção e disponibilidade de materiais acessíveis. No estado do Pará, ainda não se conhecia práticas em sala de aula da disciplina de ciências naturais (química e biologia) com a utilização de materiais didáticos acessíveis voltados para alunos com deficiência. Como também, formação de professores do ensino comum dessa área do conhecimento na perspectiva da educação inclusiva.

De tal modo, as discussões consolidadas nos encontros formativos do projeto estão direcionadas para formação continuada dos professores, de maneira que desperte a consciência crítica diante do contexto de exclusão que envolve o cenário educacional e no alargamento de possibilidade de ensino e aprendizagem para os alunos com deficiência a partir da produção e do uso de materiais didáticos acessíveis.

Para construção deste trabalho, além das fontes bibliográficas, foram essenciais as informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Educação de Marabá/PA, os relatos orais de professores participantes e os registros dos encontros formativos, os quais ocorrem, conforme o cronograma e as metas das atividades mensais. Assim sendo, os encontros envolveram três momentos distintos: a) entrevista sobre a formação profissional; b) confecção de materiais acessíveis no formato e acessíveis, na área de ciência naturais (biologia e química); c) socialização das atividades realizadas com uso de materiais acessíveis no ensino comum.



### 1.1 Marcos legais sobre Educação inclusiva

No Brasil, o movimento para inclusão das pessoas com deficiência é impulsionado pela repercussão das políticas internacionais e que direcionam a implementação de políticas públicas. Nesse sentido, destacamos que no ano de 2008, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, foi ratificada à legislação brasileira com status de emenda constitucional pelo Congresso Nacional do Brasil, conforme o Decreto N°. 6.949/09. Assim, afirma compromisso do Estado junto aos órgãos internacionais em respeitar e cumprir as obrigações previstas no documento.

A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, da Organização das Nações Unidas, é um divisor de águas nesse movimento, pois instituiu um novo marco de compreensão da deficiência. Assegurar a vida digna não se resume mais à oferta de bens e serviços médicos, mas exige também a eliminação de barreiras e a garantia de um ambiente social acessível aos corpos com impedimentos físicos, intelectuais ou sensoriais (DINIZ; BARBOSA; SANTOS, 2010, p. 111).

Entre as determinações apresentadas à educação o artigo 24 menciona:

1. Para efetivar esse direito sem discriminação e com base na igualdade de oportunidades, os Estados Partes assegurarão sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida, com os seguintes objetivos:

a) O pleno desenvolvimento do potencial humano e do senso de dignidade e auto-estima, além do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela diversidade humana; [...]

2. Para a realização desse direito, os Estados Partes assegurarão que:

a) As pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência e que as crianças com deficiência não sejam excluídas do ensino primário gratuito e compulsório ou do ensino secundário, sob alegação de deficiência;

b) As pessoas com deficiência possam ter acesso ao ensino primário inclusivo, de qualidade e gratuito, e ao ensino secundário, em igualdade de condições com as demais pessoas na comunidade em que vivem;

c) Adaptações razoáveis de acordo com as necessidades individuais sejam providenciadas; [...]

4. A fim de contribuir para o exercício desse direito, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para empregar professores, inclusive professores com deficiência, habilitados para o ensino da língua de sinais e/ou do braille, e para capacitar profissionais e equipes atuantes em todos os níveis de ensino. Essa capacitação incorporará a conscientização da deficiência e a utilização de modos, meios e formatos apropriados de comunicação aumentativa e alternativa, e técnicas e materiais pedagógicos, como apoios para pessoas com deficiência (BRASIL, 2009, p. 3).

O marco principal desta legislação é o reconhecimento da pessoa com deficiência a partir dos direitos humanos, justiça, promoção de igualdade e dignidade. Incorpora ainda a



concepção de educação pública obrigatória na busca de igualdade de oportunidades. Entretanto, o cenário de exclusão educacional persiste, não apenas para o aluno com deficiência, mas, para todas as pessoas que vivem em contextos de desigualdade social.

Ainda, na busca de direitos das pessoas com deficiência, recente, no ano de 2015 foi promulgada a Lei nº. 13.146, conhecida como Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, com o intuito de avançar e firmar o cumprimento de medidas para a garantia de bem-estar e a promoção da dignidade humana das pessoas com deficiência.

Para tanto, torna-se necessária a busca incessante pela promoção de equiparação das oportunidades baseadas nos princípios humanos, na legislação e nas políticas públicas que priorizem a inclusão social e a educacional.

Com os marcos legais foram elaborados decretos, resoluções, notas técnicas e pareceres que compõem as determinações política e pedagógica da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva definida pelo Ministério da Educação e Cultura com a Secretaria de Educação Especial. Destacam-se os programas e ações no âmbito federal, como, Educação Inclusiva: direito a diversidade; à implantação de Salas de Recursos Multifuncionais; à Escola Acessível e outros.

O Programa “Educação Inclusiva: direito a diversidade” teve como intuito a orientação de conceitos, de metodologia e de formação de professores e de gestores. Sendo, uma estratégia de multiplicação a partir de municípios como forma de abrangência das redes de ensino. Porém, esta política constitui em decisões centralizadas a nível federal, de modo, que os municípios são envolvidos em complexidade e dilemas para execução das ações. Ainda neste contexto, o Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais, do governo federal, segue como uma política prioritária de distribuição de salas de recursos multifuncionais no país voltado para a oferta do atendimento educacional especializado.

O Programa Escola Acessível disponibiliza recursos financeiros para ações de acessibilidades nas escolas públicas, para promoção de acesso e participação nos ambientes escolares. Contudo, os recursos são insuficientes e limitados. Em relação à acessibilidade pedagógica ficou pautada na disponibilização de recursos das salas de recursos multifuncionais. Entretanto, o currículo com adaptação, com capacitação de profissionais, com a redução de alunos, por turma, do ensino comum, ainda, prevalece como demanda a ser atendida no âmbito educacional.

O Programa de Formação Continuada de Professores em Educação Especial é oferecido na modalidade à distância, os cursos foram ofertados por instituições públicas de ensino superior, sendo de aperfeiçoamento e especialização.



De tal modo, são estratégias de multiplicação nacional, ou seja, um processo de ausência de participação conjunta e de planejamento com os entes federados, apenas de reprodução, onde as tomadas de decisões são em nível federal e ignorando a dinâmica territorial do país, bem como, as desigualdades sociais, econômicas e culturais.

## 2. CENÁRIO DAS EXPERIÊNCIAS FORMATIVAS

A Universidade do Estado do Pará, Campus VIII, está localizada na região sudeste do Estado, e tem o compromisso com a educação de qualidade na Amazônia Paraense. Atualmente, oferece os cursos de Biomedicina, Ciências Naturais com habilitação em Biologia, Física e Química, Engenharia Ambiental, Engenharia Florestal, Engenharia de Produção, Licenciatura Intercultural Indígena, Licenciatura em Letras Libras, Medicina e Tecnologia de Alimentos. Outros cursos já foram ofertados como: Licenciaturas em Educação Física, Geografia, Letras, Matemática, Pedagogia, ligados ao Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica. E, os cursos da Universidade Aberta do Brasil, em parceria com a UEPA são: Ciências Naturais em Química, Licenciaturas em Letras, Matemática e Pedagogia. A UEPA tem assumido a responsabilidade com a formação profissional e as demandas da comunidade marabaense, bem como, do sudeste do Pará, a partir da produção e socialização de conhecimento através de práticas de ensino, pesquisa e de extensão.

Diante do cenário da inclusão escolar, tem-se compartilhado responsabilidades e fortalecido a luta pelos direitos dos alunos com deficiência. Assim sendo, o Campus VIII/Marabá, dispõe de Núcleo de Acessibilidade, Educação e Saúde, com orientação pedagógica, produção de materiais acessíveis, recursos de tecnologias assistivas e estudos voltados à inclusão educacional e social. E como experiência institucional, contou com o ingresso de alunos com deficiência nos cursos de graduação e dispõe de representação no Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência no envolvimento pela busca de proteção e promoção dos direitos.

Atualmente, ano de 2017, em fase de realização, o projeto de pesquisa “Saberes e práticas da formação docente: da avaliação da educação inclusiva à produção de materiais didáticos destinados às pessoas com deficiência”, apresenta-se no município de Marabá/PA como a primeira iniciativa de formação continuada para professores do ensino comum na área de ciências naturais, química e biologia, e conta com a participação de docentes, técnicos e estudantes dos cursos de graduação de Ciências Naturais Habilitação em Química.

A Secretaria Municipal de Educação de Marabá menciona que, no ano de 2017, há o quantitativo de setecentos e trinta e três (733) alunos, com deficiência, matriculados no



ensino comum e com atendimento educacional especializado. Conta com vinte e nove (29) Salas de Recursos Multifuncionais e cinquenta e quatro (54) professores de atendimento especializado. Quanto ao número de professores que ministram a disciplina de ciências naturais, segundo a Secretaria Municipal de Educação, há um quantitativo de cinquenta e cinco (55) professores lotados na zona urbana.

Para realização da pesquisa, como procedimento inicial convidou-se os órgãos públicos responsáveis pela educação no Município de Marabá, como Secretaria Municipal de Educação e 4ª Unidade Regional de Educação, para fazerem adesão ao projeto, com a liberação dos professores do ensino comum para participarem dos encontros formativos, no entanto, sem resposta favorável. Assim, diante da falta de resposta, e para que houvesse a concretização do projeto, resolveu-se enviar os convites diretamente aos gestores das Unidades Escolares, no total, foram seis escolas da rede pública municipal e estadual de ensino, que aceitaram participar.

Com isso, deu-se início as atividades do projeto, começando com: a) apresentação da proposta do projeto aos participantes; b) organização do cronograma, referente aos encontros mensais durante um ano; c) entrevistas que produziram fontes orais, com participação de oito professores, a partir de diálogos sobre as experiências de formação e atuação no contexto de inclusão educacional; d) confecção de materiais acessíveis no formato e acessíveis na área de ciências naturais (biologia e química); e) socialização das atividades realizadas com uso de materiais acessíveis no ensino comum.

## **2.1 Formação dos Professores do Ensino Comum e Produção de Materiais Acessíveis na Perspectiva da Educação Inclusiva**

A fundamentação das discussões nos encontros formativos segue a perspectiva do modelo social, que a deficiência não é limitação da pessoa, do corpo, mas, exclusivamente social, das barreiras que provocam a desigualdade e oprimem os sujeitos. “O corpo com impedimento é o de alguém que vivencia impedimentos de ordem física, intelectual ou sensorial. Mas, são as barreiras sociais que, ao ignorar os corpos com impedimentos, provocam a experiência da desigualdade” (DINIZ; BARBOSA; SANTOS, 2010, p. 111).

Para entender a dinâmica vivenciada pelos professores o primeiro encontro foi voltado para ouvir as suas experiências. Assim sendo, mencionaram ausência de formação inicial na área da educação especial e inclusão escolar, como acontecem as atividades de ensino de ciências naturais em sala de aula e disponibilidade de materiais acessíveis:

Dentro da formação não teve educação especial, naquela grade daquele período, acho que agora já tem, que veio a lei de inclusão (Professor01).





As atividades de ensino de ciências naturais seguem basicamente o modelo tradicional de ensino, com utilização ocasional dos recursos, ocasional porque eles são escassos, então, a gente procura trabalhar com eles na medida do possível, mas de uma maneira geral, a abordagem é tradicional [...] Eu tenho aluno com deficiência, tenho uma aluna surda nesta escola e a gente não faz atividade diferenciada com ela (Professor 02).

Como a gente não teve uma formação, o ideal seria que a gente tivesse. Por que assim! Na prática diária nos deparamos com alunos com vários tipos de deficiência, por causa da lei de inclusão ele tá ali, só que a gente não tem uma formação direcionada para auxiliar (Professor 03).

A partir das falas dos professores é possível dizer que a política nacional de educação especial na perspectiva da educação inclusiva foi determinante para organização política, administrativa e pedagógica voltadas aos alunos com deficiência nas redes municipais de ensino dos municípios brasileiros. Entretanto, marcada por avanços, contradições e limites nas concepções de inclusão escolar, como: ampliação do direito de maneira precária, pois as pessoas com deficiência passaram a ter acesso à escola pública sem modificação estrutural e pedagógica.

Quando falamos em inclusão escolar, referimo-nos a construir todas as formas possíveis por meio das quais se busca, no decorrer do processo educacional escolar, minimizar o processo de exclusão, maximizando a participação do aluno dentro do processo educativo e produzindo uma educação consciente para todos, levando em consideração quaisquer que sejam as origens e barreiras para o processo de aprendizagem (SANTOS, 2008, p. 24).

Frente a estes desafios que o projeto de pesquisa se constitui como um processo de oportunidade para formação específica, na área da educação especial e inclusiva, no sentido de contemplar as necessidades pedagógicas e novas propostas de ensino no contexto diversificado das salas de aulas.

Com este propósito as produções dos materiais foram concebidas em dois encontros. No primeiro, foi uma discussão teórica e de debate a partir do panorama de pesquisas realizadas na área das ciências naturais e escassez de produção de recursos didáticos voltados aos alunos com deficiência. Houve a socialização de experiências dos professores sobre confecção de materiais realizada por eles e por seus alunos.

Durante os relatos orais com os professores, mencionou-se que as produções de materiais que ocorriam na escola eram, apenas, em virtude das atividades relacionadas à feira de ciências e que não havia a preocupação com a acessibilidade do conteúdo para atender as especificidades dos alunos com deficiência.

Como demonstração de exemplo de materiais didáticos acessíveis na área de ciências naturais, foi apresentada a tabela periódica adaptada, como um recurso didático essencial para o ensino introdutório e de fundamentação sobre os elementos químicos,



sobretudo, para promoção de ensino na perspectiva sensorial e facilitadora para aprendizado na área de química.



Figura 1: Elementos químicos da Tabela Periódica. Fonte: autores.

A figura 1 demonstra a organização e caracterização dos elementos químicos da tabela periódica adaptada em conformidade com as cores da tabela convencional. A diferenciação tátil e visual esternas texturas dos materiais que determinam o grupo e as propriedades químicas, vejamos:

- Cor verde: o hidrogênio, cobertura de papel de textura micro-ondulada;
- Cor azul: os gases nobres, cobertura com papel de textura de camurça;
- Cor vermelha: não metais, cobertura com textura em EVA;
- Cor amarela: metais, cobertura com textura de tecido denominado de TNT *contact*.

As informações que identificam cada elemento químico estão em letras ampliadas e Braille, como: o número atômico, a simbologia, o nome e a massa atômica.



Figura 2: Detalhamento da fonte e propriedades físicas. Fonte: Autores.

E no verso material que representa o elemento químico segue as mesmas informações, apenas com a diferenciação do símbolo do elemento em Libras na cor preto padrão e o nome por extenso em Língua Portuguesa.

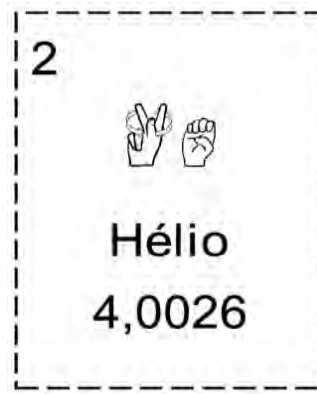


Figura 3: Informações com identificação em Libras. Fonte: Autores.

Esta tabela periódica é uma nova proposta em relação à tabela convencional por dispor de mobilidade dos elementos químicos e acessibilidade das informações do conteúdo na área.

Os recursos didáticos acessíveis envolvem a participação de todos os alunos em sala de aula. A partir desta experiência, os participantes elaboraram proposta de confecção de materiais a partir dos conteúdos curriculares. Assim sendo, foram produzidos dois materiais acessíveis em modelo tridimensional: a célula animal e algumas cadeias carbônicas.



Figura 4: Célula Animal. Fonte: Autores.

Para produção da célula animal (figura 4), foram utilizados: bola de isopor, com o corte na horizontal; massa de modelar em cores variadas e confeitos comestíveis. Os componentes da célula foram modelados manualmente e colados um a um para composição



geral da célula. O material produzido considerou todos os componentes da célula, seguindo uma representação visual e sensorial.

Inicialmente os professores escolheram os tipos de materiais e fizeram a modelagem conforme o próprio entendimento sobre produção de materiais didáticos. Como intervenção e orientação durante a confecção, os pesquisadores fizeram indagações sobre a escolha do tipo de material e se o tipo de organização dos componentes atendia à necessidade dos alunos com deficiência. Diante das observações de intervenção dos pesquisadores os professores começaram a analisar e a reordenar as disposições dos componentes da célula para uma melhor percepção tátil.

Como resultado da intervenção, os próprios professores constataram que escolheram materiais indevidos para construção da célula animal, uma vez que misturaram material comestível com outro tipo de material, o que, de forma gradativa, provocará a descoloração da bolinha comestível que foi utilizada e o ressecamento da massa de modelar, uma vez que são incompatíveis um com o outro, o que possivelmente pode comprometer o conteúdo.

Diante de tal resultado, observa-se que a produção de materiais didáticos requer escolha de materiais com a mesma durabilidade e segmento de especificação técnica.

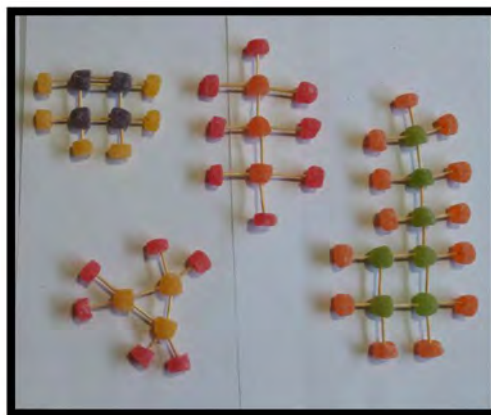


Figura 5: Cadeias Carbônicas. Fonte: Autores.

No segundo material, foram criadas cadeias carbônicas, as quais apresentam estrutura plana e espacial, com ligações covalentes, sendo simples, duplas e triplas, conforme mostrado na (figura 5). Para composição deste material, foram utilizados: goma de mascar, denominada de jujuba, e palitos de madeira. Cada ligação apresenta contraste visual, com duas cores distintas, e sensoriais por meio do tamanho das representações dos





átomos de carbono e hidrogênio. Durante a produção, novamente, foi percebida ausência de preocupação com a acessibilidade das informações e representações do conteúdo.

A partir das intervenções dos pesquisadores em relação à adaptação do material, uma vez que não havia contraste de diferenciação entre os átomos, os professores analisaram o material e realizaram os ajustes nos tamanhos das gomas. O diferencial que remete à acessibilidade do conteúdo está no tamanho das gomas, a partir da identificação tátil, pois a maior indica o carbono e a menor o hidrogênio.

Ao término de toda produção ocorreu com a socialização, com debates sobre as etapas percorridas e com recomendações para a elaboração e adaptação dos materiais didáticos, levando em consideração: a seleção do conteúdo, a organização de matrizes dos esquemas ou peças, as alternativas de reprodução dos materiais, a avaliação de resistência e durabilidade, além da análise dos resultados esperados e alcançados.

Para próximo encontro, foi sugerida a produção de materiais didáticos acessíveis com a participação dos alunos e a socialização dos resultados.



Figura 6: Materiais didáticos produzidos pelos professores.  
Fonte: Autores.





Os professores apresentaram diferentes materiais didáticos acessíveis que foram confeccionados durante as aulas ministradas. “A idéia de inclusão pode ser caracterizada como o resultado de um processo criativo impulsionado pela necessidade de atender, reconhecer e, acima de tudo, valorizar as diversidades” (SILVA, 2008, p. 48).

A partir desse processo de produção, os professores começaram a construir novas percepções voltadas para o processo inclusivo, o aspecto relevante é o enfrentamento das barreiras impostas no trabalho docente, com a utilização de materiais como facilitadores do ensino aprendizagem, sobretudo, a interação entre os alunos durante as atividades.

Os encontros formativos contribuíram para a formação dos professores, bem como, no sentido de fazê-los entender que a criatividade conduz o processo de produção de materiais e que necessita de avaliação das percepções sensoriais, ou seja, que atendam as especificidades e uso de alternativas de materiais de baixo custo, durabilidade e funcionalidade de acesso ao conteúdo explorado na sala de aula.

Ressaltamos também que ação pedagógica dos professores está relacionada à sua constituição histórica, em outras palavras, aos seus valores e convicções e às características dos espaços sociais onde conviveu, convive/ou vive. E isso, exige uma disposição intensa para trocar com o outro, aprendendo e ensinando nesta relação; criando novos sentidos para sua prática e construindo subjetivamente novas posturas políticas e valores pedagógicos (SALGADO, 2008, p. 66).

Esta formação dos professores provocou debates sobre a construção de recursos didáticos, como facilitadores do ensino e houve a compreensão de que a participação dos alunos é essencial no contexto inclusivo, uma vez que a novidade para ensino não é o processo de produção, mas, as alternativas que tornam o material acessível de maneira dinâmica e funcional para exploração sensorial. A escolha dos materiais é essencial para que haja qualidade e fidedignidade ao conteúdo que será abordado, havendo, com isso, a criação e a inclusão de si mesmo e dos demais mediante atuação docente.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da heterogeneidade da realidade educacional vivenciada no âmbito da sala de aula, é indispensável à utilização de materiais acessíveis na área das ciências naturais para contemplar as especificidades dos alunos. Principalmente, como alternativa de enfrentamento do contexto excludente da escola e das práticas docentes de segregação.

Defendemos que a utilização de materiais acessíveis fortalece a luta do movimento à inclusão, uma vez que não requer um tipo de material para atender somente aos alunos



com deficiência. Mas, que seja disponibilizado para todos, ou seja, tratando da especificidade individual até a interação social.

Os resultados obtidos com a pesquisa apontam fragilidade e inexistência de formação docente que atenda às especificidades da educação especial e materiais didáticos acessíveis. Desta forma, é possível dizer que o Estado que desenha o currículo da formação docente não contempla a singularidade do cenário educacional.

As primeiras experiências de formação juntos aos professores do ensino comum da disciplina de ciências naturais, química e biologia já permitem dizer que os debates e as produções têm provocado reflexões na busca de superação de equívocos de unicidade de materiais exclusivamente para aluno com deficiência e o reconhecimento da importância dos materiais didáticos como facilitadores no processo de ensino e aprendizagem de todos.

Os encontros formativos consolidaram-se como possibilidade de superação das lacunas na formação inicial, continuada e escassez de materiais apropriados para ensino dos alunos com deficiência. As produções realizadas pelos professores demonstraram que é possível a elaboração de materiais didáticos acessíveis que favoreça aprendizagem significativa, sem dicotomia entre os sujeitos, acesso aos conteúdos abordados em sala de aula e fortalecimento do movimento pela inclusão educacional.

Por fim, a produção do conhecimento reflete em movimento dialético entre os sujeitos, de modo individual e que se encontra com o coletivo. As experiências do projeto permitem aos pesquisadores, ao mesmo tempo, modificar a si próprio, além de provocar mudanças na realização do trabalho docente consciente com enfrentamento das barreiras educacionais.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto Nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2009/decreto-6949-25-agosto-2009-590871-publicacaooriginal-115983-pe.html>> Acesso em: 16/05/2017.

DINIZ, Debora. BARBOSA, Livia; SANTOS, Wederson. Deficiência, direitos humanos e justiça. In. DINIZ, Debora; SANTOS, Wederson. **Deficiência e discriminação.** Brasília: LetrasLivres: EdUnB, 2010.

SALGADO, Simone da Silva. Inclusão e Processos de Formação. In. SANTOS, Mônica Pereira dos; PAULINO, Marcos Moreira. **Inclusão em educação:** culturas, políticas e práticas. São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Júlio Maia F. dos. Dimensões e diálogos de exclusão: um caminho para inclusão. In. SANTOS, Mônica Pereira dos; PAULINO, Marcos Moreira. **Inclusão em educação:** culturas, políticas e práticas. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Kátia Regina Xavier da. Expressão da criatividade na prática pedagógica e a luta pela inclusão em educação: tecendo relações. In. SANTOS, Mônica Pereira dos; PAULINO, Marcos Moreira. **Inclusão em educação:** culturas, políticas e práticas. São Paulo: Cortez, 2008.

TRIVIÑOS, Antônio. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.



## **GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL E VULNERABILIDADE SOCIAL**

Wallace Rodrigues (PPGDire- UFT)<sup>1</sup>  
walace@uft.edu.br  
Adriana Feitosa Freire (PPGDire- UFT)<sup>2</sup>  
adriana.freire@uft.edu.br

#### **RESUMO**

Esse trabalho reflete sobre o tema das políticas públicas educacionais em relação à oferta de educação infantil nas áreas brasileiras com alta vulnerabilidade social. Esse escrito se coloca como teórico e de cunho bibliográfico. Julgamos que o tema aqui levantado seja relevante para pensarmos sobre as políticas públicas de oferta de vagas nas instituições escolares brasileiras e sobre a qualidade da educação pública que é oferecida aos brasileiros mais carentes. Os resultados desse trabalho revelam uma óbvia insuficiência na oferta de vagas na educação infantil em áreas com alta vulnerabilidade social, aumentando as desigualdades sociais para as crianças de tais áreas. Tal descaso público perpetua um quadro de desigualdade social que se reflete na escola, impactando a vida escolar e social dessas crianças.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Educação Infantil, Vulnerabilidade Social.

#### **1. INTRODUÇÃO**

Esse trabalho foi preparado para ser apresentado no II Seminário Internacional América Latina: Políticas e Conflitos Contemporâneos, que ocorre na cidade de Belém, PA, entre os dias 27 e 29 de novembro de 2017.

O foco desse escrito é discutir sobre as políticas públicas educacionais brasileiras, a oferta de educação infantil no Brasil e a vulnerabilidade social, sempre inter-relacionando esses três pontos.

---

<sup>1</sup>Professor Ajunto Universidade Federal do Tocantins, Doutor em Humanidades pela Leiden University, Holanda, membro efetivo do Programa de Pós-Graduação em Demandas Populares e Dinâmicas Regionais (PPGDire/UFT) e Programa de Pós-Graduação em Letras-PPGL, Universidade Federal do Tocantins - UFT, Brasil.

<sup>2</sup>Mestranda em Demandas Populares e Dinâmicas Regionais (PPGDire/UFT); Especialista em Educação Ambiental (IBPEX-PR) e Enfermagem do Trabalho (UNIRG-TO); Graduada em Ciências Biológicas (FAFOPA-PE) e Bacharelado em Enfermagem (ITPAC-TO).



A metodologia utilizada para esse trabalho é qualitativa, de base bibliográfica e dedutiva. Utilizaremos a bibliografia da área da educação e a legislação brasileira sobre educação para desenvolver a análise sobre o tema proposto.

As discussões aqui levantadas fazem parte de nossas pesquisas e trabalho no Programa de Pós-graduação em Demandas Populares e Dinâmicas Regionais (PPGDire), da Universidade Federal do Tocantins – UFT, campus de Araguaína.

## 2. POLÍTICAS PÚBLICAS, OFERTA NA EDUCAÇÃO INFANTIL E VULNERABILIDADE SOCIAL

A legislação educacional brasileira, alicerçada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394) garante acesso das crianças às vagas da educação infantil e ensino fundamental, conforme passagens da lei:

II – educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;  
X– vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (BRASIL, 1996)

Também, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) garante direitos educacionais essenciais para as crianças e para os adolescentes. No ECA temos: “É dever do Estado assegurar à criança [...] IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1991, Art. 54).

Sendo a fase de 0 até os 5 anos e 11 meses considerada educação infantil, as “Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil”(2010) definem tal etapa da educação formal como:

Primeira etapa da educação básica, oferecida em creches e pré-escolas, às quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social. É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção. (BRASIL, 2010, p. 12)

Ainda, Cristiane Rogerio e Jeanne Callegari nos informam que a LDB garantiu às crianças de até 5 anos e 11 meses a oportunidade legal de estarem na escola e de serem educados por profissionais especializados, conforme a passagem a seguir:

A sociedade demorou a entender que infância é um período importante e as crianças são diferentes em determinadas idades. Para ter uma ideia, faz





somente dez anos que o Ministério da Educação — com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases — reconheceu a educação infantil como parte da educação básica de qualquer brasileiro. Isso reflete no que é oferecido às famílias, pois, entre outras coisas, indica ser fundamental a especialização do educador. Significa que educação infantil tem de ir muito além da “tia”, das recreações, do Dia das Mães ou das canções de Natal. O seu filho precisa estar em um local com profissionais especializados que promovam rotinas baseadas em propostas pedagógicas muito bem fundamentadas. (ROGÉRIO; CALLEGARI, s/d)

A educação infantil nos é cara porque é uma importante fase de aprendizagens escolares, de interação social e de criações pessoais. A criança se encontra enquanto sujeito dentro do ambiente escolar. Lá ela pode se expressar através das mais variadas linguagens que lhe são (e devem ser) oferecidas.

Assim sendo, a educação infantil tem se revelado como uma necessidade educacional dos dias atuais e se coloca, legalmente, como uma obrigação do poder público. De acordo com o “Referencial curricular nacional para a educação infantil” (1998):

A expansão da educação infantil no Brasil e no mundo tem ocorrido de forma crescente nas últimas décadas, acompanhando a intensificação da urbanização, a participação da mulher no mercado de trabalho e as mudanças na organização e estrutura das famílias. Por outro lado, a sociedade está mais consciente da importância das experiências na primeira infância, o que motiva demandas por uma educação institucional para crianças de zero a seis anos. (BRASIL, 1998, p. 11)

Seguindo essa linha de pensamento do RCNEI, as crianças passaram a gozar de direitos legais que não tinham antes. As legislações garantiram sua educação escolar e sua situação de cidadão de direito e de ser histórico, garantindo, ainda, sua inserção no espaço de socialização que é a escola infantil. De acordo com o Ministério da Educação e Cultura:

A partir da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990, e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB/1996, [...] temos o desafio de articular, no espaço das creches, pré-escolas e escolas em que funcionam salas de Educação Infantil, em parceria com as famílias, as dimensões do cuidado e educação da criança pequena, contribuindo para o desenvolvimento pleno e integral das crianças de 0 a 6 anos. Entendemos ser essa articulação um caminho institucional para considerar a criança como “sujeito de direitos”, aquela que pode usufruir dos bens e serviços que são essenciais para o seu crescimento e a sua inserção na sociedade e no meio em que vive. (BRASIL, 2006, p.13)

Se a escola preza pela inserção das crianças na sociedade e na cultura local, ela também deve prezar por aprendizagens significativas para as crianças atendidas nas creches e pré-escolas. Nesses ambientes escolares as crianças devem ter a oportunidade de aprender e de serem cuidadas com dignidade e respeito. Conforme o RCNEI:

O fato de muitas instituições atenderem em horário integral implica uma



maior responsabilidade quanto ao desenvolvimento e aprendizagens infantis, assim como com a oferta de cuidados adequados em termos de saúde e higiene. Estes horários estendidos devem significar sempre maiores oportunidades de aprendizagem para as crianças e não apenas a oferta de atividades para passar o tempo ou muito menos longos períodos de espera. (BRASIL, 1998, p. 66)

De igual modo, as crianças que são privadas de uma educação escolar de qualidade, desde seus primeiros anos de vida, não poderão competir com outras que tiveram a oportunidade de atender a boas creches e pré-escolas. Já que, notadamente, os anos de estudo influenciam em muito a formação do sujeito social e do cidadão crítico.

Ainda, vivemos em um país onde há um enorme número de pessoas que nunca tiveram acesso à escola ou que permaneceram nela por poucos anos. Essa população mais carente tem um rosto, conforme nos informa a Rádio Vaticano:

No Brasil, de acordo com a ONU, o analfabeto é, na sua maioria, nordestino, negro, com baixa renda e com faixa de idade entre 40 e 45 anos. Nos últimos 14 anos, a taxa de analfabetismo caiu 4,3%. Todavia, os dados mais recentes do IBGE revelam que 8,3% da população com mais de 15 anos é analfabeta. Este percentual representa aproximadamente 13,2 milhões de brasileiros. Em zonas rurais, os dados do programa chamado “Educação para Todos”, da UNESCO, revelou que este índice chega a 25%. (RÁDIO VATICANO, 2016, s/p)

Partindo das várias situações de vulnerabilidade social a que um grande número de pessoas estão expostas no Brasil, colocamos aqui uma explicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, através da publicação intitulada “Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros”, sobre o conceito de prosperidade social:

De forma complementar ao que o IDHM retrata, o IVS dá destaque a um amplo conjunto de indicadores de situações que traduzem e refletem condições menos favoráveis de inserção social, refletindo a trajetória social das pessoas, de suas famílias e de seu meio social, seja em termos do capital humano, seja em termos de sua inserção no mundo do trabalho e da produção, ou em termos de suas condições de moradia e da infraestrutura urbana. A análise integrada do desenvolvimento humano com a vulnerabilidade social oferece o que se denomina aqui de *prosperidade social*. A prosperidade social é a ocorrência simultânea do alto desenvolvimento humano com a baixa vulnerabilidade social, sugerindo que, nas porções do território onde ela se verifica, ocorre uma trajetória de desenvolvimento humano menos vulnerável e socialmente mais próspera (BRASIL, 2015, p. 74)

Tal conceito de prosperidade social nos leva a pensar sobre um conceito que utilizaremos nesse artigo, o de vulnerabilidade social. O mesmo “Atlas da Vulnerabilidade



Social nos Municípios Brasileiros” nos diz que:

As noções de “exclusão” e de “vulnerabilidade social” têm sido cada vez mais utilizadas, no Brasil e no mundo, por pesquisadores, gestores e operadores de políticas sociais, num esforço de ampliação do entendimento das situações tradicionalmente definidas como de pobreza, buscando exprimir uma perspectiva ampliada complementar àquela atrelada à questão da insuficiência de renda. Assim como as noções de “necessidades básicas insatisfeitas”, “pobreza multidimensional” e “desenvolvimento humano”, exclusão e vulnerabilidade social são noções antes de tudo políticas (ainda que nem sempre sejam percebidas como tal), que introduzem novos recursos interpretativos sobre os processos de desenvolvimento social, para além de sua dimensão monetária (BRASIL, 2015, p. 12)

Ainda, Edda Bomtempo e Mírian Ribeiro Conceição (2014) nos mostram a preocupante situação de vulnerabilidade social no Brasil, o que afeta diretamente a muitas crianças:

No panorama nacional encontramos grande parcela da população em extrema desigualdade social. Nestas condições, a família como instituição de proteção à criança encontra cada vez mais dificuldade no desempenho deste cuidado. Situações de miséria e empobrecimento configuram famílias e contextos que propiciam rupturas e vulnerabilidade de vínculos e afetos. Famílias desestruturadas, com princípios contraditórios, que se encontram em condições socioeconômicas degradantes, proporcionando cuidados precários básicos à infância criam fatores de risco ao desenvolvimento saudável do infante (BOMTEMPO; CONCEIÇÃO, 2014, p. 495)

A passagem anterior nos deixa claro o perigo de termos crianças em situação de vulnerabilidade social e de exclusão do sistema escolar, pois, em muitos casos, a merenda escolar é a única alternativa de alimentação para muitas crianças pobres.

Sandra Eni Fernandes Nunes Pereira (2015) nos falam das preocupantes situações de vulnerabilidade social onde crianças e adolescentes brasileiros estão inseridos. Elas listam-nos exemplos de problemas causados pelas situações degradantes de ausência de padrões mínimos de prosperidade social de muitas famílias brasileiras:

As crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade social são aquelas que vivem negativamente as consequências das desigualdades sociais; da pobreza e da exclusão social; da falta de vínculos afetivos na família e nos demais espaços de socialização; da passagem abrupta da infância à vida adulta; da falta de acesso à educação, trabalho, saúde, lazer, alimentação e cultura; da falta de recursos materiais mínimos para sobrevivência; da inserção precoce no mundo do trabalho; da falta de perspectivas de entrada no mercado formal de trabalho; da entrada em trabalhos desqualificados; da exploração do trabalho infantil; da falta de perspectivas profissionais e projetos para o futuro; do alto índice de reprovação e/ou evasão escolar; da oferta de integração ao consumo de drogas e de bens, ao uso de armas, ao tráfico de



drogas. (PEREIRA, 2015, p. 1-2)

Também, os estudos do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária - Cenpec, em um trabalho intitulado “Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole”, nos mostram a precariedade de ofertas de educação infantil nas áreas mais carentes da cidade de São Paulo:

Os territórios de alta vulnerabilidade social são os que têm a menor cobertura de creches e pré-escolas. É nesses territórios que se concentram as famílias com menores recursos culturais e que são, por esse motivo, mais distantes da cultura letrada e do universo escolar. Desse modo, o déficit de oferta de educação infantil aprofunda o afastamento inicial que já existiria entre esses alunos e o universo escolar, acentuando assim, as desigualdades. (CENPEC, 2011, p.7)

A passagem anterior deixa-nos claro que a oferta de creches e pré-escolas é precária na cidade mais rica do país. Agora, imaginemos como deve ser a oferta desses níveis de ensino nos rincões mais remotos do Brasil.

Neste sentido, a professora Ana Mae Barbosa (1995) acredita que a exclusão dos brasileiros mais pobres é histórica e se aprofunda em relação às oportunidades de escolarização e de saber, conforme a passagem seguinte:

Sonegação de informação das elites para as classes populares é uma constante no Brasil, onde a maioria dos poderosos e até alguns educadores acham que esta história de criatividade é para criança rica. Segundo eles, os pobres precisam somente aprender a ler, escrever e contar. O que eles não dizem, mas nós sabemos é que, assim, estes pobres serão mais facilmente manipulados. (BARBOSA, 1995, p. 64)

Verificamos que existe um grande número de crianças que não têm acesso às creches e pré-escolas. Nesse sentido, vemos que a pré-escola, hoje em dia, não atinge 100% das crianças de 4 e 5 anos de idade. Pois, de acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, no Brasil, nas redes estaduais e municipais, o total de crianças matriculadas em creches em 2016 foi de 2.068.682 e o número de crianças na pré-escola foi de 3.772.990. Esses números não representa o acesso de 100% das crianças em creches, nem nas pré-escolas.

Além disso, os professores das creches e pré-escolas das redes públicas não são os mais capacitados de suas escolas, conforme nos informa Márcia Teixeira Sebastiani (2009) em relação à formação dos professores que atuam nas creches, além da desigualdade de vagas ofertadas na educação infantil:





Sobre a qualificação dos profissionais que trabalham em creches e pré-escolas, ainda permanece a desigualdade: quem atua em creches tem menor qualificação. Também permanece desigual a possibilidade de oferta de vagas de acordo com a renda familiar: das 20% mais pobres, apenas 28,9% frequentam uma creche e/ou pré-escola e das 20% mais ricas, mais da metade está matriculada em uma instituição de educação infantil. Assim mesmo, o setor público atende 76% das matrículas nesse ciclo, enquanto a área privada responde por apenas 24%. (SEBASTIANI, 2009, p.56)

Neste caminho de desigualdades, vulnerabilidades, exclusões e desrespeito em relação à oferta e qualidade da educação infantil no Brasil, Sandra Eni Fernandes Nunes Pereira (2015) nos mostra as nocivas consequências de termos tantas crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social:

As relações em contexto de vulnerabilidade social geram crianças, adolescentes e famílias passivas e dependentes, com a autoestima consideravelmente comprometida. Estes jovens e suas famílias introjetam como atributos negativos pessoais as falhas próprias de sua condição histórico-social. De forma circular e quase inevitável, este ciclo se instala reforçando-se a condição de miséria, não só no nível material, como no nível afetivo. As pessoas, desde muito jovens, percebem-se como inferiores, incapazes, desvalorizadas, sem o reconhecimento social mínimo que as faça crer em seu próprio potencial como ser humano. (PEREIRA, 2015, p. 2)

Outro grande perigo para o aumento da exclusão e da vulnerabilidade social é a escola que reproduz os mecanismos de desigualdades sociais da sua região. Tal atitude deve ser combatida pelos profissionais da educação, sociedade civil e poder público.

Também, segundo o professor José Carlos Libâneo a educação brasileira ainda não pode ser considerada universal, pois somente os incluídos podem gozar de tal educação. Ele nos diz que “É ilusório, portanto, crer que a ideia de educação como fator central do novo paradigma produtivo e do desenvolvimento econômico tenha um sentido democratizante. Tal discurso restringe-se à parcela dos incluídos” (2011, p. 21).

É evidente que na história do Brasil há um o rastro de desigualdades sociais e de oportunidades escolares pouco democratizantes que fazem com que a população mais carente seja excluída da prosperidade social de alguns poucos.

Também, Wallace Rodrigues nos informa que a mercantilização capitalista da educação no Brasil somente faz aumentar a vulnerabilidade social e educacional da população mais pobre. Ele nos diz que: “Não podemos nos esquecer que essa “privatização” da educação segue uma linha neoliberal (mais fortemente a partir da década de 1990, no Brasil) e que valoriza a propriedade (o direito de possuir, de comprar, de vender, etc) e reafirma exclusões sociais de classe.” (2016, p. 224)

Ainda, podemos notar um medo das elites brasileiras em relação a educar os mais





pobres e carentes. Como nos diz Paulo Freire (1997, p.46), “A assunção de nós mesmos não significa a exclusão do outro.”. Porém, a lógica das elites dominantes do Brasil reafirmam os mecanismos de exclusão através de sua própria assunção, principalmente em relação aos parâmetros educacionais.

Paulo Freire nos pergunta: “Como cobrar das crianças um mínimo de respeito às carteiras escolares, às mesas, às paredes se o Póde Público revela absoluta desconsideração à coisa pública?” (1997, p. 50). A resposta para essa pergunta vai ao centro da falta de oferta de educação infantil ou da precariedade das escolas públicas em áreas de alta vulnerabilidade social.

Conforme nos deixa ver José Carlos Libâneo, [...] “por mais que a escola básica seja afetada nas suas funções, na sua estrutura organizacional, nos seus conteúdos e métodos, ela mantém-se como instituição necessária à democratização da sociedade.” (2011, p. 9). E quanto a isso não temos dúvidas, pois a escola é necessária. No entanto, ela deve ser de qualidade e democrática para que atinja a todos que dela necessitam.

Finalmente, podemos verificar que o descaso em relação à oferta de educação infantil somente piora a exclusão das pessoas em áreas de alta vulnerabilidade social, mantendo os mecanismos de reforço da miséria, da brusca separação social e do aumento do analfabetismo.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto aqui apresentado buscou revelar que mesmo com uma legislação moderna em relação ao acesso das crianças à educação infantil, a universalização de tal acesso ainda não ocorre no Brasil. E não ocorre principalmente em áreas com alta vulnerabilidade social, conforme nos informou o CENPEC.

Essa constatação revela que a ausência de educação escolar, no caso brasileiro, ainda é utilizada pelas elites políticas como um fator de manobras para angariar votos das pessoas menos escolarizadas, conforme nos disse Barbosa.

Nesse sentido, notamos que, infelizmente, a escola e a falta dela ainda são problemas basilares a serem enfrentados pela sociedade brasileira. O poder público, em sua obrigação legal de oferecer educação de boa qualidade para todos, parece, propositalmente, olvidar que a educação escolar é o maior legado social que um país pode oferecer à sua população, principalmente aos mais pobres.

À guiza de encerramento, verificamos que o descaso público em ofertar educação infantil para as crianças mais necessitadas de nosso país somente perpetua um quadro de



desigualdade social que se reflete na escola, impactando a vida educacional e social dessas crianças excluídas pelo poder público.

#### 4. REFERÊNCIAS

BOMTEMPO, Edda; CONCEIÇÃO, MírianRibeiro. Infância e contextos de vulnerabilidade social – A atividade lúdica como recurso de intervenção nos cuidados em saúde. IN: **Boletim - Academia Paulista de Psicologia**. São Paulo . Vol. 34, n. 87, pág. 490-509, dez. 2014 . Disponível em <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-711X2014000200012&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-711X2014000200012&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 01/04/2017.

BARBOSA, Ana Mae. Arte-educação pós-colonialista no Brasil: Aprendizagem triangular. IN: **Comunicação e Educação**. São Paulo, 21, pág. 59-64, jan./abr. 1995

BRASIL. **Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros**. COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (editores). Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília: IPEA, 2015.

BRASIL. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil**. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação Básica. – Brasília: MEC, SEB, 2010.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069/90. São Paulo: CBIA – SP, 1991.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394**, de 1996. Ministério da Educação, com atualizações até 2017.

BRASIL. **Proinfantil**. Livro de estudo: Módulo III. – Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação a Distância. LOPES, KarinaRizek; MENDES, Roseana Pereira; FARIA, Vitória Líbia Barreto de (organizadoras). Brasília: MEC, 2006

BRASIL. **Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Volume 1. Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental. — Brasília: MEC/SEF, 1998.

CENPEC. Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária. **Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole**. Síntese das conclusões. São Paulo, pág. 1-33, 2011.



FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. Saberes necessários à prática educativa. Coleção Leitura. 5ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados finais do censo escolar (redes estaduais e municipais) Anexo I**. 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/quest/resultados-e-resumos>>. Acesso em 28/03/2017.

LIBÂNEO, José Carlos. **Adeus professor, adeus professora?** Novas exigências educacionais e profissão docente. 13ª edição. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, Sandra Eni Fernandez Nunes. **Crianças e adolescentes em contexto de vulnerabilidade social**: Articulação de redes em situação de abandono ou afastamento do convívio familiar. Disponível em: <<http://www.aconchegodf.org.br/biblioteca/artigos/artigo01.pdf>>. Acesso em 28/03/2017.

RADIO VATICANO. **Brasil ainda tem 13 milhões de analfabetos**. De 08/09/2016. Disponível em: <<http://br.radiovaticana.va/news/2016/09/08/diamundialdaalfabetiza%C3%A7%C3%A3o%20analfabetismo%20no%20brasil%2010/1256376>>. Acesso em 28/03/2017.

RODRIGUES, Wallace. **Reflexões sobre o III Fórum de Licenciaturas da UFT**: o currículo como campo de batalhas ideológicas. IN: *Revista Entreletras*. Araguaína/TO, v. 7, n. 2, ISSN 2179-3948 – online, p. 221-231, jul./dez. 2016, Disponível em: <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/entreletras/article/view/2996>>. Acesso em 28/03/2017.

ROGERIO, Crisitane; CALLEGARI, Jeanne. A importância da educação infantil. IN: **Revista Crescer**. Online. Sem data. Disponível em: <<http://revistacrescer.globo.com/Revista/Crescer/0,,EMI1843-15068,00.html>>. Acesso em 31/03/2017.

SEBASTIANI, Márcia Teixeira. **Fundamentos teóricos e metodológicos da educação infantil**. Curitiba: IESDE Brasil, 2009.



## **GT 01 – Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado na América Latina**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MELGAÇO/PA**

Tayana Pinheiro Amaral(Universidade Federal do Pará)<sup>1</sup>  
tay.anapinheiro@hotmail.com  
Aline Cristina Castro Fagundes (Universidade Federal do Pará)<sup>2</sup>  
alinec.fagundes@hotmail.com  
Rayra Rafaela Pereira Lobato (Universidade Federal do Pará)<sup>3</sup>  
lobatorayra@gmail.com  
Thaynara Tuany de Almeida Ferreira<sup>4</sup>  
thaynara\_tuany@hotmail.com

#### **RESUMO**

O presente trabalho busca refletir, sobre os impasses e desafios da educação no município de Melgaço, localizada no Estado do Pará, que em 2013 foi considerado o município com mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país. Nesse sentido, faz-se uma abordagem acerca dos direitos socialmente conquistados no Brasil, sobretudo no âmbito das políticas públicas, a fim de evidenciar os desafios postos na região amazônica, que tem vivenciado além da intensificação das expressões sociais, impasses no alcance da Política de Educação.

Palavras-chave: Educação, Políticas Públicas, Melgaço.

#### **1. INTRODUÇÃO**

Localizado no Estado do Pará, o município de Melgaço encontra-se no contexto amazônico, compondo o arquipélago do Marajó, que é formado por um conjunto de ilhas, que se visto em seu todo, constitui a maior ilha fluvial do mundo, abrangendo os municípios de Santa Cruz do Arari, Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Currealinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, São Sebastião da Boa Vista e Soure, locais onde têm sido evidenciados diversos impasses para o alcance dos direitos sociais, entre eles as políticas públicas de educação. Em específico, o município marajoara chamado de Melgaço, que ficou conhecido em 2013 por ser a região com o pior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do país, o que é justificado por vários fatores, como a falta de serviços básicos, que passam pelo abastecimento de água potável para consumo, transporte, urbanização, saneamento, entre outros, onde mais de 90% dos moradores vivem com renda menor que um salário mínimo.

<sup>1</sup>Estudante de Graduação de Serviço Social, pela Universidade Federal do Pará. Graduada em Produção Publicitária, pelas Faculdades Integradas Ipiranga.

<sup>2</sup>Estudante de Graduação de Serviço Social, pela Universidade Federal do Pará.

<sup>3</sup>Estudante de Graduação de Serviço Social, pela Universidade Federal do Pará. Graduada em Enfermagem, pela Universidade da Amazônia.

<sup>4</sup>Estudante de Graduação de Serviço Social, pela Universidade Federal do Pará.



Considerando que as políticas públicas de educação têm sido precárias no contexto social do município, soma-se às longas distâncias, a população espalhada pelo vasto território e a falta de estrutura, enquanto fatores que contribuem tanto para intensificar as expressões da questão social, quanto para limitar o acesso a política de educação, principalmente no ensino básico. Neste sentido, o presente artigo se propõe à fazer algumas reflexões sobre os impasses e desafios da educação no município de Melgaço-Pa.

Sendo assim, a proposta de reflexão apresenta no primeiro momento algumas discussões acerca da educação brasileira enquanto um direito social, evidenciando a relação entre Estado e Sociedade no âmbito das políticas sociais. Em segundo, será apresentado uma breve análise da política educacional no contexto da região amazônica, com ênfase na realidade vivenciada em Melgaço-Pa. Ao final serão apresentadas algumas considerações que possam contribuir para as reflexões que apontam para impasses e desafios na concretização de políticas sociais, especialmente a educação.

## 2.A EDUCAÇÃO BRASILEIRA: UM DIREITO SOCIAL

A sociedade brasileira obteve muitas conquistas no decorrer da sua história, entre elas, podemos citar como marco a Constituição Federal de 1988, que entre seu vasto arcabouço, nos evidencia logo no Art.6º a questão dos direitos sociais, que são: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados”, sendo direitos mínimos de sobrevivência de qualquer cidadão e denotado dever do Estado. Entre esses direitos sociais previstos constitucionalmente, será enfatizado o direito à educação, que segundo “a constituição cidadã”, Art. 206, predispões dos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII – garantia de padrão de qualidade.

Assim, no que se refere ao direito à educação, é de suma importância evidenciar seus desdobramentos, entre estes a Lei Federal nº 9.394/96 nomeada como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a qual norteia normas definidas para o sistema brasileiro de educação consistente através da Constituição Federal de 1988. A LDB fortifica parâmetros para uma educação de qualidade, pública e de caráter universal, executando-os além do espaço da escola e interpretando a educação em sua totalidade, visando à importância para as diversas relações em que vivemos, conforme:





Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

A LDB também reconhece a educação de forma ampliada e como fator preponderante para a formação de cidadania de cada indivíduo, aliás, é grande colaboradora para a educação infantil ganhar a atenção para se tornar prioritária na educação básica do país, somando-a com o ensino fundamental e médio. Além disso, é essencial apontar o Plano Nacional de Educação (PNE) o qual era caracterizado como item articulador para trazer contribuições a LDB e que após a Emenda Constitucional nº 59/2009, se tornou exigência constitucional. 5

O PNE trata-se de um Plano Nacional o qual apresenta 20 metas planejadas para serem executadas no prazo de 20 anos (2014-2024), a fim de realizar ações benéficas ao sistema educacional brasileiro, como por exemplo, amenizar lacunas existentes na educação básica, que apesar de um direito constitucional de todos os brasileiros e fortemente embasada por outras leis, planos e emendas abordadas anteriormente, é desafiada diariamente pela grande desigualdade social que é construída historicamente no país.

A respeito do PNE, Saviani (2014, p.28) menciona que:

Na construção do Sistema Nacional de Educação e na efetivação do Plano Nacional de Educação, deve-se levar em conta o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios, conforme disposto na Constituição Federal, efetuando uma repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo, que é o de assegurar o direito de cada brasileiro, promovendo uma educação com o mesmo padrão de qualidade para toda a população.

Considerando as análises de Saviani (2014), bem como as garantias previstas em Lei no âmbito da educação no Brasil, é importante sinalizar o debate em torno da relação entre Estado e Sociedade no contexto do capitalismo, o que permite refletir acerca dos limites no alcance da garantia dos direitos sociais como a educação, que embora prevista na legalidade e compartilhando da responsabilidade do poder público, permanece com intensos impasses na sua concreticidade.

---

<sup>5</sup>Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009:

Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.



O Brasil é propagandeado como um dos países mais ricos do mundo, compondo uma vasta gama de recursos naturais e biodiversidade, considerando que em seu território se encontra a floresta amazônica, a qual é tão cobiçada pelo mercado nacional e estrangeiro, logo ocorre intensa extração de matérias primas, a fim de atender as necessidades do mercado e gerar capital, e assim a exploração dos recursos naturais tem sido destinada prioritariamente a grandes exportações, fruto do processo de colonização e acumulação capitalista da região ao longo de sua história.

Nesse sentido, é possível refletir sobre a necessidade de políticas sociais, que para Faleiros (2009, p. 81) “é necessário para o desenvolvimento da cidadania social de cada indivíduo sendo de obrigação do Estado garantir essas condições mínimas e dignas através de uma rede de proteção social”, onde podemos citar o acesso à educação de qualidade, sendo também uma forma de conter as tensões sociais que podem ocorrer por falta desses direitos mínimos para sobrevivência humana. Visto a importância das políticas sociais, são desenvolvidos programas e projetos sociais dentro de cada necessidade, que apesar dos avanços, ainda limitam-se na garantia dos mínimos.

Segundo Clauss Offe (1984, p. 24),

Podemos definir a política social, de forma hipotética, como um conjunto daquelas relações e estratégias politicamente organizadas, que produzem continuamente essa transformação do proprietário da força de trabalho em trabalhador assalariado na medida em que participam da solução dos problemas estruturais [...]”.

Na política de educação, são desenvolvidos alguns programas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como o Programa Caminho da Escola e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), ambos são meios de viabilizar o acesso e permanência dos alunos da educação básica, pública e residentes das áreas rurais, facilitando o deslocamento de ida e volta para as escolas, visto que diante das grandes distâncias, é um fator que contribui para o aumento da evasão escolar. Os programas citados, possuem fundo de repasse de verbas aos estados e municípios brasileiros para que sejam realizadas aquisições de meios de transportes, como ônibus, barcos e bicicletas, visto a especificidade de cada lugar, com a finalidade de contribuir para a efetividade do direito à educação pública e para todos.

No decorrer do processo de ocupação da Amazônia, tem sido expressos diversas contradições, uma delas nos permite pensar acerca dos grandes desafios propostos pelas políticas sociais no âmbito do capitalismo, já que frente a essa realidade social, persiste uma demanda que protagoniza o paradoxo entre riqueza e pobreza e assim a desigualdade social tem se intensificado, sendo perceptível no Brasil e de forma mais acentuada nos municípios da Região Norte, como em Melgaço-Pa.



### 3. A EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MELGAÇO-PA: ENTRE O IDEAL E O REAL

A Amazônia abrange nove estados: o Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e, parcialmente, o Estado do Maranhão. Possui uma extensão de 5.109.812 km<sup>2</sup>, corresponde acerca de 60% do território nacional, é o cenário e berço de diversas comunidades, por possuir uma grande extensão territorial, é a região com menor densidade demográfica do país, o que representa um grande desafio, quando se pensa na implementação de Políticas Públicas.

O Pará sendo um dos estados que contemplam a Amazônia, situa-se na região Norte do país, é e o segundo maior estado do Brasil, segundo censo do IBGE de 2010, possui uma população estimada em 8.272.724 habitantes sendo formado por 144 municípios. Dentre as diversas realidades dos municípios do Pará, destaca-se a situação de Melgaço, onde pesquisas realizadas no Brasil em 2013 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), sinalizaram que o município apresentava os piores dados do País (índice de 0,418), em relação ao seu IDHM, que como citado anteriormente, se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e possui as mesmas diretrizes do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)<sup>6</sup>, servindo para avaliar e comparar o desenvolvimento entre municípios, que deveria subsidiar a criação de políticas públicas adequadas para o local.

Sabe-se que para o atendimento da legislação em vigor, previstos para educação e que é referenciada brevemente no primeiro momento desta reflexão por Saviani (2014), é necessária a elaboração de Planos de Educação, voltados para instância: nacional, estadual e municipal. Estes planos devem possuir metas e diretrizes e contar com a participação de todos os segmentos da sociedade, visando a efetivação do direito básico à educação que é de principal responsabilidade do município e deve corresponder às demandas sociais de cada local, garantindo o pleno desenvolvimento do cidadão.

De acordo com as estimativas do IBGE (2016), Melgaço apresenta população aproximada de 26.652 habitantes, onde a sua maior parte, ainda reside em área rural e mais de 50% da população é analfabeta (IBGE, 2010). Além de Melgaço, outros Municípios<sup>7</sup> que

---

<sup>6</sup>O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) é uma medida que sintetiza o desenvolvimento de uma região ou país. Segundo o PNUD (2015) é um indicador que amplia a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, no entanto, não abrange todos os aspectos do desenvolvimento e não é uma expressão da "felicidade" das pessoas, nem indica "o melhor lugar no mundo para se viver". O IDH é composto por quatro indicadores: saúde (expectativa de vida ao nascer), educação (taxa de alfabetização e anos de escolaridade) e padrão de vida da população (satisfação das necessidades básicas através da medida da Renda Nacional Bruta), sendo o IDH medido entre 0 (pior) a 1 (melhor).

<sup>7</sup>Cachoeira de Piriá, Chaves, São João do Araguaia, Garrafão do Norte, Santa Luzia, Anajás e Afuá.



se encontram no arquipélago do Marajó, foram destaque na análise de dados do IDHM, situação que expressa o antagonismo vivenciado na região que fica entre a riqueza e a pobreza, com aprofundamento das desigualdades sociais e com fortes expressões da questão social que se somam com a precarização no acesso a políticas públicas como a educação.

Segundo dados do IBGE de 2015, a educação básica pública de Melgaço, conta com 16 escolas e 47 docentes no ensino infantil, 52 escolas e 315 docentes no ensino fundamental, e 1 escola e 25 docentes no ensino médio. Percebe-se que o maior número de escolas e professores por nível escolar é do ensino fundamental, que cresceu nos últimos anos, entretanto, esse quantitativo ainda se mostra insuficiente para o atendimento das necessidades educacionais dos alunos, levando em consideração que a falta de infraestrutura dos locais de aula e consequente evasão dos profissionais de ensino, implica diretamente na qualidade da educação.

Conforme a Lei Orgânica de Melgaço, Art.150,

O dever do município com a educação será efetivada mediante a garantia de:

I – Ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria;

II – Progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III – Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero à seis anos de idade;

V – Difundir nas escolas municipais a história e a economia do Município, bem como os feitos de seus ilustres filhos;

VI – Oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII – Atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Os subsídios reais oferecidos aos alunos da rede pública de Melgaço, exemplificam os sérios problemas na educação de base, que são expressões das condições de vida da população, tornando a permanência dos alunos e continuidade nos estudos limitada, pois apesar de ter crescido o número de escolas e matrículas no ensino básico, os dados apresentados indicam que os índices atuais ainda estão distantes do ideal, previsto pelo Plano Nacional de Educação.

Conforme citado anteriormente, existem programas relacionados ao transporte dos estudantes de Melgaço, como: caminho da Escola e Programa Nacional de Apoio ao



Transporte Escolar, que são voltados aos transportes de estudantes que moram em zona Rural, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência dos alunos nas escolas, porém, não há dados que relatem a real efetivação desses programas dentro do município, pois, ainda é latente a evasão escolar das crianças e jovens, o que caracteriza um déficit na manutenção da educação básica pública.

Diante do que se apresenta como real, esta reflexão permite evidenciar brevemente os desafios no alcance de um ideal em municípios como Melgaço, que expressa as desigualdades sociais inerentes aos sistema capitalista, refletindo o acesso e permanência a educação enquanto um dos desafios a serem enfrentados.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho, apresentou como proposta a realização de algumas reflexões sobre os impasses e desafios da educação básica no município de Melgaço-Pa, evidenciando em um primeiro momento, algumas discussões sobre a educação brasileira enquanto um direito social. Tal análise, nos permite pensar que a garantia dos direitos da população observada em Melgaço, sinaliza o acesso mínimo aos direitos voltados principalmente para a educação básica, já que os alunos que frequentam o ensino do município, apresentam extremas dificuldades em permanecer na escola, o que se torna um questionamento a legislação que prevê a importância nos repasses de verbas da União e do estado, que deveriam ser totalmente empregada para garantiado direito constitucional, que é a educação pública e de qualidade.

Foi possível observar a partir da relação entre Estado e Sociedadeno âmbito das políticas sociais, as limitações no acesso aos direitos sociais como a educação, sinalizando os dados da precarização da referida política em Melgaço-Pa, expressa pelas dificuldades de alcance da população e comprometimento da infraestrutura, que não parece atender a demanda que particulariza a região amazônica, ainda que amparada legalmente por instrumentos que deveriam viabilizar a garantia deste direito social.

A reflexão buscou apresentar também, uma breve análise da política educacional no contexto da região amazônica, destacando a realidade de Melgaço-Pa, o que possibilitou aproximação com os dados oficiais que sinalizam as grandes dificuldades e, sobretudo, contradições que permanecem na região e intensificam as desigualdades sociais configuradas, também, em relação ao acesso à educação nos últimos anos.

Portanto, os dados encontrados referentes ao município de Melgaço, indicam impasses na garantia de direitos à educação pública e de qualidade, que deveria ser um direito de todos e um dever do Estado, ofertado através das políticas públicas de educação





e dos programas sociais voltados para atender as necessidades do município. Estas limitações que se apresentam na realidade, somam junto as análises de indicadores sociais como o IDHM, quando coloca o município entre os piores índices, entretanto não se limita este contexto as dimensões evidenciadas pelo indicador, já que as diversas expressões da questão social intensificadas no município e a precariedade no acesso a educação, precisam estar relacionadas com as particularidades da Amazônia quando inserida no âmbito do capitalismo.

Assim, esta reflexão nos permite indagar acerca dos grandes desafios postos na garantia dos direitos sociais e as políticas sociais no âmbito do capitalismo, já que frente a essa realidade social, persiste uma demanda que convive em meio ao antagonismo que envolve riqueza e pobreza, sinalizando a permanência das desigualdades sociais de forma mais intensa em municípios da Região Norte, como em Melgaço-Pa.

## REFERÊNCIAS

Brasil. Governo Federal. Grupo Executivo Interministerial. **Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó**: resumo executivo da versão preliminar para discussão nas consultas públicas / Governo Federal, Grupo Executivo Interministerial. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

FALEIROS, Vicente. P. **A política social do estado capitalista**. 12.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FERNANDES. Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Cidades. Melgaço**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=150450&search=para|melgaço|infograficos:-historico>> Acesso em: 29 de outubro de 2017.

MELGAÇO. **Lei Orgânica do Município de 31 março de 1990**.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista** / OFFE, C; tradução de Bárbara Freitas. - Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OBTEIA. **Análise do Contexto de Melgaço (PA)**. Brasília: UNB, 2015.

PEABIRU. **Diagnóstico Socioeconômico e Cultural do Marajó – Escuta Marajó**, Belém, PA: Instituto Peabiru, 2010.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil**. Melgaço. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br>> Acesso em 29 de outubro de 2017.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

UFPa. **Relatório Analítico do Território do Marajó**. Belém: UFPa, 2012.

**GT 01 - estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina.****PROGRAMAS EDUCACIONAIS E ENSINO SUPERIOR: ESTUDO DE CASO COM JOVENS AMAPAENSES**Sandra Regina Smith Neves <sup>1</sup>Maria Antonia Cardoso Nascimento <sup>2</sup>**RESUMO**

Desde a sua implantação em 2005, até 2012, o número de bolsas do PROUNI aumentou em 82,25%. Ainda segundo a mesma fonte de 2005 até o 1º semestre de 2013 foi oferecido 1.217.179 bolsas. A maioria das bolsas tem sido integral, somando 64% no primeiro semestre de funcionamento, em 2005, e mantendo-se no percentual de 67% no primeiro semestre de 2013. O Censo da Educação Superior, que estabelece a relação entre as matrículas nas instituições privadas e universidades públicas, por unidades da federação, no ano de 2013, indicava que o Estado do Amapá encontrava-se em 12º (décimo segundo) lugar, apresentando uma taxa de 2,04 estudantes nas universidades públicas para cada aluno nas instituições privadas. Grande parte da implantação dessas faculdades ocorreu nos últimos dez anos. Tendo em vista os dados referidos, esta comunicação tem como objetivo refletir sobre a relação entre políticas educacionais, programas educacionais e ensino superior entre jovens com nível de escolarização universitária nas cidades de Macapá e Santana/AP.

Palavras-chave: Política educacional, Programas Educacionais, Reestruturação Universitária, Ensino Superior

**1. INTRODUÇÃO**

A opção do governo brasileiro no período de 2003 a 2014, pela implantação de políticas sociais e educacionais, possibilitou a criação de programas direcionados para o acesso de jovens pobres ao ensino superior em que se destacam o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Este último possibilitou a expansão do ensino superior privado nunca vistas no país, conforme indicam os dados apresentados pelo Ministério da Educação, em 2013. Desde a sua implantação em 2005, até 2012, o número de bolsas do PROUNI aumentou em 82,25%. Ainda segundo a

<sup>1</sup> Professora Doutora, Instituto Macapaense de Estudo Superior, IMES, Brasil. Email: sandrasmith@gmail.com

<sup>2</sup> Professora Doutora, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, UFPA, Brasil. Email: [mariaant@ufpa.br](mailto:mariaant@ufpa.br)



mesma fonte de 2005 até o 1º semestre de 2013 foi oferecido 1.217.179 bolsas. A maioria das bolsas tem sido integral, somando 64% no primeiro semestre de funcionamento, em 2005, e mantendo-se no percentual de 67% no primeiro semestre de 2013. O Censo da Educação Superior, que estabelece a relação entre as matrículas nas instituições privadas e universidades públicas, por unidades da federação, no ano de 2013, indicava que o Estado do Amapá encontrava-se em 12º (décimo segundo) lugar, apresentando uma taxa de 2,04 estudantes nas universidades públicas para cada aluno nas instituições privadas. Grande parte da implantação dessas faculdades ocorreu nos últimos dez anos.

## 2. A PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E A REATUALIZAÇÃO DA TEORIA DO CAPITAL HUMANO

A teoria do capital humano elaborada por Theodoro Schultz<sup>3</sup> na década de 1950 e 1960 teve por objetivo explicar as diferenças entre as nações, relativas ao desenvolvimento econômico e social e entre grupos e pessoas. O investimento em capital humano passou a ser a receita para resolução do subdesenvolvimento e a desigualdade de toda ordem.

A tese principal é a do esforço individual, pois se existem aqueles que conseguem acumular capital é porque se esforçaram para consegui-lo. Os indivíduos galgam postos na hierarquia pelo critério do mérito. “O mérito é definido em termos de talentos individuais e motivação para suportar privações iniciais, como longos anos de escolaridade, antes de galgar os postos da elite”. (FRIGOTTO, 2010, p. 73)

A Teoria do Capital Humano reforça a relação entre educação, qualificação e maior possibilidade de trabalho, ou seja, o investimento na educação e qualificação daria retorno individual e social, sendo o capital humano resultado do investimento em educação.

Em relação à educação em tempos de desemprego estrutural, afirma-se que a inserção de países em desenvolvimento no mundo globalizado, depende da educação básica, de formação profissional e qualificação. Frigotto (2008, p. 45) reforça que não é qualquer educação ou qualificação mas,

...uma educação e formação que desenvolvam habilidades básicas no plano do conhecimento, das atitudes e dos valores, produzindo competências para a gestão da qualidade, para a produtividade e competitividade e, conseqüentemente, para a “empregabilidade”. Todos estes parâmetros devem ser definidos no mundo produtivo, e portanto os intelectuais coletivos confiáveis deste novo conformismo são os organismos internacionais

---

<sup>3</sup> Segundo Frigotto (2008) o impacto dessa formulação foi extraordinário e deu a Schultz o Premio Nobel de Economia de 1979. Trata-se de um conceito que foi construído na fase áurea do modo de regulação fordista de desenvolvimento econômico e explicitava



(Banco Mundial, OIT) e os organismos vinculados ao mundo produtivo do país.

Os trabalhadores que não encontram vagas no mundo do trabalho ou são expulsos deste, são responsáveis por sua exclusão, ou por não ter a competência necessária para adentrar o mercado de trabalho, ou por ter feito a escolha errada. Porém não é possível simplesmente fortalecer a tese de que quando maior a escolaridade e qualificação, maior a “empregabilidade”, mas também reforçar que não tem sentido lutar por uma educação de qualidade, é eliminar a possibilidade de construir outro projeto, que se contrapõe ao projeto do capital.

A Teoria do Capital Humano defende que o nível de educação e qualificação define a melhoria de vida das pessoas e a possibilidade de mobilidade social, constituída como ascensão de uma posição social para outra, que amplie o acesso a bens de consumo e melhore a qualidade de vida. Desta forma segundo a Teoria, o investimento em educação seria a possibilidade de transformar o país em uma nação desenvolvida e um lugar mais igual para todos.

Ciavatta Franco (2008) questiona sobre o significado em efetuar preparação para o trabalho em um mundo sem trabalho. Para ela é preciso ressignificar a formação profissional no contexto da reestruturação produtiva, pois no tempo atual, a formação profissional é considerada como o caminho mais adequado a superação dos entraves postos pela reestruturação produtiva e, conseqüentemente pelo desemprego estrutural.

No contexto atual de desemprego estrutural e de exigências de formação profissional que sirva ao processo de reestruturação produtiva e às mudanças no mundo do trabalho, o acesso a educação superior se apresenta para a maioria dos jovens como a única possibilidade de ascensão social. O aumento exacerbado de vagas nas instituições privadas não se reveste na mesma proporção em vagas no mercado de trabalho. É, portanto importante relativizar a tese da relação direta entre educação superior e entrada no mercado de trabalho, uma vez que a Teoria do Capital Humano reafirma que a educação trás ao indivíduo um retorno individual e social, sendo eficiente como instrumento de distribuição de renda e de diminuição da desigualdade social.

Considerando o indivíduo como produtor de suas próprias capacidades de produção por meio de investimento que ele próprio faz em sua educação, há no capitalismo contemporâneo, uma atualização da referida Teoria, presente no discurso sobre a educação como criadora de capacidade de trabalho, na definição da renda como uma decisão pessoal do indivíduo e na defesa de que o investimento em qualificação e formação leva ao aumento



da renda de acordo com o mérito pessoal de cada um. Esses conceitos servem para a disseminação do discurso do empreendedorismo e empregabilidade, que desobriga o Estado da responsabilidade para com as pessoas e passa a elas a responsabilidade por sua qualificação e garantia de meios que lhe permita sobreviver.

Porém a inviabilidade dessa Teoria para explicar o tempo presente e a relação educação e trabalho, está em não considerar que o mundo do trabalho é determinado pela relação que se estabelece entre os capitalistas donos dos meios de produção e os trabalhadores donos apenas de sua força de trabalho, mas obrigados pelas circunstâncias em que ocorre a produção e vendê-la aos primeiros por um salário, que só permite a reprodução do trabalhador enquanto tal. Que a situação de penúria que se encontram grande parte dos trabalhadores, está no fato destes não se apropriarem da riqueza que eles mesmos produzem, uma vez que essa apropriação é privada.

Chauí (2014) ressalta que se antes a escola foi um espaço importante de reprodução da ideologia das elites dominantes e as universidades se distinguiam por ser um bem cultural das elites dirigentes, hoje a preocupação é com o oferecimento de cursos profissionalizantes no ensino médio e cursos sequenciais com curta duração, que não conferem grau acadêmico e são efetuados em áreas distantes das tradicionais oferecidas pelas universidades.

Esse processo possui um cunho ideológico na medida em que legitima diante da sociedade que uma nação não se desenvolve economicamente sem educação e que esta possibilidade é oferecida igualmente a todos, reforçando o discurso da democratização da educação. Este discurso é fortemente veiculado em todas as instâncias a vida social.

Afirmando-se que a educação é um fator de integração nacional, afirma-se que ela racionaliza e unifica a vida social, moderniza a nação, gerando progresso que, em longo prazo, beneficia igualmente a todos. Como o desenvolvimento é nacional. A dimensão de classe da educação é anulada. Como a integração é nacional, a reprodução das relações de classe pela mediação da estrutura ocupacional definida pela escolarização também é ocultada. (CHAUÍ, 2014, p. 67)

Fomentado pelos governos neoliberais o processo de reestruturação da educação superior, promove um círculo vicioso de precarização e questiona o caráter público das universidades, precariza o trabalho docente, desvaloriza as atividades de extensão universitária, transformando a educação em uma mercadoria rentável. É a metamorfose dos serviços públicos em mercadoria.





No Brasil o processo de reestruturação das universidades foi efetuado por meio da massificação e privatização, ou seja, crescimento rápido da matrícula e tendência generalizada de expansão do ensino privado. Segundo Trindade (2001) o sistema de universidades públicas expandiu-se tardiamente no Brasil, entre 1930 e 1970, mas a partir desse período se observa uma expansão espetacular das instituições privadas de ensino superior que inverte a relação entre a matrícula pública e privada.

Esse processo de desenvolvimento das instituições de ensino superior privado no Brasil ocorre de forma extremamente perversa. As evidências podem comprovar o processo acelerado de privatização e mercantilização do ensino superior brasileiro e no caso do Brasil, investir em educação superior se transforma em um dos negócios mais lucrativos.

Segundo o Censo de Educação Superior de 2013 – MEC e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), existem 2.391 Instituições de Ensino Superior no país, entre estas 2.090 são privadas e 301 são públicas. Entre as públicas estão as instituições federais, estaduais e municipais. Do total de 7.305,977 matrículas no ensino superior em 2012-2013, em cursos de graduação, 5.373,450 foram efetuadas em instituições privadas, e 1.932.527 em instituições públicas.

De acordo com o INEP no período de 2011-2013 o número de matrículas nas IES cresceu 16,8% nos cursos de graduação, sendo 8,2% na rede pública e 19,1% na rede privada. Em 2013 a rede privada teve uma participação superior a 80% no número de matrículas nos cursos de graduação. Nesse sentido a precarização do espaço público se estabelece de forma contraditória, ao mesmo tempo em que promove a ruína da missão pública das universidades, estimula o processo de privatização da educação superior.

A reforma de ensino imposta pelo Banco Mundial tem como objetivo a adequação das universidades ao mercado. “O círculo vicioso da precarização e privatização do espaço público, resulta de um profundo processo de reestruturação dos sistemas educacionais nacionais” (TRINDADE, 2001, p. 21)

Existe uma estratégia clara, própria do ideário neoliberal, para afastar a educação institucionalizada da esfera pública e sujeitá-la as regras do mercado, voltando-se para as necessidades da indústria e do comércio. LEHER (2001) afirma que desde meados de 1980, o Banco Mundial propugna que o ensino elementar é o que oferece melhor taxa de retorno econômico e político, é segundo ele, a criação do novo espírito capitalista e a difusão da ideologia de que o emprego futuro depende da empregabilidade dos indivíduos obtida no sistema educacional.



Para Frigotto et. al (2005) o caráter subordinado das práticas educativas aos interesses do capital, historicamente toma formas e conteúdos diversos, em cada fase do capitalismo. A ideologia da educação superior como solução para os problemas enfrentados no mercado de trabalho, são produzidas pelos principais agentes do modo de produção capitalista. As políticas de viés neoliberais que propugnam a privatização das universidades têm influência decisiva na discriminação de alunos que possuem poucos recursos.

Para os mais pobres e parte da classe média, o importante é ser inserido em um curso superior, independente do curso que vai escolher, ou da universidade que vai passar a fazer parte. O mais importante é cursar um curso superior, quase sempre em universidades privadas e tentar garantir uma vaga no mercado de trabalho. Para setores da classe média e alta, as oportunidades são diferentes. Estes têm o privilégio de escolher a profissão e a universidade que pretendem ingressar. Porém de forma geral e independente da condição de classe, o que está posto é que a posse de um diploma de nível superior aumenta muito as chances de entrada no mercado de trabalho e a possibilidade de ascender socialmente.

Mesmo assim os jovens que possuem maior renda entram em cursos em universidades públicas, estes, é provável que sejam egressos de escolas privadas do ensino médio. Os jovens que frequentam o ensino público, acabam ingressando nas faculdades privadas.

A adequação do ensino superior as regras do mercado, permite a organização de universidades com núcleos de excelência para formar as classes superiores e prestar serviços tecnológicos e políticos ao mercado, universidades de ensino para formar profissionais livres e técnicos, basicamente provenientes das classes médias, centros universitário e faculdades para as classes baixa e média, e escolas profissionalizantes para egressos do ensino médio ou fundamental, vindos das classes subalternas. (LEHER, 2001, p. 170)

Nesse contexto a ideia de formação é reduzida a capacidades técnica das diversas profissões, de acordo com as exigências do mercado. A educação vai paulatinamente se modificando e perdendo o interesse público, se transforma em mercadoria e os agentes sociais se transformam em clientes. A educação vai aos poucos deixando de ter interesse público e passa a pertencer à esfera dos interesses privados, afastando-se do Estado. Cada indivíduo em particular deve fazer o seu próprio investimento para ter direito de ser cliente. O livre mercado da educação se expande e se transforma em atrativa fonte de renda privada. “A formação deve ser aligeirada, como em cursos sequenciais de curta duração,



para atender exigências emergenciais em áreas que a academia não costumava trabalhar. Cursos são criados com formatos e conteúdos novos para a formação em curto prazo de profissionais com as novas competências e habilidades imposta pela conjuntura econômica. (SOBRINHO, 2002, p. 86) Entre esses é possível citar cursos de Construção de Edifícios, Gestão Comercial, Logística, Beleza, Sistemas de Internet, Processos gerenciais entre outros.

Nos anos 2000 as políticas de expansão da educação superior respondem aos pressupostos da retórica neodesenvolvimentista. Essas políticas reproduzem o oferecimento de recursos humanos necessários à valorização do capital, e estão direcionadas ao controle estratégico e sistemático da força de trabalho, a passivização da ordem e o consentimento dos trabalhadores.

Constata-se que ao longo de 33 (trinta e três) anos houve um aumento de 26% (vinte e seis) nas matrículas em universidades públicas, e de 74% (setenta e quatro) nas instituições privadas. O processo de expansão da educação superior se intensifica a partir dos anos noventa e cresce de forma progressiva em um percentual muito maior que o crescimento das matrículas nas universidades públicas.

Na tentativa de resignificação do Estado neoliberal, o neodesenvolvimentismo direciona suas ações aos mais pobres, visando estabelecer a recomposição da hegemonia do capital por meio da relação crescimento econômico e justiça social, e defendendo a necessidade de combater a pobreza extrema, sem, porém questionar as causas que as estabelecem.

Nesse contexto as políticas de educação superior vêm sendo dirigidas ao campo do enfrentamento à pobreza, principalmente ao que se refere à qualificação profissional para a inserção no mercado de trabalho, que exige um “novo” trabalhador dotado de conhecimento, competência, polivalência, maior escolaridade e atitude voltada para a busca constante de conhecimento. As políticas de educação superior são direcionadas para desenvolver competências e habilidades de forma a responder as exigências do mercado de trabalho.

As políticas direcionadas à educação superior no neodesenvolvimentismo, além de promover a expansão do ensino superior privado, ainda estabelecem diferentes modalidades de ensino do que é exemplo a educação à distância, que vem sendo estabelecida como alternativa de educação e estruturada nas exigências impostas pelas novas tecnologias de comunicação e informação. Segundo dados do MEC, observa-se um crescimento progressivo das matrículas em cursos à distância a partir de 2005 e um crescimento acelerado na mesma modalidade de ensino de 2008 em diante.



De acordo com o INEP no período de 2012-2013, a matrícula nos cursos presenciais cresceu 3,9% e 3,6% nos cursos de graduação à distância. Esses cursos já contam com a participação de 15% na matrícula de graduação e 86% são oferecidos em universidades privadas.

Santos (2011) a este respeito reforça que ocorreu um intenso processo de mercadorização da universidade, que se efetivou em duas fases. A primeira entre as décadas de 1980 e meio da década de 1990, período em que ocorre a expansão do mercado nacional. A segunda em que aparece com vigor o mercado transnacional da educação superior “que é transformado em solução global dos problemas da educação por parte do Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio”. (SANTOS, 2011, p. 2)

Observando-se a evolução dos ingressantes na educação superior nas universidades públicas e instituições privadas no período de 2003 a 2013 se verifica o crescente aumento do número de estudantes nas instituições privadas. A massificação é um fenômeno que se destaca e que teve grande impacto sobre a evolução da educação superior. As políticas para a educação superior preocupadas em priorizar o mercado priorizando o conhecimento útil e aplicável.

Como exemplo de políticas e programas de educação superior acima descritos tem-se o Programa Universidade pra Todos – PROUNI<sup>4</sup> e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). O PROUNI é um programa do MEC, que concede bolsas de estudos integrais e parciais, em instituições privadas, cuja seleção é efetuada por meio da nota do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). As bolsas integrais do PROUNI estão destinadas a estudantes cuja renda mensal bruta é de até um salário mínimo e meio e as parciais, com diminuição em 50% (cinquenta por cento) no pagamento das mensalidades, a estudantes com renda mensal bruta em até três salários mínimos. Os candidatos devem ter cursado o ensino médio em escola pública ou ter sido bolsista em escola privada. Pessoas com deficiência também podem ser beneficiadas.

O PROUNI é responsável pelo fortalecimento de um modelo de educação superior que prioriza o super lucro em detrimento do ensino de qualidade. Funcionando por meio de

---

<sup>4</sup> Desde sua implantação em 2005, até 2012, o PROUNI aumentou 82,25% o número de bolsas, isto é, iniciou em 2005 disponibilizando 112.275 e em 2012 foram 204.622 bolsas parciais e integrais. Segundo dados do Sisprouni<sup>4</sup> do período de 2005 até o 1º semestre de 2013 foi oferecido o total de 1.217.179 bolsas. Destas, o número de 782.124 bolsas, 74% do total, foi para estudantes de cursos no período noturno. A maioria das bolsas tem sido integrais, somando 64% no primeiro semestre de funcionamento 1º semestre de 2005 e mantendo-se no percentual de 67% no 1º semestre de 2013. Cabe ressaltar que as bolsas integrais cobrem 100% do valor das mensalidades dos cursos particulares, e as parciais cobrem de 25% a 50%. Uma informação relevante é que, no 1º semestre de 2013, 13% das bolsas foram destinadas a alunos dos cursos superiores na modalidade EAD (Educação à Distância). (BORGES, 2009)



incentivos fiscais às instituições de ensino privado, pode ter sido responsável pela transformação de pequenas faculdades em grandes grupos empresariais da educação, que comercializam suas ações na Bolsa de Valores

Em 2014, o valor destinado ao Prouni via renúncia fiscal, cresceram 166%. Já o orçamento na rede pública do Ensino Superior aumentou 86%. Sim, o financiamento se deu e se dá por meio das isenções fiscais. As universidades privadas lucrativas não são financiadas apenas com recursos vindos diretamente das mensalidades pagas pelos estudantes. É preciso considerar também a forma indireta, pela não cobrança de impostos ao longo do tempo e, agora, por meio do ProUni.(ALMEIDA, 2014)

O FIES é um financiamento operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que estabelece juros de 3,4% ao ano. O estudante pode solicitar o financiamento em qualquer época do ano e o pagamento ocorre após 18 (dezoito) meses de carência. Após o período de carência terá início ao pagamento do financiamento, cujo saldo devedor poderá ser pago em até três vezes o período do curso, o que pode levar até 13 (treze) anos.

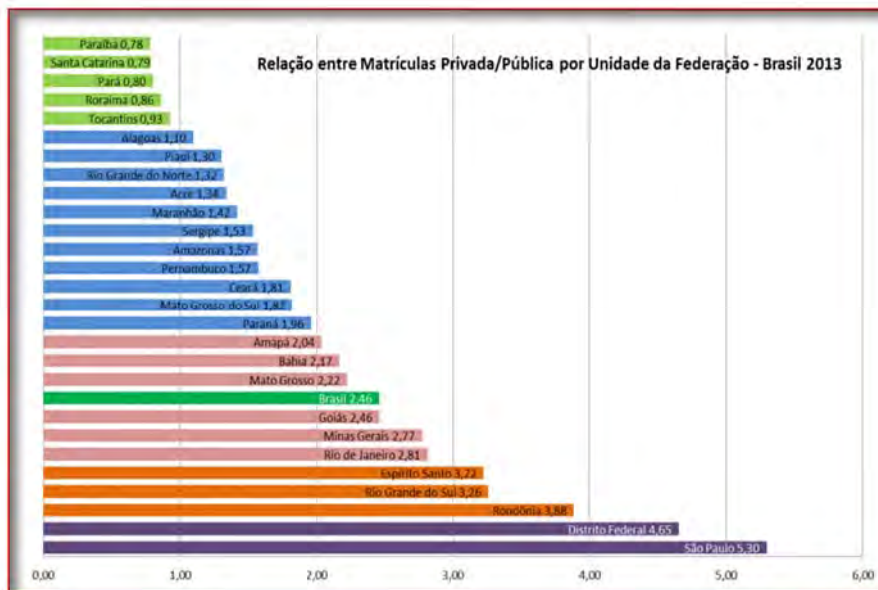
É preciso considerar que apesar dos juros cobrados serem baixos, observa-se que o financiamento tem proporcionado um aumento abusivo no valor das mensalidades, uma vez que o recebimento da mesma é certo. Desta forma depois de formado e com poucas possibilidades de inserção no mercado de trabalho, o indivíduo tem que arcar com o pagamento da dívida e, sem emprego apela para qualquer trabalho que lhe garanta renda para sua sobrevivência.

A figura a seguir demonstra a relação entre as matrículas nas instituições privadas e universidades públicas, por unidades da federação no ano de 2013. O Estado do Amapá<sup>5</sup> encontra-se em 12º (décimo segundo) lugar, apresentando uma taxa de 2,04 estudantes nas universidades públicas para cada um nas instituições privadas.

---

<sup>5</sup>No estado do Amapá somente em 1990 foi instalada a primeira universidade pública, Universidade Federal do Pará- UNIFAP. Nos primeiros anos funcionou com cursos de licenciatura. No período precedente os estudantes que tivessem interesse em cursar a educação superior, deveriam se deslocar para Belém ou para outro estado da federação. Em 1996 foi criada a primeira faculdade privada em Macapá.





**Figura 5:** Relação entre Matrículas Privada/Pública por Unidade da Federação – Brasil 2013. **Fonte:** PNAD/IBGE/Censo da Educação Superior/2013

Na capital do estado, Macapá, assim como em outras capitais brasileiras, se verifica o fenômeno de expansão do ensino superior privado. Segundo o MEC/2013, o estado possui 25 instituições de ensino superior registradas no referido ministério com ensino presencial, que oferecem 116 cursos e 15 instituições de ensino superior com cursos à distância, com 73 cursos. Destas somente três são públicas, sendo uma federal e outra estadual e um instituto federal. Apenas duas estão organizadas como universidades, as outras em um total de 23, são organizadas como faculdades.

O município de Santana possui cinco instituições de ensino superior com 84 cursos, sendo que duas oferecem cursos presenciais e cinco oferecem cursos à distância. Destas duas são universidades públicas e três privadas. Grande parte da instalação dessas faculdades ocorreu nos últimos dez anos, e, no entanto nas cidades a realidade não aponta otimismo em relação à abertura de vagas no mercado de trabalho para profissionais com escolarização superior. Neste sentido é provável que a educação proteja cada vez menos contra o desemprego, inclusive em maiores índices de escolaridade, como na escolarização superior.

A educação superior transformada em fetiche para a mobilidade social é absorvida pela sociedade levando as pessoas a entender que se estudar terá mais chances de entrar e permanecer no mercado de trabalho. Esse processo colabora para que o medo do desemprego, e a ideologia da qualificação aumentem a procura por instituições de nível superior. Porém, verifica-se que com a pesquisa realizada que não há nenhum segmento



imune ao desemprego no capitalismo presente, sendo que maior escolaridade não é mais garantia de inserção no mercado de trabalho. Tem sido crescente a disparidade entre demanda de trabalho e mão de obra especializada, havendo um imenso contingente de jovens desempregados ou exercendo trabalhos precários, apesar de diplomados, como é acontece com os jovens amapaenses entrevistados.

O discurso ideológico a respeito da educação superior, o aumento da escolaridade e o aumento de matrículas em faculdades principalmente privadas, não se transforma em efetivo aumento de postos de trabalho que exigem formação superior, ao contrário, há um aumento do desemprego de jovens com formação universitária, de jovens exercendo funções com exigências menores do que sua formação, exercendo trabalhos precários e temporários como demonstra os resultados do estudo de caso sobre jovens amapaenses.

Essa é a grande contradição. O Estado que investe em ensino superior privado com base no discurso da educação ao alcance de todos, inclusive com programas de bolsas para alunos que queiram cursar uma faculdade privada, é o mesmo que investe pouco no ensino superior público e de qualidade. Ademais, investe menos ainda no aumento de vagas para jovens com nível superior no mercado de trabalho.

As cidades de Macapá e Santana, no Estado do Amapá, espaço geográfico onde se efetivou a pesquisa, são típicas cidades da Amazônia, cujo modelo de desenvolvimento se pauta na lógica do projeto do capital globalizado. Situadas na foz do Amazonas, suas economias são marcadas pela alta proporção da informalidade, forte participação do setor serviços e comércio no PIB e, por outro lado, com forte expansão do ensino superior.

Macapá e Santana possuem uma economia incipiente, com pouca diversificação e mercado de trabalho em formação, mas dois processos são visivelmente presentes, o setor Serviços e o setor Público. Em Macapá segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego, o mercado de trabalho formal em 2010 totalizava 88.053 postos, 46,5% a mais em relação a 2004. O desempenho do município ficou abaixo da média verificada para o Estado, que cresceu 54,3% no mesmo período. A Administração Pública foi o setor com maior volume de empregos formais, com 39.882 postos de trabalho, seguido pelo setor de Serviços com 22.522 postos em 2010. Somados, estes dois setores representavam 70,9% do total dos empregos formais do município.

Os dados do Sistema Nacional de Empregos (SINE/Amapá) mostram que a estrutura econômica do município de Macapá demonstra participação expressiva do setor serviços, o que corresponde a 84% do Produto Interno Bruto – PIB municipal. O setor serviços gera uma grande demanda para o mercado de trabalho, mas essa demanda não



atinge muitos trabalhadores com escolarização superior, pela própria composição do setor. A cidade de Santana também experimenta o aumento expressivo do setor serviços correspondendo a 74% do PIB do município. Em ambas cidades o setor público ainda é quem mais absorve trabalhadores com ensino superior por meio de concursos e de contratos precários de trabalho, como o contrato administrativo. Todavia as vagas que surgem são insignificantes diante da demanda de trabalhadores desempregados.

Para a maioria dos jovens entrevistados a matrícula em determinado curso não é uma escolha, mas uma necessidade instituída pela possibilidade de inserção mais rápida no mercado de trabalho. Os desempregados com escolarização superior em sua maioria eram mulheres e pretas, deixando evidente que o mercado estabelece distinção entre preto e pardo, considerados população negra pelo IBGE.

A impossibilidade para a maioria dos jovens de incorporação ao mercado de trabalho pode impedir que estes constituam sua própria família e sigam dependendo da família de origem, aguardando uma melhor oportunidade de entrada no mundo do trabalho. Ou submeter os jovens a aceitar qualquer tipo de trabalho, de baixa qualidade e pequena remuneração, que os mantêm quase sempre dependente de sua família.

Os dados resultantes do trabalho de campo demonstram a relação entre tempo de formação, estado civil, ocupação atual e número de filhos dos jovens sujeitos da pesquisa. Entre os jovens do sexo masculino com maior tempo de formado 04 (quatro) e 05 (cinco) anos, um é agente administrativo, atividade que exige ensino médio é solteiro e tem um filho, outro mesmo depois de 05 anos de formado está desempregado e ainda não trabalhou na profissão para o qual foi formado, é solteiro e não tem filhos e um último com 04 anos de formado, faz um curso de ensino médio na área de informática e frequenta um estágio não remunerado como atividade deste curso. Entre os homens com menor tempo de formação não é diferente. A maioria desenvolve atividades aquém de sua formação superior como taxista e prestação de serviços em domicílio.

Entre as mulheres que possuem filhos, duas estavam desempregadas e não exerciam nenhuma atividade além dos trabalhos doméstico, uma vendia confecções e outra vendia produtos de beleza por meio de catálogos. Das 11 jovens pesquisadas 03 (três) eram chefes de família e possuíam filhos pequenos entre 06 meses e 02 anos. Foi possível observar que apesar de 63,63% das jovens declararem que não estavam trabalhando,



57,14% desenvolvem atividades para garantia da sobrevivência por meio da venda de artesanato, produtos de beleza por catálogos,<sup>6</sup> venda de doces caseiros e manicure.

Entre os homens 44,44%% declararam que estavam trabalhando, porém três trabalhavam em áreas diversas de sua formação, pois um trabalhava como bancário, um como auxiliar de escritório, e um em contrato administrativo. Apenas um trabalhava na sua área de formação, Educação Física, mas em um trabalho considerado precário em três academias na cidade de Macapá. Os que declararam estar desempregados, dois não realizavam nenhuma atividade laboral, um era estagiário em um curso técnico na área de informática, diferente da sua profissão que era Licenciatura em História, outros 02 dois tentam garantir a sobrevivência por meio dos “bicos”, um trabalho temporário, informal, precário, sem uma área definida. Um fazia serviços temporários como taxista nos finais de semana e era formado em Fisioterapia e outro formado em Redes de Computadores, consertava computadores em domicílio.

#### Considerações Finais

Os dados apresentados sobre a realidade de jovens com escolarização superior nas cidades de Macapá e Santana, situadas no extremo norte do Brasil, não são generalizáveis, mas ilustram que a política educacional implantada nos anos 2000, materializadas nos programas educacionais PROUNI e FIES, colocam em questionamento a qualidade e os objetivos dos mesmos: a possibilidade de inserção no mundo do trabalho de jovens oriundos da classe trabalhadora mais desprotegida. Os jovens depois de formados utilizam vários mecanismos para conseguir qualquer emprego, mesmo com exigência de escolaridade e salário muito menor do que lhe é devido pela sua formação universitária. Moças e rapazes, de distintas raças, estão sendo submetidos a contratos temporários, sem registro em carteira e sem a garantia dos direitos conquistados pelos trabalhadores e a outras formas de trabalho atípico, que se expressa na informalidade, terceirização e precarização.

#### REFERÊNCIAS

ALMEIDA, W. ProUni criou milionários em troca de má qualidade da educação. Depoimento. [24 de dezembro, 2014]. **Revista Carta Capital**. Entrevista concedida a Marcelo Pellegrini.

BORGES, Ângela. Mercado de trabalho: mais uma década de precarização. In. DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia. **A perda da razão do trabalho: terceirização e precarização**. São Paulo: Boitempo, 2009.

---

<sup>6</sup>As atividades desenvolvidas pelas jovens são efetuadas por meio da venda de produtos de beleza da NATURA Cosméticos S.A, empresa do ramo da higiene pessoal, perfumaria e cosméticos, que chegam aos consumidores por meio da venda direta.



CENSO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR 2013. **Resultados do Censo da Educação Superior**. INEP, 2013. Disponível em [download.inep.gov.br/educa%C3%A7%C3%A3o\\_superior/censo\\_superior/apresenta%C3%A7%C3%A3o/2014/coletiva\\_censo\\_superior\\_2013.pdf](http://download.inep.gov.br/educa%C3%A7%C3%A3o_superior/censo_superior/apresenta%C3%A7%C3%A3o/2014/coletiva_censo_superior_2013.pdf). Acesso em :07 de dez. 2014.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a Universidade**. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

----- **A ideologia da competência**. Fundação Perseu Abramo, 2014.

FRANCO, Maria Ciavatta. Formação profissional para o trabalho incerto: um estudo comparativo Brasil, México e Itália. In: FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do trabalho**: Perspectiva de final de século. Petrópolis: Vozes, 2008.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Educação e crise do trabalho**: Perspectiva de final de século. Petrópolis: Vozes, 2008.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **Educação profissional e desenvolvimento**. In: UNESCO, Berlim: Centro Internacional de Educação Técnica e Profissional, 2005.

LEHER, Roberto. Projetos e modelos de autonomia e privatização de universidades públicas. In: GENTILI, Pablo. (Org.). **Universidades na Penumbra**. Neoliberalismo e reestruturação universitária. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização. **Do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2011.

SOBRINHO, José Dias. Universidade e avaliação. **Entre a ética e o mercado**. Florianópolis: Insular, 2002.

TRINDADE, Héglio. As metáforas da crise: da “universidade em ruínas” às “universidades na penumbra” na América Latina. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Universidades na Penumbra**. Neoliberalismo e reestruturação universitária. São Paulo: Cortez, 2001.



**GT 01 - Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina****A POLITICA NACIONAL DE SAÚDE MENTAL INDÍGENA: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA NO DISTRITO SANITÁRIO ESPECIAL INDÍGENA YANOMAMI E YE'KUANA**

Edilaise Santos Vieira (UFRR)<sup>1</sup>  
[edilaisepsi@gmail.com](mailto:edilaisepsi@gmail.com)

**RESUMO**

A presente proposta visa um relato experiencial de atuação profissional no Programa de Atenção a Saúde Mental Indígena no Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI-Y), que assiste a população Yanomami e Ye'kuana do estado de Roraima. Desde a criação da portaria do Ministério da Saúde nº 254/2002 que fundamenta a *Política Nacional de Atenção a Saúde dos povos indígenas*, novos projetos e programas são fomentados, como exemplo, a *Política de Atenção Integral à Saúde Mental das Populações Indígenas*, portaria de nº 2759/2007 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007) que surge como estratégia de enfrentamentos às demandas Psicossociais apresentadas por grupos indígenas como: suicídio, genocídio, consumo de álcool, conflitos, agravos na saúde, entre outros. Contudo, pensar ações de saúde mental em contexto indígena é algo complexo, que exige a compreensão da existência de uma cosmologia indígena que difere o modo de viver e de interpretar tais problemáticas. Deste modo, esta política em pauta, requer diálogos e ressignificações sobre práticas de cuidados diferenciadas, para não impor o modelo de atenção dominante (concepções da Biomedicina sobre Saúde Mental), logo, há muitos passos para serem alargados entre os atores sociais envolvidos e precisamente na relação do Estado Brasileiro com as populações indígenas, para a elaboração e execução de políticas públicas que legitime direitos e respeite o modo de ser e viver das populações indígenas brasileiras.

**Palavras-chave:** Saúde Indígena, Políticas de Saúde, Saúde Mental Indígena, Relato de Experiência.

**1 INTRODUÇÃO**

O Brasil é um país provido de diversidades, seu cenário populacional abrange um espetáculo pluriétnico de populações indígenas. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estima-se a existência de 860 mil indígenas vivendo em 240 sociedades indígenas, falantes de 180 línguas. A região brasileira com a maior predominância de indígenas é a região Norte, compondo o número de 305.873 mil indígenas, sendo

---

<sup>1</sup> Aluna do programa de pós-graduação em Antropologia Social (PPGANTS) da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Graduada em Psicologia pela UNIVALE, Especialista em Saúde Indígena pela UNIFESP. Indígena pertencente ao povo Tuxá.



aproximadamente 37,4% do total, contudo, os estados que concentram a maior população em destaque são Amazonas e Roraima. No estado roraimense, 49.637 pessoas se declararam indígenas, para uma população geral de 450.479 habitantes. Assim, por questões proporcionais, Roraima é considerado o estado do país com o maior número de populações indígenas - O território de Roraima é composto por 32 terras indígenas entre homologadas e registradas. Sendo a terra Yanomami com maior número populacional, cerca de 25,7 mil indígenas, e em seguida esta a Terra Raposa Serra do Sol com 17 mil indígenas. Os povos indígenas que habitam o estado são: Yanomami, Makuxi, Taurepang, Ingarikó, Wai-wai, Patamona, Wapixana, Waimiri-atroari, Saporá e Ye'kuana (Mayongong), grupos diversos em cultura e língua, falantes das famílias linguísticas: Karib, Yanomama e Aruak. (IBGE, 2010). Logo, o Estado possui um contexto indígena heterogêneo, sendo possível encontrar do indígena isolado (geograficamente) ao indígena residindo na cidade. O que denota, uma *Zona de Contato* complexa entre indígenas e não-indígenas, e claro, torna-se ainda mais complexo pensar políticas públicas diferenciadas para este grupo.

Desde que a constituição Federal de 1988 foi elaborada, como um desfecho das lutas e movimentos sociais do povo brasileiro, há a ocorrência de mudanças na relação entre o Estado e as populações indígenas, dando margem para a idealização de políticas públicas para se pensar saúde, educação, questões de terra, entre outras. Como desdobramentos da constituição, é possível apontar o decreto denº 254/2002 que fundamenta a *Política Nacional de Atenção à Saúde dos povos indígenas*, integrando a mesma a *política Nacional de Saúde, compatibilizando as determinações das Leis Orgânicas da Saúde com as da Constituição Federal, que reconhecem aos povos indígenas suas especificidades étnicas e culturais e seus direitos territoriais*" (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2000). Este decreto fundamenta outras iniciativas para a execução de políticas de saúde indígena, derivando novos projetos e programas de saúde para as populações indígenas, como a proposta da portaria de nº 2759/2007 que estabelece diretrizes de cuidados para a Saúde Mental dos povos Indígenas, a política objeto de dialogo deste artigo.

## 2. O CONTEXTO: A POLÍTICA DE SAÚDE MENTAL INDÍGENA NOS DISTRITOS SANITÁRIOS ESPECIAIS INDÍGENAS

Os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI's) são mecanismo da Secretária Especial de Saúde Indígena (SESAI), esta por sua vez é responsável pela execução do subsistema de Atenção a Saúde Indígena articulado com o SUS, que visa respeitar as práticas tradicionais indígenas e garantir as suas especificidades culturais, a mesma esta vinculada ao Ministério da Saúde (MS). No qual *"Cada distrito organizará uma rede de*



*serviços de atenção básica de saúde dentro das áreas indígenas, integrada e hierarquizada com complexidade crescente e articulada com a rede do Sistema Único de Saúde*". Os DSEI dispõe de uma estrutura de sede administrativa na cidade, com postos de saúde e Pólos-base nas respectivas comunidades indígenas, com uma Equipe Multidisciplinar de Saúde Indígena – EMSI (composta por enfermeiros, médicos, Técnico de Enfermagem, odontólogos, Agente Indígena de Saúde (AIS), psicólogos, agentes de endemias, entre outros), há uma Casa de Saúde Indígena (CASAI) localizada na cidade de referência para tratamentos mais complexos (FUNASA, 2002).

O Estado de Roraima abrange dois Distritos Sanitários Especiais Indígenas – DSEI's, o Dsei Leste de Roraima que presta assistência a uma população 41.685 indígena, sendo sete grupos étnicos, 309 comunidades e 34 polos bases; eo Dsei- Y que assiste 21.249 indígenas, abrangendo dois grupos étnicos (Yanomami e Ye'kuana), com 285 comunidades, 35 polos-bases e abrangência de dois estados: Roraima e Amazonas (SECRETÁRIA ESPECIAL DE SAÚDE INDÍGENA/ MS, 2013). Este cenário ocasiona em Roraima, uma rede embaraçosa de inter-relação entre indígenas e não-indígenas, e claro, torna-se ainda mais complexo fomentar políticas públicas de saúde indígena que contemplem do indígena isolado geograficamente ao indígena residindo na cidade.

Sobre a política de Atenção a Saúde Mental Indígena ponte de diálogo e considerações deste artigo. Convém ressaltar sucintamente o seu estado da arte. A referente foi elaborada como estratégia de enfrentamentos as situações problemas de cunho Biopsicossocial que grupos indígenas têm vivenciado, problemáticas como: uso abusivo do álcool, violência/conflitos, genocídio, suicídios, agravos na saúde (também de natureza psíquicas). Esta problemática vem sendo estudada e discutida por diferentes áreas do conhecimento, a pedido das próprias populações indígenas, por acreditarem que são mazelas do contato, e que possuem limitações para enfrentá-las sozinhos. Portanto, no

ano de 2004, reúnem-se em Brasília lideranças indígenas de várias etnias do Brasil, profissionais de áreas diversas, o CIMI (Conselho Indigenista Missionário) e o Conselho Federal de Psicologia (CFP) com psicólogos regionais<sup>2</sup>, realizando um seminário nacional com a temática: *Subjetividade e Povos indígenas*, no qual são refletidos e construídos diálogos sobre as problemáticas indígenas nos viés de proposta de "Saúde Mental" e direitos humanos. (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2004).

---

<sup>2</sup>O referente evento e suas reflexões resultaram em 2010 na publicação do livro: *Psicologia e povos Indígenas* produzido pelo Conselho Regional de Psicologia da 6ª Região – CRP-SP (CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA, 2010).



No ano de 2007, a Fundação Nacional de Saúde - FUNASA promove a I Conferência Nacional de Saúde Mental Indígena, que sistematizou fundamentos para a *Portaria nº 2.759 (2007)*<sup>3</sup> do Ministério da Saúde, que estabelece as diretrizes gerais para a Política de Atenção Integral à Saúde Mental das Populações Indígenas (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007). A mesma não traz em seu corpo teórico, diretrizes orientativas para as práticas que devem ser desempenhadas, apenas apresenta considerações de cunho abrangente, como exemplo, cito dois parágrafos do artigo 1º:

I – apoiar e respeitar a capacidade das diversas etnias e das comunidades indígenas, com seus valores, economias, tecnologias, modos de organização, de expressão e de produção de conhecimento, para identificar problemas, mobilizar recursos e criar alternativas para a construção de soluções para os problemas da comunidade; E

VIII - garantir que o Programa de Formação Permanente de Recursos Humanos para a Reforma Psiquiátrica, já em andamento, absorva, especialmente em regiões com grande concentração de comunidades indígenas, a problemática da saúde mental indígena (BRASIL –MS, 2007).

Com o estabelecimento dessa Portaria, os Distritos Sanitários Especiais Indígenas – DSEI'spassam a implementar o *Programa de Saúde Mental Indígena*, integrando o profissional Psicólogo a equipe Multidisciplinar de Saúde Indígena. Desde então, há uma nova proposta de atenção e assistências às populações indígenas que precisam ser acompanhadas e repensadas por sua complexidade. Afinal, embora as demandas apresentadas pelos indígenas como o suicídio, alcoolismo, violência, entre outros, sejam similares aos da sociedade envolvente, deve-se levar em consideração que há uma “cosmologia” que diferencia o modo como estes as vivenciam e as interpretam.

## 2.1 Os paradoxos das Políticas de Saúde Indígena no Brasil

Convém refletir que o Estado Brasileiro tem uma relação emblemática com os povos indígenas, ou melhor, uma relação de ambivalência. Persuadindo a questão, trago para dar corpo, uma análise realizada pela antropóloga Alcida Ramos, em seu texto *Indigenismo: um orientalismo americano* (2012). No mesmo, a autora salienta que o Brasil é ambivalente com as questões indígenas, citando alguns aspectos: primeiro, a mesma constituição Federal (1988) ao passo que assegura direitos, os nega na aplicabilidade; segundo, retratam os indígenas na Literatura brasileira como “romantizados e puros”,

<sup>3</sup> Link de acesso a portaria que estabelece as Diretrizes gerais para a Política de Atenção Integral à Saúde Mental das Populações Indígenas e cria o Comitê Gestor. LINK: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt2759\\_25\\_10\\_2007.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt2759_25_10_2007.html)





enquanto na mídia, os exibem como “hostis”; terceiro, oscila no discurso da ideologia Humanista e da Modernidade, no ápice do discurso: “Os *indígenas impedem o desenvolvimento da economia*”; quarto, utilizam os indígenas como moeda de troca nas relações do Brasil com o exterior - “Cobiça estrangeira”; quinto, são os indígenas os doadores de genes que constituem o “ser único” que é o povo brasileiro; (RAMOS, 2012, p 31-32). Refletir essa ambivalência é por a prova o desempenho de políticas públicas diferenciadas para os povos indígenas.

As construções de normatizações de políticas públicas brasileiras para as populações indígenas traz em seu corpo teórico, a garantia do respeito e direito à diversidade e especificidades dos grupos indígenas. No recorte da Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena, é assegurada uma “Atenção diferenciada”:

“Garantir aos povos indígenas o acesso integral à saúde, de acordo com os princípios e diretrizes do SUS<sup>4</sup>, contemplando a diversidade social, cultural, geográfica e política [...] reconhecendo a eficácia de sua medicina e o direito desses povos à sua cultura” (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002).

Entretanto, como refletem as autoras Mendonça (2004), Langdon (2005) e Ferreira (2015), na aplicabilidade, ou seja, na execução desses modelos de assistência, a vertente do diferencial é negligenciada. Pois a ideia de uma atenção diferenciada requer a garantia

do direito a diversidade, onde a política não deve desempenhar constructos universalizantes partindo do seu modelo hegemônico, cabendo aos profissionais de saúde indígena levar em consideração a particularidade cultural e as concepções sobre práticas tradicionais de saúde, para a promoção de um diálogo com a etnomedicina. Porém, a própria formação desses atores executores advém do modelo dominante.

### 3. A EXPERIÊNCIA COM E PARA OS PARENTES: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA NO DSEI – Y

Permitam-me a proposta de um “eu-narrativo” embasado nos pressupostos de vivências de narrativas e processos de Subjetivação. Tendo como referências para o diálogo perspectivas de autores como HARTMAN, 2007; KOFES, 2015; SÁEZ, 2006; e PELEGRINI, 2008 que potencializam a vertente das narrativas e autobiografias em uma pesquisa antropológica. “*Eu sou Nita, índia da tribo Tuxá, da nação Procá, do Bragaga de arco e*

---

<sup>4</sup> Criação de um Subsistema de Saúde Indígena no âmbito do Sistema Único de Saúde.





*flecha e Maracá...*<sup>5</sup>. Englobo a subjetivação da minha experiência, como uma indígena e psicóloga, que atuou na execução da referida política, que dentre as experiências profissionais, uma em especial, compõe narrativas. Haja vista que no ano de 2014, tenho a oportunidade de atuar no DSEI Yanomami e Ye'kuana para “executar o programa de Saúde Mental Indígena” com o objetivo de desenvolver ações em enfrentamento as demandas de suicídio, fator de ocorrência entre os jovens da etnia Ye'kuana e Sanumã<sup>6</sup>, ocorrência de conflitos, consumo de álcool com agravos de situações-problema, entre outras questões manifestas na região de Auaris<sup>7</sup>. Uma experiência onde sou provocada profissionalmente e desafiada como militante indígena.



(Figura 1. Mapa da Região de Auaris. Fonte: Instituto Socioambiental-ISA)

Antes da minha primeira entrada em terras Yanomami, realizei leituras a respeito da população, seus costumes, suas problemáticas sociais. Contudo, nada se comparava com o “estar lá” – in loco. Quando finalmente estive em campo, senti um misto de emoções, talvez possa dizer que: primeiro me veio o vislumbre e estranhamento para com o povo, depois a minha empatia, em seguida as minhas inquietações profissionais. Na ocasião que cheguei, estava ocorrendo um ritual de luto dos Sanumã, um “Choro cantado” que ecoava na mata

<sup>5</sup> O meu povo Tuxá, também conhecidos como índios rodeleiros, tem sua representatividade na Aldeia Mãe, localizada na cidade de Rodelas, estado da Bahia, nas proximidades do Rio São Francisco. Tendo ainda representatividade étnica na cidade de Ibotirama-BA, e em Inajá-PE. As nossas cosmologias e práticas culturais se motivam com o Toré, uma dança coletiva com cânticos que falam sobre a cultura, as conquistas, a resistência.

<sup>6</sup> Os Sanumã: sub-grupo Yanomami.

<sup>7</sup> Região de terras Yanomami que abarca 3.021 indígenas da etnia Ye'kuana e Sanumã.



(durou todo o dia), o registro do momento, tenho até hoje em minha memória – ele confirmou para mim o amplo universo da perspectiva indígena. Nas terras de Auaris (primeira atuação), haviam dois grupos étnicos, Sanumã e Ye'kuana que embora compartilhassem a mesma extensão territorial, eram povos distintos em todos os aspectos.

Para me apresentar, fiz uma roda de conversa primeiramente com a equipe multidisciplinar de saúde Indígena (enfermeiro, técnicos, entre outros), o diálogo foi produtivo, mas era unânime o discurso dos profissionais, sendo o mais comum de se ouvir: *“os indígenas não precisam de psicólogo, eles nem entendem, quem precisa somos nós profissionais, que ficamos aqui no meio do mato, trintas dias longe da família”* – eu acolhia as queixas dos profissionais, como uma colega, pois reconhecia o quanto precisavam de escuta. E eram eles que me ofertavam percepções sobre a dinâmica situacional do lugar.

Apenas três dias depois, é que eu tive contato direto com a população indígena, pois os Sanumã estavam de luto e os Ye'kuana em período de cultivo na roça. A organização social indígena<sup>8</sup> desconstruiu toda a minha organização (prévia) de ações. Ao contrário do que pensa alguns profissionais de saúde, eles não estão a nossa disposição, nós que devemos estar à disposição deles – compreender isso fez toda a diferença para as relações de vínculo com a população.

Finalmente, realizei rodas de conversas, para me apresentar à população<sup>9</sup>. Com os Sanumã, esforcei-me para encontrar palavras que pudessem explicar qual era o meu trabalho e como eles achavam que eu poderia contribuir. Na circunstância, contei com a ajuda de um intérprete AIS (Agente Indígena de Saúde), enquanto o mesmo traduzia a minha fala, meus pensamentos eram guiados por indagações: como farei uma escuta e fala qualificada, se preciso de um mediador? Será que ele está sendo fiel às minhas falas? Será que estou sabendo transmitir? Para me apresentar e externar o objetivo do programa de Saúde Mental e o que faz o Psicólogo para os Sanumã, busquei partir do que eles já conheciam, expondo: *não dou remédio e nem injeção como um médico e enfermeiro; quando alguém estiver com pensamentos negativos na cabeça, ou com sentimentos de tristeza, vergonha, raiva, posso conversar para tentar ajudar”; precisamos conversar também sobre os problemas sociais e de saúde; ouvir o que pensam os jovens; entre outros.*

---

<sup>8</sup> Os indígenas possuem ciclos de organização social: período da caça, roça, período escolar, festejos, construções, etc. No período, ficou evidente a diversidade linguística, as práticas de subsistências como acaça, pesca e agricultura, e a relação de cosmovisão com a floresta.

<sup>9</sup> Ocorreram momentos diferentes com os Ye'kuana e os Sanumã – destaque no texto apenas a roda de conversa com a população Sanumã de Auaris.



Após a conversa, que foi participativa, pois as lideranças falavam dos problemas do coletivo, queixavam-se da saúde, me deram as boas vindas<sup>10</sup>. Retornando ao pólo base<sup>11</sup>, no final da tarde, o mesmo AIS que foi intérprete na roda de conversa, me chamou para ir a uma maloca<sup>12</sup> atender uma senhora. O enfermeiro coordenador do pólo achou estranho, mas se dispôs a ir comigo. Chegando, vejo uma senhora na rede, falando Yanomamíde modo exaltado. O AIS olha pra mim e diz: “*Agora, doutora fazer Xabori*”<sup>13</sup> – Espantada eu lhe digo: *Eu, fazer xabori? não faço isso!*– Ele diz: *Sim. Doutora disse que tirapensamento ruim, ela esta com espirito mal.* (...) O diálogo continua, digo-lhe que não, e ele me responde de modo firme: “*Então, doutora roximi (ruim) não serve pra nada, não dá injeção e nem faz xabori, jogar doutora fora*”.– Ali, dei-me conta que as minhas colocações para expor a função naquele contexto, demandava um preparo maior e uma sensibilidade diferenciada. Afinal, os Yanomami tem outras concepções de corpo, espírito, pensamento e mente, uma cosmovisão que o modelo biomédico ainda não alcança. Haja vista, eu também fui provocada a refletir algumas interpretações, sob outros prismas: talvez eu tenha realmente me apresentado de modo equivocado, conferindo a mim atribuições de um Xamã; ou, no entendimento daquele AIS, as atribuições a que me referi me legitimava como um Xamã; ou ainda, o AIS me reconhecia com habilidades para o xamanismo, mas não como Xamã, apenas como um profissional que trazia um novo conhecimento.

Da minha reflexão pessoal, nasceu o desejo de obter referências teóricas que pudessem potencializar a minha atuação. Nas buscas, encontro a ideia de *Intermedicalidade*, um conceito proposto por Shane Greene (1998) em seus estudos sobre o Xamanismo na América do Sul. Para este, intermedicalidade é “*um espaço contextualizado de medicinas híbridas e agentes sociomedicalmente conscientes*”, ou seja, no seu entendimento, esta perspectiva permite a esses “agentes conscientes” a possibilidade de escolher, mesclar e/ou manejar diferentes métodos terapêuticos no enfrentamento as suas enfermidades (GREENE, 1998). Por sua vez, Maj-lis Follér (2004) e Menéndez (2009) constroem pensamentos semelhantes ao de Greene, entretanto ampliam o conceito de Intermedicalidade, agregando ao mesmo a noção de *campo intermédico*, onde a Biomedicina e a Etnomedicina se integram, como afirma Menéndez, elucidando no contexto de Saúde Indígena:

<sup>10</sup> Por me apresentar como indígena, a recepção foi afetuosa e repleta de curiosidade. Os mesmos, perguntavam sobre a realidade do meu povo.

<sup>11</sup> Unidade de apoio para a equipe multidisciplinar de saúde indígena. A mesma fica em um local estratégico para prestar assistência a população indígena.

<sup>12</sup> Casa comunitária, muito comum entre os indígenas da Amazônia. Utilizada aqui, como uma expressão comum entre os profissionais da saúde, como: “fazer maloca” – quando vai realizar atendimento.

<sup>13</sup> Palavra para práticas do Xamanismo ou para se referir a figura de um Xamã.



“O campo intermédico da saúde indígena possibilita aos povos indígenas se apropriarem de aspectos do sistema oficial de saúde com o qual eles interagem, atribuindo a eles novos sentidos e funções”. (MENÉNDEZ, 2009).

Tais concepções apontadas refletem as minhas indagações. Certamente, não caberia a mim, explicar o modo em que eles poderiam utilizar a Psicologia enquanto uma ciência, mas cabendo a eles, decidirem como aquela área de conhecimento poderia ajudá-los. Denota-se que, aquele AIS e os indígenas que se faziam presentes na roda de conversa, esperavam conhecer as minhas ações para dar sentidos a elas.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar políticas de saúde para as populações indígenas, requer uma análise constante de avaliações e re-avaliações sobre a sua efetividade no que tange a garantia de direitos e perspectivas de cuidado diferenciado. Na realidade do Brasil, fomentar essa proposta de particularidades é essencial, uma vez que, o país abarca uma pluralidade de grupos indígenas, no qual, cada grupo em seu contexto busca elaborar estratégias de sobrevivência e resistência para lidar com as mazelas adquiridas dos processos coloniais, das violações de direitos humanos, genocídios, entre outras problemáticas Biopsicossociais.

A política de Saúde Mental traz uma expectativa teórica de um cuidado que se faz necessário, contudo ela precisa resignificar as suas práticas e algumas concepções, a começar pela própria nomenclatura “Saúde Mental Indígena”, uma vertente de formulação do modelo biomédico, ou seja, do modelo hegemônico. A mesma “celebra” um decênio, mas seus passos até então, são limitados e algumas ações são questionáveis. A minha experiência no DSEI-Y, culminou em uma tríade de embate: teórico, profissional e pessoal – a vivência me permitiu refletir que o “lugar” dos profissionais e dos indígenas nesta perspectiva, ainda é um campo de dialogo em construção. As atuações mais assertivas resultam de um esforço pessoal de alguns atores sociais mais sensíveis à causa indígena, estes se desdobram para superar o modelo “enquadrante” na busca por refletir práticas de cuidado, falas e acolhimentos na vertente do “Bem viver dos povos Indígenas”. Todavia, o fato é que, pensar e fazer Saúde Indígena demanda ruptura de paradigmas que contemple teoria e prática, e para tanto, há muitos passos a serem alargados entre os atores sociais, e precisamente, na relação do Estado Brasileiro com a sua população indígena.





## 5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria MS/GM Nº 2.759, de 25 de outubro de 2007:** Estabelece diretrizes gerais para a Política de Atenção Integral à Saúde Mental das Populações Indígenas e cria o Comitê Gestor. Diário Oficial da União; Poder Executivo, Brasília, DF, 26 out. 2007. Seção 1, p. 60.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Os indígenas e o Senso demográfico.** Rio de Janeiro, 2010.

Disponível em [http://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena\\_censo2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/indigenas/indigena_censo2010.pdf). Acesso em 10 de maio de 2016.

BRASIL. Portal da Saúde. **Secretária Especial de Saúde Indígena: Conheça o DSEI.** Disponível em: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/secretaria-sesai/mais-sobre-sesai/9540-destaques>. Acesso em 01 de dezembro de 2016.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Seminário: Subjetividade e Povos Indígenas \_\_\_\_\_. 2004.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA/RS - **Psicologia e povos indígenas: reflexões, desafios e possibilidades.** Por: Comissão de Direitos Humanos do CRPRS, 2009.

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA/SP. **Psicologia e povos indígenas.** Conselho Regional de Psicologia da 6ª Região – São Paulo: CRPSP, 2010.

FERREIRA, Luciane Oriques. **Interculturalidade e Saúde Indígena no contexto das políticas públicas brasileiras.** In Saúde Indígena: políticas comparadas na América Latina, por LANGDON, Esther Jean (org), 2015.

FOLLÉR, Maj-lis. **Intermedialidade: a zona de contato criada por povos indígenas e profissionais de saúde.** In: LANGDON, E. J. & GARNELO, L. (orgs.). Saúde dos povos indígenas: reflexões sobre antropologia participativa. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria/Associação Brasileira de Antropologia, 2004.

GREENE, Shane. \_\_\_\_\_. 1998. **The Shaman's Needle: Development, Shamanic Agency, and Intermediality in Aguaruna Lands, Peru.** American Ethnologist, Vol. 25, No. 4, pp. 634-658.

INSTITUTOSOCIOAMBIENTAL. **Mapa Região de Auaris.** Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/yekwana-discutem-propostas-para-melhorar-suas-condicoes-de-vida-em-auaris-rr>. Acesso em 08 de outubro de 2017.

LANGDON, E. Jean. **A Construção Sociocultural da Doença e seu Desafio para a Prática Médica** – In Livro: Parque Indígena do Xingu: Saúde, Cultura e História, Roberto G. Baruzzi e Carmen Junqueira (orgs). Ed. Terra Virgem, São Paulo, Brasil, 2005.

LANGDON, E. Jean. & CARDOSO, Marina D. (org). **Saúde Indígena: Políticas comparadas na América Latina.** Florianópolis: Ed. da UFSC, 2015.

MENDONÇA, Sofia – **Relação médico-paciente: valorizando os aspectos culturais e a medicina tradicional** in Manual de Atenção à Saúde da Criança Indígena Brasileira, FUNASA, Brasília, 2004.





MENÉNDEZ, Eduardo L. **Modelo de Atenção dos padecimentos: exclusões ideológicas e articulações práticas**. In: Sujeitos, Saberes e Estruturas: Uma introdução ao enfoque relacional no estudo da Saúde Coletiva, 2009.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. FUNASA. **Política nacional de atenção à saúde dos povos indígenas**. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.

HARTMAN, Luciana. **As narrativas Pessoais e a constituição dos contadores de Causos como Sujeitos**. In Donos da palavra: Autoria, Performance e Experiência em narrativas orais na América do Sul. Santa Maria: Ed. Da UFSM, 2007, p. 95-129.

KOFES, Suely. Narrativas biográficas: que tipo de antropologia isso pode ser? In: Kofes, Suely. MANICA, Daniela (org). **Vida e grafias: narrativas antropológicas, entre biografia e etnografia**, 1ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina e FAPERJ, 2015. 412p.

RAMOS, Alcida Rita. **Indigenismo: um Orientalismo Americano**. *Anuário Antropológico* [Online], 1 | 2012.

PELLEGRINE, Marcos Antônio. **Discursos dialógicos: Intertextualidade e ação política na performance e autobiografia de um intérprete yanomami no Conselho Distrital de Saúde**. 2008. Tese de doutorado do Programa de Pós-graduação em Antropologia Social, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

SAÉZ, Oscar Calavia. **Autobiografia e sujeito histórico indígena**. *Novos estudos*, n 76, CEBRAP, 2006.



## GT 1 - Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado na América Latina

### VULNERABILIDADE PSICOLÓGICA EM TEMPOS LÍQUIDOS

Thelma Pontes Borges (Universidade Federal do Tocantins)<sup>1</sup>

thelmapontes@uft.edu.br

Miguel Pacífico Filho (Universidade Federal do Tocantins)<sup>2</sup>

miguilim@uft.edu.br

#### RESUMO

A contemporaneidade tem características que se diferenciam de outros tempos, como relações mediadas por gadgets, efemeridade dos vínculos afetivos, cidadania transformada em consumo, entre outros comportamentos, gerando novas possibilidades sociológicas e psicológicas sobre seu entendimento. Dessa maneira, tem-se por objetivo estabelecer um debate teórico acerca da vulnerabilidade psicológica em decorrência de características da contemporaneidade, descrita como sociedade líquida por Bauman (2001) e sociedade do tédio por La Taille (2009). Para tanto, faz-se uma revisão teórica desses autores e do desenvolvimento da moralidade de Piaget (1932) a fim de sustentar que a vulnerabilidade psicológica, considerada como risco a constituição da identidade e a superação da heteronomia, afeta a todos, em decorrência dos modos de viver e estabelecer relações sociais, com repercussões que vão desde fragilidade na constituição psicológica, um desinvestimento afetivo no mundo, achatamento dos valores sociais e como consequência modos de se comportar pautados pela heteronomia. Esse último, compreendido por Piaget (1932) como indicador de características de desenvolvimento psicológico pouco apurado, indicando que o ser humano nessa condição não consegue desenvolver uma série de elementos que o permita descentrar de si mesmo, analisar e julgar as situações a partir da própria consciência, ou seja, uma pessoa na heteronomia, julga pelas aparências, segue aquilo que a maioria considera adequado, sem analisar os porquês de tais comportamentos. Demonstra que a contemporaneidade, com suas prerrogativas, acaba por dificultar o desenvolvimento humano, produzindo vulnerabilidade psicológica e o aparecimento de um mal-estar que se revela no aumento da violência e das patologias.

Palavras-chave: Vulnerabilidade, Contemporaneidade, Desenvolvimento.

---

<sup>1</sup>Doutora em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano e docente do Programa de Mestrado em Demandas Populares e Dinâmicas Regionais, Universidade Federal do Tocantins, Brasil.

<sup>2</sup> Doutor em História do Brasil e docente do Programa de Mestrado em Demandas Populares e Dinâmicas Regionais, Universidade Federal do Tocantins, Brasil.



## 1. INTRODUÇÃO

O presente texto tem por objetivo demonstrar como uma sociedade liquificada, com relações sociais efêmeras, velocidade de informações, entre outras características impedem uma estruturação psíquica sólida e ética, produzindo sintomas sociais severos. Dessa forma o trabalho foi desenvolvido através de revisão bibliográfica, centrado no trabalho de Bauman, Piaget e La Taille, a fim de compreender as dinâmicas envolvidas no processo.

O material está dividido em quatro partes: a primeira desenvolve uma discussão acerca da contemporaneidade e suas consequências para as relações humanas e sociais. A segunda parte, apresenta como se processa o desenvolvimento da moralidade humana e a intersecção dessa com o ambiente social, demonstrando que os fatores típicos da contemporaneidade impedem a apuração psicológica moral. Num terceiro momento, aborda a questão da vulnerabilidade psicológica em função da inter-relação entre o social e o psíquico, produzindo diversos sintomas sociais, tais como aumento da depressão, suicídio e violência. Nas considerações finais discute-se alternativas para superação dessa vulnerabilidade psicológica, com vistas a melhorias nos processos educativos e na constituição de espaços coletivos de política – a ágora.

## 2. VULNERABILIDADE PSÍQUICA

### 2.1 Contemporaneidade<sup>3</sup>: vida pequena e vida líquida

Talvez a constatação mais fácil sobre a contemporaneidade passe pela ideia de que a sociedade não está bem: juventude sem rumo, a política brasileira afundada nos interesses individuais dos governantes, aumento da violência contra jovens, mulheres e homossexuais, trabalho escravo, entre tantos outros problemas, que se poderia indicar. A sociedade brasileira parece ter perdido o rumo ou a solidez em que aparentemente se sustentava. Essas características permitem que se faça incursões nas discussões propostas por Bauman (2001) sobre as alterações da sociedade sólida para uma sociedade líquida.

A categorização de líquido é em contraponto àquilo que é sólido, palavras antônimas que auxiliam na compreensão dos aspectos da contemporaneidade e das modificações que essa sofreu nos últimos tempos. Sólido é aquilo que tem consistência e não é oco, uma sociedade sólida, pode ser compreendida como algo estruturado, que não se desmantela facilmente, cujos aspectos sociais, de valores morais e humanos não se dissolvem ou se modificam naturalmente. Por outro lado, líquido, tem fluidez, se move, é volátil. Essa metáfora permite descrever as dinâmicas sociais típicas do momento presente.

---

<sup>3</sup>As discussões acerca da contemporaneidade e desenvolvimento moral são uma adaptação estendida de capítulos da Tese de Doutorado: Borges, Thelma Pontes. **Os atores da economia solidária: estudos sobre personalidade ética**. São Paulo: Universidade de São Paulo/USP. Instituto de Psicologia, 2014.



A sociedade líquida, que se estabelece nas últimas décadas, como resultado de inúmeros fatores como a globalização, o encurtamento das distâncias, a rapidez das informações, o consumismo e o capitalismo desenfreado, vêm provocando alterações profundas na maneira como a sociedade constrói laços sociais e afetivos, se relaciona com as instituições e, evidentemente, se organiza psicologicamente (Bauman, 2000, 2014).

Uma sociedade que vive em função da manutenção do *status quo* da economia global e somente incentiva a cidadania através do consumismo, fortalece o culto aos objetos de valor social, e esses passam a ser, a única forma de estar e permanecer no mundo. A cidadania se equipara ao nada, a formas de valorização a partir de objetos de culto monetário, pouco ético, vazios, voláteis. A efemeridade é essencial nesse processo de produção de cidadão-consumidor, pois é pela rapidez das coisas e não permanência que se garante a obsolescência programada e a retroalimentação do capitalismo (Latouche, 2009).

La Taille (2009) apresenta que, um dos aspectos da sociedade do tédio é, justamente, o consumismo desenfreado e a possibilidade de preencher os vazios existenciais, a significação e a vida, através da compra de objetos que se conectam com o mundo e oferecem temporariamente a sensação de preencher o tempo. A visualização permanente das redes sociais e dos emails, enviando comentários, curtindo, mandando mensagens, tudo freneticamente; numa velocidade que sequer possibilita o uso adequado da língua ou o processamento da informação, é sintoma de um mal que se torna visível nas ruas, restaurantes ou praças; enfim, em espaços públicos em que tudo que se vê são pessoas a olhar para telas. A conectividade oferece temporariamente a sensação de pertencimento ao grupo e de saída do tédio (La taille, 2009).

Essa característica do tédio vem acompanhada da falta de projetos de futuro ou de objetivos reais para a própria existência, dando a sensação de uma vida desprovida de sentido, e por isso mesmo, cheia de tristeza e vazios. Para D'Aurea-Tardelli (2009, p.81) a sociedade atual procura a felicidade no desfrute de bens de consumo. *“É um estilo de vida ancorado no trinômio ter-produzir-consumir que se caracteriza pela ‘tirania do possuir coisas’ e pela ideia de que é preciso ganhar a qualquer preço (...)”*, mesmo que para isso seja necessário impor mais individualidade e violência. O ciclo de felicidade que se impõem a sociedade é a busca incessante de bens, que gera temporariamente a sensação de bem estar, contudo a necessidade de continuar a qualquer preço isola as pessoas e as deixa cada vez mais sozinhas, vazias e doentes. Como se não fosse o bastante, a internet, com as suas mais variadas possibilidades, preenche a lacuna produzida pela vida sem sentido, impondo cada vez mais objetos e padrões de socialidade. O isolamento do homem individual e do público acaba por aniquilar ou por não compor as características de alicerçamento de uma estruturação psíquica sólida e ética.



As políticas públicas fomentam, segundo Bauman (2000), a busca das liberdades individuais, via produtos que geram cada vez mais a autonomia humana. A liberdade individual vem destruindo aos poucos a potência da coletividade, assim o espaço público e o privado ficam desconectados, impossibilitando tanto que as questões públicas reflitam as angustias individuais, quanto da impossibilidade de dizer o que é coletivo na individualidade. Bauman escreve (2000:10) *“as únicas queixas ventiladas em público são um punhado de agonias e ansiedades pessoais que, no entanto, não se tornam questões públicas apenas por estarem em exibição pública”*, demonstrando que faltam as pontes, que nem sequer se constituíram, para ligar vida pública e privada. É justamente dessa cultura do tédio e da sociedade que se liquidificou e perdeu sua capacidade política, no sentido de participação do espaço público, que trata a contemporaneidade

A cultura do tédio é marcada pela vida sem significado, que envolve o fazer coisas sem significado e o nada fazer. É uma vida sem sentido e não apenas de atividades desprovidas de qualificação. O tempo marca, e as pessoas se tornam escravas dele na tentativa de reverter esse processo e de se ocupar para diminuir o tédio. As redes sociais se ajustam muito bem a isso e provocam a ilusão temporária de um sentido e de participação, mas que logo se desfaz pela falta de sentido. A cultura do tédio gera deprimidos, infelizes e conseqüentemente a impossibilidade de qualquer forma de ética.

O turista para La Taille (2009) é a metáfora posta da contemporaneidade, pode assim então ser descrita como fragmentada. Os espaços não se conectam e nem se cruzam, são vivências isoladas, passa-se a vida de um lugar a outro, não como num *continuum*. Da mesma forma o tempo aparece por fragmentos, as férias como suspensão do trabalho, o fim de semana também. Suspende-se o tempo, ele não se relaciona. O que se faz durante a semana não o acompanha nos fim de semana. E assim, da mesma forma, as relações se fragmentam, e em muitos casos aparecem mais on-line que na vida real, as informações são recortadas; e apesar de estarem fáceis de acessar, não se conectam formando conhecimento. *“Tal fragmentação do tempo, do espaço, e também das relações humanas, do conhecimento, da afetividade, etc, é típica da contemporaneidade”* (La Taille, 2009, p.28).

Outra característica importante apontada por La Taille (2009, p.30) e Bauman (1998, 2003) é o da urgência, *“pulamos de um evento a outro”*, provocando um desenraizamento do social e do temporal. A urgência e a fragmentação provocam a falta de referência ao passado e ao futuro. Da mesma forma, a urgência impede o pensar e planejar o futuro, condição para o plano ético. Vê-se isso nas políticas públicas, no cotidiano, enfim, na vida. Não se planeja o amanhã, ele deixa de ser referência para o hoje. Pois o hoje se basta, ele é uma migalha, na vida que se sucede.





Essas características amputam as possibilidades de futuro, de utopias e de progresso e ao mesmo tempo auxiliam na manutenção de políticas predatórias e pouco conectadas às questões sociais. Mesmo porque a vida em migalhas fala de uma vida de valores efêmeros e moldáveis ao momento presente. Um achatamento de valores em que nada e tudo têm valor, impedindo que se valorize a arte, o conhecimento e a busca em prol da valorização de tudo e do respeito ao diferente. Mas, se o fim da hierarquia de valores favorece a política tacanha, ela elimina as balizas que dão sentido a vida e aos projetos de futuro. A sociedade fragmentada, que não é mais o que era e nem consegue vislumbrar o que será, é tratada por Bauman (2016) como *umenterregno*, período entre momentos distintos em que ninguém sabe o que acontecerá, muito menos o que se é.

Uma sociedade fragmentada e ociosa, sem sentido e sem valores, sem referencia ao passado e ao futuro, com isso sem projetos de vida, sem ideologias, sem criações, tornam as pessoas com uma identidade *palimpsesto* (Bauman, 1998). La Taille (2009, p.48) nos explica “(...) *palimpsesto era um pergaminho reaproveitado: apagava-se o que fora escrito para escrever por cima.*” Ou seja, uma identidade em que as vivências são sobrepostas umas as outras, não criando uma unidade, mas substituindo as anteriores. Dessa forma, não se forma mais opinião pública, ela vira fragmentos que percorrem listas de grupos de whatsapp, em forma de brincadeiras, trocadilhos e comentários. A opinião e o discurso público se esfacelam na rapidez e na quantidade de informações virtuais.

Evidente que frente a esse cenário as relações humanas também se fragmentam. Não temos mais relações de qualidade, mas quantidades expostas por números nas redes sociais, o que permite visualizar o seu grau de socialidade. La Taille (2009), mais uma vez apoiado em Bauman, chama a atenção para a liquidez das relações e a impossibilidade de viver fora do mundo ilusório da comunicação. Relações pautadas por quantidades de comunicação sem conteúdos, por estar junto, conectado e participante de um ‘enxame’ global. Ainda, como característica dessas relações, o autor aponta, o quanto a razão vem perdendo espaço no controle do prazer. A vida hedonista ganha, porém não produz pessoas felizes, somente momentos fugazes de felicidade. Assim, uma sociedade do tédio com suas mazelas existenciais produz “doentes”, pois o social assim também se encontra.

## **2.2 Desenvolvimento Psicológico moral**

Jean Piaget (1896-1980), conhecido pela abordagem sólida sobre o desenvolvimento cognitivo do ser humano, centrou suas pesquisas no estudo com crianças, com o objetivo de descobrir a gênese da inteligência. Apesar de ter escrito apenas um livro sobre desenvolvimento moral, *O juízo moral na criança* (1932/1994), sua obra revelou-se um marco não somente pelas ideias inovadoras, como também por possibilitar uma articulação



entre os planos cognitivo, afetivo e moral. Freitas (2003, p.21) faz uma análise da obra piagetiana e, mais especificamente do lugar do trabalho sobre moralidade, e conclui “[...] que seu projeto relativo à moral é inseparável de sua teoria do conhecimento”. Por isso, explicitar a moralidade piagetiana faz falar diretamente das discussões acerca do desenvolvimento do intelecto. Piaget (1966/1993) tem como objetivo principal em sua epistemologia genética decifrar como o ser humano desenvolve a cognição a partir de seu nascimento e, para isso, compreende o Homem como um ser biológico e complexo que se adapta ao meio, como forma de sobreviver. O desenvolvimento da cognição, assim, faz parte dos inúmeros processos adaptativos solicitados pelo meio. Tal adaptação permite a constituição de estruturas, que não são inatas, porém são geneticamente possibilitadas e se deflagram na interação com o meio.

Será somente com Piaget que o processamento da moral ganhará um enfoque cognitivo-evolutivo e dar-se-á ao ser humano o *status* de agente deste processo (BIAGGIO, 2002). Em suas pesquisas, com jogos de regras e com deveres morais, Piaget constitui a noção de duas morais: moral por heteronomia e moral por autonomia, precedidas, no entanto, por um outro momento, caracterizado pela anomia, em que as regras ainda não se estabeleceram. Essas duas morais - heteronomia e autonomia - se fazem importantes, uma vez que a sociedade líquida, aponta para um fortalecimento, cada vez maior da heteronomia moral, ficando de fora, processos que permitam compreender o outro numa relação recíproca que aloje o bem coletivo à frente do individual. Conhecer, portanto, os mecanismos psicológicos subjacentes à heteronomia é verificar o quão complexo é o momento atual e as chances de superação deste. Desta forma, se percebe que o desenvolvimento moral tem a tendência, conforme as relações sociais se estabelecem, de, partindo de um ponto demarcado pela ausência de regras – anomia -, passar por outro, em que a referência na relação com o outro é importante, por instituir o respeito às regras via respeito à própria pessoa – heteronomia -, chegar ao ponto cuja socialização, marcada pela cooperação permite a troca de ideias, o desenvolvimento da noção de democracia e a aquisição da consciência moral pautada pelo bem comum – autonomia -.

Piaget (1932/1994) apresenta em sua obra sobre desenvolvimento moral um arcabouço fundamentado da gênese e da evolução da moralidade, estabelecendo diversas relações importantes para se compreender tal processo, como as relações sociais, a justiça e as sanções. No momento da anomia as crianças não seguem regras, pois não existe ainda o sentimento de obrigatoriedade, apesar de haver regularidades e hábitos nos quais se sedimentarão as normas futuras. A evolução deste ponto de desenvolvimento para o subsequente, ocorre justamente pelo aparecimento de um *outro* significativo na vida da criança, e este outro aí ocupa um lugar especial, posto que a ele é atribuído determinado



valor, que se faz qualitativo por instituir as regras. Desenvolve-se, então, o respeito unilateral, que é a primeira forma de respeito no ser humano, brotando de relações sociais importantes e representativas para a criança, tal como as que se desenvolvem entre filhos e pais. A obediência às regras surge da obediência ao outro e a criança passa a adotar o sistema de valores utilizado pelos adultos que ela respeita, hierarquizando da mesma maneira que estes o fazem.

Por conta da natureza do respeito, na heteronomia moral a regra é considerada sagrada e inalterável, fazendo-se justiça quando se obedece à regra e quem mandou cumpri-la. Neste caso, o bem se vincula ao cumprimento do dever e qualquer ato discordante deste é considerado transgressão. Assim, a análise da regra é literal e não contextualizada e seu julgamento é feito pelas consequências e não pela intenção dos atos (PIAGET, 1932/1994). O lugar da autoridade é privilegiado neste momento do desenvolvimento, e os deveres ficam sujeitos às regras de quem assume o lugar de liderança; a criança acredita no valor da regra, e o sentimento de obrigação é decorrente do respeito unilateral. Percebe-se neste momento uma evolução com relação à anomia, pois já existe um controle normativo, contudo a criança se torna submissa à vontade dos adultos. Tem-se ainda na heteronomia o dever prevalecendo sobre a moral, pois Piaget (1932/1994) considera que somente as normas submetidas pelo princípio da reciprocidade são morais. Em suma, na heteronomia a moral consiste em pura obediência ao outro e, por isso, os deveres devem ser cumpridos, o que acarreta em constante contradição entre pensamento e ação e numa análise descolada das circunstâncias sociais, ou seja, não importa os porquês e sim se houve obediência.

Sabe-se que o desenvolvimento da moralidade é uma possibilidade e não necessariamente um imperativo de que irá ocorrer, pois, para isto, requer a presença de alguns fatores. Um desses fatores é o aparecimento do respeito mútuo, que surge das relações de cooperação, e um outro é o desenvolvimento da razão, o uso da reversibilidade e da abstração, que oferece instrumentos cognitivos essenciais para o uso da moral. O aparecimento da reciprocidade, (pode) permite a submissão da regra a essas relações e os deveres instituídos passam a ser compreendidos como um dentre várias possibilidades, ou seja, as regras podem ser criadas e alteradas, conforme os acordos estabelecidos nas relações cooperativas, pois o sujeito adquire um regulador interno que permite analisar as ações sociais.

Na autonomia moral, conquistada pela cooperação oriunda das relações sociais, a pessoa adquire a consciência da regra e age de forma a tratar o outro conforme gostaria de ser tratada. Assim, o desenvolvimento moral avança, não somente porque o sujeito evolui, mas, acima de tudo, por ter conquistado um método importante de julgamento e de decisão



sobre as ações. A crença não está nem na regra, nem no outro, ela é livre, criativa, porém regulada pelo controle mútuo. Há um ganho qualitativo nos julgamentos das faltas morais, avaliadas a partir da intenção da pessoa na ação e não mais pelas consequências e, assim, as responsabilidades pelos atos cometidos passam de objetivos para subjetivos. Mas, como pensar em desenvolvimento moral autônomo numa sociedade líquida? Cujos valores bailam conforme o momento? Como ser autônomo moralmente, numa sociedade de enxame? Em que todos seguem a todos?

### **2.3 Vulnerabilidade Psicológica**

A cultura do tédio gera um mal estar permanente na sociedade, cerrando sobre si mesma e gerando instantes fugazes e solitários. Os poucos eventos coletivos, ainda existentes, funcionam apenas como grandes diversões, como festivais e jogos, porém logo após o festejo, a individualidade reina imperiosa. Como sobreviver a solidão constante e permanente? Como organizar e sustentar uma vida com relações líquidas e fragmentadas? Como continuar a viver, sem objetivos ou perspectivas de futuro? A análise da contemporaneidade mostra um ceticismo com relação ao horizonte.

A vulnerabilidade psicológica se estabelece justamente na impossibilidade de se constituir elementos sólidos que sustentem uma identidade e personalidade ética. A baila de valores e a efemeridade das relações impedem a superação da heteronomia moral, afetando a todos, em decorrência dos modos de viver e estabelecer relações sociais, com repercussões que vão desde fragilidade na constituição psicológica, um desinvestimento afetivo no mundo, achatamento dos valores sociais e como consequência modos de se comportar pautados pelo “enxame”, isso é, só se faz o que todos fazem. Permitindo uma manipulação, que ora ocorre pela mídia, ora por líderes religiosos, ora por políticos. A capacidade de pensar e analisar, de ter tomadas de consciência, de decidir pelo que se pensa, não existe numa população cujas características sociais não possibilitaram a emergência de um modo de ser mais autônomo.

A heteronomia moral é compreendida por Piaget (1932) como indicador de características de desenvolvimento psicológico, pouco apurado, indicando que o ser humano nessa condição não consegue desenvolver uma série de elementos que o permita descentrar de si mesmo, analisar e julgar as situações a partir da própria consciência, ou seja, uma pessoa na heteronomia julga pelas aparências, segue aquilo que a maioria considera adequado, sem analisar os porquês de tais comportamentos.

Essa vulnerabilidade psicológica, fruto em parte da contemporaneidade, provoca a constituição de características complexas e muitas vezes patológicas no ser humano. Pode-se citar algumas, a começar pela necessidade e sensação de cultivar a eterna juventude,





que acaba por ocorrer através do “ter e não o ser”. Os produtos de culto ao corpo: academias, cirurgias plásticas, remédios para emagrecer, roupas eetc, oferecem a sensação de alcançar um patamar social diferente daquele dado real. O parecer inclui também uma exacerbação do narcisismo, fazendo com que cada um sinta-se senhor de si mesmo. É como se não houvesse a necessidade de outros, ocorrendo uma autoalimentação de si. Os *selfies* passam a configurar como referência, pois se tira foto de si mesmo, o tempo todo e em qualquer circunstância. É um ciclo doentio, quanto menos relações significativas se desenvolvem, mas necessitam se autoafirmar, mais fotos, mais pseudosabedorias conquistadas a custo de segundos no Google (Bauman, 20016), mais narcisismo, mais depressão, mais suicídios, mais violência doméstica e social.

A vaidade é representativa da contemporaneidade, da aparência, da superficialidade, do vazio. A cultura da vaidade permite a utilização de objetos cultuados pelo sistema capitalista com o objetivo de aumentar a percepção de si pelo outro (La Taille, 2009). Não é a pessoa que tem valor e sim o carro que anda, ou a bolsa que utiliza. Esses objetos são representativos de valores monetários, significativamente altos, quanto vinculados a seu valor social e não a sua função. Vive-se uma vida imaginária, em que são mais importantes as celebridades do que as autoridades, a forma do que o conteúdo. Esses aspectos são bem explorados pelo marketing: ‘*você é o que você veste*’, ‘*o tênis de todas as estrelas*’, ou do cartão que diz ‘*mais pessoas vão.*’

A reafirmação dessa juventude permanente é dada pelas músicas que são vendidas, sem profundidade nas composições ou na estruturação melódica, que se limitam a infantilização do público, com “*refrões chicletes*” e onomatopeias que lembram o “*ilariê*” de antigamente. Outro fator a ser apontado é a venda crescente de jogos, bem como a venda de livros para pintar, ambos produzidos para o público adulto. A infantilização psíquica tem resultados nefastos na maneira como o ser humano enfrenta seus problemas. Crianças brincam e ou pintam como forma de extravasar e/ou comunicar suas dores emocionais, adultos teoricamente desenvolveram maneiras mais sofisticadas de lidar com a vida psíquica, através da linguagem, dos devaneios e da própria razão.

A infantilização e o culto a juventude permanente auxiliam na vulnerabilização emocional da população, produzindo comportamentos compatíveis com isso, ou seja, imaturidade social, incapacidade de manter relações permanentes, fugacidade e falta de investimento a longo prazo, impossibilidade de fazer acontecer ou mudar algo (La Taille, 2006, 2009). A postura do crítico permanente, que não facilita à autocrítica, fazendo todos crerem que a culpa é sempre do outro.

Não se constrói uma sociedade sem perspectiva de futuro e compromisso com o bem comum. Nem se formam pessoas estruturadas emocionalmente numa sociedade





líquida, em que a ética nas relações foi trocada pela estética e na qual a cidadania virou mercadoria. Como aponta Latouche (2009, p.XII), ao se referir o que acontecerá com todos senão nos preocuparmos com a falta de ética econômica e social, *“para onde vamos? De cara contra o muro. Estamos a bordo de um bólido sem piloto, sem marcha a ré e sem freio que vai se arrebentar contra os limites do planeta.”*

A vulnerabilidade psicológica *“antes de arrebentar o planeta”*, levará as pessoas ao malogro de si mesma. Já se percebe isso com dados sociais referentes à violência: o Brasil teve mais homicídios em 2016 que os países em guerra, chegando a marca de sessenta mil mortos; ou com dados da saúde: o Brasil aumentou a venda de antidepressivos em 74% nos últimos anos e é o segundo medicamento mais vendido por problemas do sistema nervoso; o terceiro lugar são os ansiolíticos, que aumentaram em 110% suas vendas no país e; somente em 2016, doze mil pessoas se suicidaram no país<sup>4</sup>.

### **3. Considerações Finais**

Mas tanto La Taille (2009), como Bauman (2000), apresentam alternativas para essa situação caótica, que se fundam em bases firmes de debate. La Taille (2009) apresenta como caminho que para converter a sociedade numa cultura de sentido depende do processo Educacional, e que por essa via é possível resgatar o sentido da vida. Assim as escolas podem assumir o lugar de auxiliar as futuras gerações na construção de sentidos para a vida *“para a construção de ideias e ideais alternativos e que, por outro, dirigirão o planeta, tomarão decisões políticas e criarão as gerações subseqüentes”* (La Taille, 2009, p.80).

A Educação é então apresentada pelo autor como a possibilidade de reconstrução da boa vida, pela via das novas gerações, uma vez que a atual já se perdeu no individualismo. Esse trabalho educativo deve conseguir instalar a verdade como valor e superar uma série de dificuldades que o processo impõe, como as lacunas no conhecimento, a fragilidade dos instrumentos intelectuais e a ausência de virtudes. Nas três situações a escola pode e deve interferir sanando dificuldades, cabe a ela propiciar acesso a conhecimento e não somente a informações fragmentadas e desconectadas. Ainda deve constituir um ambiente que permita processos adaptativos geradores de estruturas cognitivas e por fim, trabalhar o desenvolvimento de virtudes pela via da aprendizagem. Tem-se assim a possibilidade de operações, procedimentos, conhecimento e virtudes, todos eles essenciais para o desenvolvimento de uma cultura de sentido (La Taille, 2009).

---

<sup>4</sup> Dados retirados <https://saude.abril.com.br/mente-saudavel/consumo-de-antidepressivos-cresce-74-em-seis-anos-no-brasil/>.



La Taille (2009) vai além e chama atenção para a necessidade dos adultos cuidarem das crianças e astirarem da cultura do tédio, através da busca pela verdade, do resgate da memória e do conhecimento; mais que isso, por relações de cooperação que permitam se descentrarem constituindo equipamentos cognitivos. Todos esses aspectos são apresentados como necessários para se pensar a “boa vida”, que deve para se constituir como ética, num projeto de vida que inclua a si mesmo e os outros.

A análise do plano ético (que vida quero viver?), proposto por La Taille (2009) se relaciona ao plano moral (como devo agir?). Dessa forma o plano moral se refere às regras a serem seguidas, e nesse plano La Taille (2009) apresenta a cultura da vaidade como definidora, ou seja, nesse ponto os comportamentos ocorrem pela heteronomia: o ser humano precisa ser reconhecido pelo outro para se sentir percebido. Vive-se o culto aos vencedores, e as práticas e os deveres, por conta disso, se distanciam dos deveres morais e se aproximam cada vez mais de práticas de culto a vaidade. Porém, da mesma maneira que La Taille (2009) propõe a superação da cultura do tédio, ele diz que é possível também transformar a cultura da vaidade em uma cultura de respeito de si.

Bauman (2000) também aponta saídas para a superação dos problemas da sociedade atual. Em seu livro *Em Busca da Política*, o autor demonstra como a conquista e o aumento das liberdades individuais coincidem com o aumento da impotência coletiva. Sem espaços públicos para ancorar as angustias e transformá-las em causas comuns, a sociabilidade se torna flutuante e sem ancoras, podendo se manifestar de formas explosivas e fugazes como grandes eventos de caridade ou contra grandes inimigos públicos.

A chance para mudar isso depende da *Ágora* – esse espaço nem privado nem público, porém mais precisamente público e privado ao mesmo tempo [...] para procurar alavancas controladas e poderosas o bastante para tirar os indivíduos da miséria sofrida em particular, espaço em que as ideias podem nascer e tomar forma como ‘bem público’, ‘sociedade justa’ ou ‘valores partilhados’ [...] As velhas *Ágoras* foram ocupadas por empreiteiras e recicladas como parques temáticos, enquanto poderosas forças conspiram com a apatia política para recusar alvarás de construção para novos espaços (Bauman, 2000, p.11-12).

Será, para esse autor, a capacidade perdida da política, alimentada pelo liberalismo econômico que aceita a cidadania somente pela via do consumismo, o grande gerador do sofrimento humano e do mal estar da sociedade moderna. A perda da legitimidade da política e dos políticos é apresentada como perigosa para a democracia e o bem estar. A ação coletiva depende da política, da capacidade de usar a palavra em prol da coletividade. A conquista da liberdade individual não culminou com o pensar em uma sociedade melhor para todos. Dessa forma, Bauman (2009) apresenta o caminho: a *Ágora* - somente a busca



pelos espaços públicos politicamente administrados e a reconquista política do ser humano poderá auxiliar na constituição do bem público. Apresenta também, todos os problemas na tentativa de recriá-la, entre eles o conformismo, fruto das mudanças de governos, tanto de direita quanto de esquerda, que praticam sempre a mesma política liberal, provocando a descrença, insegurança, incerteza do futuro. Para o autor, esse processo gera um ciclo, a insegurança faz com que cada um se volte para si mesmo e não se arrisque na ação coletiva, até pela incerteza de seus resultados.

Bauman (2000) alerta que é mais fácil apontar problemas, mas se arrisca a dizer que o caminho é a busca da política, com todas as prerrogativas que ela pode oferecer, e que o percurso da liberdade individual somente pode ser conquistado pela via da coletividade. Por sua vez, a coletividade, é fator social preponderante, para a cooperação e consequentemente para o desenvolvimento da moralidade autônoma.

É interessante observar que, tanto La Taille (2009) quanto Bauman (2000), apresentam saídas que buscam por relações sociais cooperativas e guiadas pelo bem comum. O primeiro pela via da educação e o segundo pela constituição de espaços públicos que permitam o encontro entre aquilo que é individual e coletivo. Tem-se que ressaltar que, numa sociedade com tantos problemas, as saídas acabam aparecendo pelas vias mais diversas e isso se faz talvez pela busca de 'peregrinos' insatisfeitos com as condições do mundo ou por idealistas ou utópicos. Ou até por aqueles que, sem saber, acabam por procurar outras formas de viver pelo simples fato da vida ter lhe negado as condições mínimas de sobrevivência. A única saída para a diminuição da vulnerabilidade psicológica, de acordo com os autores que foram expostos, é a busca da coletividade, único veículo capaz de propiciar condições de superação das dificuldades sociais e psíquicas impostas pelo mundo líquido.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMAN, Zygmunt. **O mal-estar da pós-modernidade**. Tradução de Mauro Gama. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e Ambivalência**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

BAUMAN, Zygmunt e DONSKIS, Leonidas. **Cegueira Moral: a perda da sensibilidade na modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.



- BAUMAN, Zygmunt. E MAURO, Ezio. **Babel: entre a incerteza e a esperança.** Rio de Janeiro: Zahar, 2016.
- D'AUREA-TARDELI, Denise. **A manifestação da solidariedade em adolescentes: um estudo da personalidade moral.** 2006. Tese (Doutorado em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano) - Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- FREITAS, Lia. Piaget e a Consciência Moral: um Kantismo Evolutivo?. In: **Psicologia: Reflexão e Crítica.** Vol. 15, n. 2, p. 303-8, 2002.
- FREITAS, Lia. **A moral na obra de Jean Piaget: um projeto inacabado.** São Paulo: Cortez, 2003.
- LA TAILLE, Yves. **Moral e ética: dimensões intelectuais e afetivas.** Porto Alegre: Artmed, 2006.
- LA TAILLE, Yves. **Formação ética: do tédio ao respeito de si.** Porto Alegre: Artmed, 2009.
- LATOUCHE, Serge. **Pequeno tratado do decrescimento sereno.** São Paulo: Editora Martins Fontes, 2009.
- PIAGET, Jean. (1970). **Epistemologia Genética.** Rio de Janeiro: Vozes, 1972.
- PIAGET, Jean (1926). **A representação do mundo na criança.** Rio de Janeiro: Record, 1982.
- PIAGET, Jean INHELDER, Barbel. (1966) **Psicologia da Criança.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.
- PIAGET, Jean (1932). **O Juízo Moral na Criança.** São Paulo, Summus, 1994.
- SAVATER, Fernando. **Ética para meu filho.** São Paulo: Martins Fontes, 2004.



## **GT 01 – Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado na América Latina**

### **POLITICA DE SAÚDE MENTAL: DESAFIOS E ENFRENTAMENTOS NO CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO CONTEMPORÂNEO NA REDE DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL – RAPS, QUESTÕES PERTINENTES A SAÚDE MENTAL NO MUNICÍPIO DE MARABÁ- PA**

Antonieta Souza Ramos(Integrante do GEDPPD) <sup>1</sup>  
tietaramosouza@hotmail.com  
Orientadora: Hildete Pereira dos Anjos (Unifesspa) <sup>2</sup>  
dosanjoshildete@gmail.com

#### **RESUMO**

Esta comunicação tem o objetivo de relatar questões pertinentes a respeito da política de saúde mental e os dispositivos constitutivos da Rede de Atenção Psicossocial-RAPS, no município de Marabá localizado na região sudeste do Pará. Região caracterizada por um intenso processo migratório, lutas e conflitos sociais fortemente presentes, e que vem apresentando em seu contexto sociopolítico e territorial diversas questões na área da saúde mental. Um dos fatores decorrente dessas questões está relacionado ao crescimento urbano e populacional ocorrido no município nas últimas décadas desenvolvendo diversos problemas sociais graves, como situações de vulnerabilidade, de pessoas apresentando adoecimento, necessitando de todos os tipos de assistência possíveis, incluindo atenção em saúde mental. No que diz respeito à política de saúde mental no município de Marabá, é possível perceber que a mesma tem passado por um importante processo de revitalização nos últimos anos, fato que tem provocado discussões acerca do fortalecimento e reorganização da Rede de Atenção Psicossocial- RAPS e as estratégias de ações voltadas para atenção, cuidado, reabilitação e reinserção social da população que sofre com algum tipo de transtorno mental ou apresentam necessidades decorrentes do uso de crack, álcool, e outras drogas. Essa comunicação traz discussões relacionadas aos desafios contemporâneos que circundam a política de saúde mental e o funcionamento da Rede de Atenção Psicossocial, no contexto sociopolítico em que se encontra a partir da experiência de uma profissional atuante no Centro de Atenção Psicossocial – CAPS II de Marabá.

Palavras-chave: Política de saúde mental; Rede de Atenção Psicossocial, Desafios Contemporâneos.

---

<sup>1</sup>Graduada no curso de Licenciatura Plena em Educação Física pela Universidade do Estado do Pará- UEPA, Especialista em Educação Especial Inclusiva. Integrante do Grupo de Estudos Dinâmica Socioeducacionais, Políticas Públicas e Diversidade (GEDPPD/Unifesspa).

<sup>2</sup>Professora da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa). Mestre em Psicologia da Educação (PUC SP) doutora em Educação (UFBA) e pós-doutora em Educação (UEPA/ PNP/ CAPES). Líder do Grupo de Pesquisas em Dinâmicas Socioeducacionais, Políticas Públicas e Diversidade (GEDPPD) e pesquisadora da Rede Educação Inclusiva na Amazônia Oriental (UEPA/UFOPA/UFPA/UNIFESSPA).





## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo apresentarexperiências acerca da Rede de Atenção Psicossocial – RAPS no município de Marabá localizado na região sul e sudeste do Pará. Tal região historicamente é marcada por lutas e conflitos fundiários e por um intenso processo migratório iniciado desde a instalação do Projeto Grande Carajás (PGC). MONTEIRO, (2006, p. 197). Pessoas vinham de todas as localidades em busca de trabalho, enriquecimento fácil e melhores condições de vida atraídas pelas riquezas minerais da região, foi a partir dessa ideia desenvolvimentista que esta região sul e sudeste do Pará passou a ser vista como um possível cenário de transformação política e socioeconômica de acordo com interesses particulares de fazendeiros, empresários e políticos.

A região passou a ter maior visibilidade nos últimos dez anos sofrendo grandes transformações em seu território ocasionando um crescimento desorganizado que resultou num inchaço populacional, sendo os municípios de Marabá, Parauapebas e Carajásos mais impactados. Por ser considerado fronteira e cidade polo, o município de Marabá apresenta grandes demandas sociais principalmente nos setores da saúde e assistência. A saúde mental encontra-se nesse contexto, o aumento considerável de pessoas apresentando algum tipo de transtorno mental e pessoas com necessidades decorrente do uso de crack, álcool e outras drogas tem sido significativo, assim como os que se encontram em situação de vulnerabilidade social. A procura pelos serviços em Atenção Psicossocial cresceu, levando gestores e representantes governamentais a buscarem estratégias no que diz respeito a melhorias no serviço, no acesso, atendimento e desenvolvimento da política pública de saúde mental no município.

Desde o movimento da Reforma Psiquiátrica que teve maior visibilidade a partir da década de noventa com importantes discussões acerca de um novo modelo em saúde mental, tendo sua maior conquista em 2001 com a lei 10.216 que redireciona a assistência em saúde mental e garante os direitos das pessoas com transtorno mental na sociedade (Brasil, 2001), a saúde mental tem buscado desenvolver uma política focada na reabilitação e reinserção social das pessoas com transtorno mental através de ações desenvolvidas no território, a fim de oferecer um tratamento integral de maneira singular com atividades vinculadas a saúde, educação, cultura, lazer, desporto, que sejam promotoras de melhor qualidade de vida.

Esse novo modelo de assistência em saúde mental, instituiu os Centros de Atenção Psicossocial – CAPS como principais dispositivos substitutivos dos hospitais psiquiátricos e principal protagonista da política em saúde mental. Além dos CAPS, com o intuito de articular e ampliar os pontos de atenção à saúde para pessoas com transtorno mental e também a pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, foram



criados dispositivos de apoio a política pública de saúde mental, esses dispositivos constituem uma Rede de Atenção Psicossocial- RAPS (BRASIL, 2011).

A RAPS tem como objetivo, ampliar o acesso à atenção psicossocial da população em geral, promover vínculos das pessoas com transtornos mentais e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, também atua na prevenção do consumo e dependência de álcool e substâncias psicoativas, promove a reabilitação e a reinserção dessas pessoas e dos que apresentam algum tipo de transtorno mental na sociedade, por meio do acesso ao trabalho, renda e moradia solidária; e ainda inclui a melhoria dos processos de gestão dos serviços, parcerias intersetoriais entre outros. (Brasil, 2011).

A Rede de Atenção Psicossocial é constituída pelos seguintes componentes:

I - Atenção básica em saúde, formada pelos seguintes pontos de atenção: Unidade Básica de Saúde; equipe de atenção básica para populações específicas: equipe de Consultório na Rua; equipe de apoio aos serviços do componente Atenção Residencial de Caráter Transitório; Centros de Convivência; II - Atenção Psicossocial Especializada, formada pelos seguintes pontos de atenção: Centros de Atenção Psicossocial, nas suas diferentes modalidades; III - Atenção de urgência e emergência, formada pelos seguintes pontos de atenção: SAMU 192; Sala de Estabilização; UPA 24 horas; portas hospitalares de atenção à urgência/pronto socorro; Unidades Básicas de Saúde, entre outros; IV - Atenção residencial de caráter transitório, formada pelos seguintes pontos de atenção: Unidade de Recolhimento; Serviços de Atenção em Regime Residencial; V - Atenção hospitalar, formada pelos seguintes pontos de atenção: enfermaria especializada em Hospital Geral; serviço Hospitalar de Referência para Atenção às pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas; VI - Estratégias de desinstitucionalização, formada pelo seguinte ponto de atenção: Serviços Residenciais Terapêuticos; e VII - Reabilitação psicossocial. (BRASIL, 2011).

Esses dispositivos que compõem a Rede de Atenção Psicossocial- RAPS são primordiais no funcionamento das políticas públicas em saúde e de saúde mental, a ambas vem enfrentando grandes desafios desde a Reforma Psiquiátrica na década de noventa que substituiu os manicômios por Centros Comunitários de saúde. A RAPS surgiu dentro dessa mesma lógica, de dar continuidade a proposta de mudança e redirecionamento da política pública em saúde mental no Brasil, com objetivo maior em promover a desinstitucionalização através da inclusão social das pessoas com algum tipo de transtorno mental e das que apresentam necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas. A inclusão social é um processo de promover direitos, acessos, escolhas e participação, para as pessoas com transtornos mentais, isso significa também acesso às melhores formas de tratamento possíveis. (SALLES e BARROS, 2013).



A escolha deste tema de estudo foi motivada a partir da prática profissional dentro do Centro e Atenção Psicossocial – CAPS II em Marabá/PA, onde foi possível perceber que a demanda pelos serviços em atenção psicossocial vem crescendo num ritmo acelerado e a política em saúde mental no município, apesar de estar passando por um processo de revitalização com a implantação de novos dispositivos de atenção e ações estratégicas de reorganização da Rede de Atenção Psicossocial- RAPS, ainda são grandes as fragilidades no que diz respeito ao funcionamento dessa Rede.

Fazendo parte da equipe técnica multiprofissional do CAPS II de Marabá, tendo participação direta nesse processo de revitalização da saúde mental no município em diversas ações dentre elas, discussões e acompanhamentos de casos que envolvem outros setores da saúde, assistência, justiça, educação; reuniões intersetoriais, dentre outras, foram surgindo inquietações ao longo desse processo a cerca dessa política e da maneira que ela vem atuando juntamente com sua Rede de Atenção Psicossocial- RAPS no município de Marabá.

Diante disso, trazer questões pertinentes a respeito da política de saúde mental e os dispositivos constitutivos da Rede de Atenção Psicossocial- RAPS, no município de Marabá na região sudeste do Pará, considerando a relevância social e acadêmica do assunto, pode ajudar a fomentar futuros estudos sobre o atual alcance da política pública em saúde mental, assim como colaborar para melhorias no atendimento das pessoas com sofrimento mental e das que apresentam alguma necessidade em decorrência do uso de crack, álcool e outras drogas, assim como, também colaborar para repensar na atuação dessa política e seus instrumentos de apoio nos seus propósitos de abrangência e acessibilidade na Amazônia e na América Latina.

## 2- METODOLOGIA

O presente trabalho trata-se de um relato de experiência das ações e vivência de uma profissional de Educação Física atuando em um Centro de Atenção Psicossocial - CAPS II de Marabá, no sul e sudeste do Pará.

O relatório de pesquisa técnico científico é um documento formal que relata, analisa e discute os resultados provenientes de uma investigação científica, possibilitando o leitor acompanhar e inferir sobre os dados. (Oliveira, 2008).

A experiência relatada neste estudo baseia-se a partir da atuação de uma profissional num Centro de Atenção Psicossocial- CAPS II no período de dois anos e seis meses, este CAPS II fica localizado na cidade de Marabá, e atende além da população do município as de localidades próximas que não possuem o serviço.



O CAPS II é um serviço de saúde municipal, aberto, comunitário, que oferece atendimento diário às pessoas com transtornos mentais graves, severos e persistentes, e ainda pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, realizando o acompanhamento clínico e a reinserção social destas pessoas por meio de ações que possibilitam o acesso ao trabalho, lazer, desporto, exercícios dos direitos civis e fortalecimento dos laços familiares e comunitários. Além de vincular ações estratégicas junto a Rede de Atenção Psicossocial. (Brasil, 2002).

As práticas são desenvolvidas por duas equipes de profissionais multidisciplinar totalizando dezesseis pessoas, (dois terapeutas ocupacionais, duas enfermeiras, dois técnicos de enfermagem, duas assistentes sociais, três psicólogas, uma pedagoga, uma educadora física e duas farmacêuticas) em turnos ininterruptos de 30 horas semanais cada. As atividades conduzidas por esses profissionais são: acolhimento, atendimento individual e em grupo, oficinas terapêuticas, visitas domiciliares, reunião e articulação estratégica em rede, e estudo de caso.

### 3-RELATO DA EXPERIÊNCIA

O município de Marabá/PA consiste na cidade polo da 11ª Regional de Saúde do Estado do Pará, com uma população estimada em 266.932 habitantes (IBGE, 2016), e vem buscando estruturar-se em relação a diversas questões, políticas, sociais e econômicas, o que inclui também os serviços de saúde e de assistência oferecidos no município. Tais serviços constituem uma rede de assistência, apoio, tratamento e atenção à população a fim de atender as necessidades básicas, de média e alta complexidade. A saúde mental apresenta-se em constante transformação em que é possível perceber avanços significativos na área, mas ainda há muito que melhorar principalmente no que diz respeito à Rede de Atenção Psicossocial-RAPS que é uma importante ferramenta no desenvolvimento das ações voltadas tanto para a saúde de maneira geral, quanto para a saúde mental.

O município atualmente conta com doze UBS's; uma Unidade Especializada em Saúde da Mulher, dois CAPS, sendo um CAPS II e um CAPS AD (que ainda não está em funcionamento); um Hospital Geral em que funciona a Ala Psicossocial que consiste em leitos de retaguarda para estabilização de pacientes em situação de crise/surto em decorrência de transtornos mentais diversos, inclusive, secundários ao uso abusivo de álcool e/ou outras drogas, uma Maternidade, Base do SAMU, dois Laboratórios de Análises Clínicas, e recentemente recebeu um Centro de Especialidades. Possui também um CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social); e quatro CRAS's (Centro de Referência de Assistência Social).



O CAPS é parte integrante da Rede de Atenção Psicossocial- RAPS, sendo o principal dispositivo de atenção e assistência em saúde mental no município de Marabá, juntamente com este serviço atuam duas Unidades Básicas de Saúde, seis leitos de internação na Ala Psicossocial para os casos de estabilização de pacientes em crise, um Centro de Especialidades com profissionais da área da psicologia e psiquiatria e demais áreas; um Hospital Municipal nos casos de urgência e emergência; e como parceiros o SAMU, o Corpo de Bombeiros; o CRAS e o CREAS.

Nos últimos dois anos a política em saúde mental no município teve um importante avanço impulsionado por ações governamentais locais que resultaram na construção de um prédio próprio para funcionamento do CAPS II e a construção de um CAPS AD (serviços voltados para pessoas que apresentam alguma necessidade decorrente do uso de crack, álcool e outras drogas), e também a construção do Centro de Especialidades, além disso, foram realizadas capacitações de rede, com todos os Agentes Comunitários de Saúde; todos os Enfermeiros da Atenção Básica, capacitação para a equipe multiprofissional do CAPS II com ênfase no cuidado a pessoas com necessidades decorrente do uso de crack, álcool e outras drogas, Reuniões Técnicas com a Diretoria de Atenção Básica, Diretoria de Média e Alta Complexidade, e Coordenação Municipal de Saúde Mental da Secretaria Municipal de Saúde, bem como, com Equipe Técnica da Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Educação- Departamento de Educação Especial; Discussão de Casos inclusive, de casos diversos, acompanhados pelo Ministério Público do Estado do Pará.

Todas essas ações foram significativas contribuindo no crescimento e fortalecimento da RAPS no sul e sudeste do Pará. Dar continuidade a essa Rede trará benefícios para toda população, nesse sentido, discutir sobre essas questões torna-se fundamental para possíveis conquistas tanto nos setores da Atenção Básica quanto na política em saúde mental.

#### 4-RESULTADOS E DISCUSSÕES

Estabelecer outra forma de cuidar implica mudanças na organização dos serviços e na maneira como se lida com as pessoas com transtornos mentais e as que apresentam alguma necessidade decorrente do uso de crack, álcool e outras drogas.

Atualmente o município de Marabá apresenta demandas que tem exigido maior eficiência nos serviços de saúde, inclusive de uma Rede de Atenção Psicossocial que atenda as necessidades da população que buscam esses serviços, observa-se que apesar dos





esforços e conquistas na política pública de saúde mental no município, as fragilidades ainda são pertinentes inviabilizando o desenvolvimento dessa política. Fatores que dificultam a realização de um atendimento eficiente e de qualidade são muitos, como por exemplo, o entrave no que diz respeito à comunicação entre os serviços da Atenção Básica, da Saúde Mental, da Assistência e demais serviços comunitários, gerando constantes problemas tanto para o usuário quanto para os serviços em saúde mental.

Observa-se também, muitas situações de descaso com as pessoas que apresentam transtornos mentais ou alguma necessidade decorrente do uso de crack, álcool e outras drogas no município, sejam por parte dos profissionais que deveriam estar envolvidos no processo de atenção e cuidado, dos governantes que não incentivam essa política; dos serviços que deveriam viabilizar e oferecer um tratamento humanizado e de qualidade e pela sociedade que trata com discriminação e preconceito essas pessoas.

Inúmeras vezes os usuários chegam ao Centro de Atenção Psicossocial- CAPS II encaminhados de outros serviços (hospitais, UBS, clínicas e consultórios;) com demandas que deveriam ser atendidas por eles mesmos, no entanto, por se tratar de saúde mental, e pela falta de interesse e compromisso, ou até mesmo por insegurança de alguns profissionais, direcionam boa parte dos atendimentos ao CAPS II gerando um fluxo muito intenso de usuários e um inchaço dentro dos serviços de atenção psicossocial.

Outro fator que emperra essa política de saúde mental no município e fragiliza a Rede de Atenção Psicossocial- RAPS, é a ausência de serviços fundamentais que compõem essa Rede, tais como, os Núcleos de Apoio à Saúde da Família – NASF- que busca instituir a plena integralidade do cuidado físico e mental aos usuários do SUS por intermédio da qualificação e complementaridade do trabalho das Equipes Saúde da Família – ESF; Consultório de Rua – que visa ampliar o acesso da população em situação de rua aos serviços de saúde; Unidade de Acolhimento (UA) – que tem como objetivo oferecer acolhimento voluntário e cuidados contínuos para pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, em situação de vulnerabilidade social e familiar; Centro de Convivência – que são espaços de convívio e sustentação das diferenças na comunidade e em variados espaços da cidade para inclusão de pessoas com transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas; e ainda, o funcionamento do CAPS AD, que atende pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas.

Importante salientar que, nos últimos anos a população que apresenta necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, e os que estão em situação de rua, teve um aumento considerável no município, demonstrando a urgência dos



serviços voltados para este público, boa parte dessa demanda tem sido absorvido pelo CAPS II, o único CAPS que se encontra em funcionamento no município.

Essas questões colocam em situação de ineficiência os serviços na área da saúde de maneira geral, a Rede de Atenção Psicossocial- RAPS em Marabá ainda encontra-se em fase de construção, passos importantes foram dados, porém ainda existe grande necessidade em dar continuidade nesse processo de implantação da RAPS para que dessa forma seja possível oferecer um serviço de qualidade as pessoas que deles necessitam.

## 5-CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse texto foi iniciar um estudo bibliográfico acerca da Rede de Atenção Psicossocial – RAPS no município de Marabá, tendo como pontos principais de reflexão o contexto sociopolítico e econômico em que essa RAPS encontra-se inserida, considerando as transformações ocorridas no campo da saúde mental a partir da vivência de uma profissional no principal dispositivo em atenção psicossocial, o Centro de Atenção Psicossocial- CAPS II.

Foi possível observar por meio das considerações expostas nesse texto, que a saúde mental teve um grande avanço na forma de atenção e tratamento de pessoas com transtorno mental, mas que ainda é muito presente a característica ambulatorial institucionalizada, que antes era desenvolvida nos manicômios através de métodos experimentais repressivos e violentos, e atualmente é possível perceber através da relação do paciente com o tratamento medicamentoso que continua colocando como ênfase na saúde mental a dependência desses usuários ao médico psiquiatra, o que de alguma forma enfraquece o desenvolvimento da política em saúde mental e da RAPS, que preza pelo tratamento terapêutico interdisciplinar com fortalecimento de vínculos comunitários, pessoais, sociais e familiares possibilitando assim a reinserção dessas pessoas na comunidade de maneira independente.

A saúde mental nos últimos anos tem sido alvo de duras críticas por parte de governantes que defendem o retorno do modelo de tratamento em manicômios, especialmente por causa da situação dos usuários de crack que tem ocupado cada vez mais os grandes centros como São Paulo e Rio de Janeiro. Declaração recente do coordenador nacional de Saúde Mental, Álcool e outras Drogas do Ministério da Saúde, Quirino Cordeiro, defendendo o retorno do modelo manicomial e da expansão dos leitos em hospitais psiquiátricos, revelam não somente a fragilidade nos serviços de apoio e atenção a pessoas com sofrimento mental, mas principalmente a negligência por parte do atual governo com a política pública em saúde mental. Essa declaração também chama atenção para o momento



de instabilidade que a sociedade esta passando, com forte ameaça de retrocesso nas políticas públicas, de garantia de direitos conquistados com muita luta.

A Rede de Atenção Psicossocial-RAPS é uma ferramenta importantíssima de continuação e efetividade do modelo atual em saúde mental, voltado para um atendimento terapêutico, humanizado, que busca possibilitar as pessoas com transtornos mentais e as que apresentam necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, a viverem inseridas na sociedade, deixando de serem vistas somente pelo estigma, o que tem reforçando o preconceito e a discriminação a essas pessoas. O desenvolvimento de ações em vários eixos fora dos serviços de saúde mental é um grande desafio que necessita da incorporação de outros atores no cuidado, de programas, atividades e dispositivos que venham facilitar a organização da vida cotidiana e o estabelecimento das relações sociais dessas pessoas.

A RAPS estando em funcionamento de maneira organizada e eficiente, estará não somente oportunizando essas pessoas que já sofrem por causa de sua condição de adoecimento a garantirem os seus direitos, como também estará dando dignidade e melhor qualidade de vida a população que necessita desses serviços. Assim como, estará reduzindo o fluxo de demandas aos Centros de Atenção Psicossocial que por sua vez terá condições de oferecer um tratamento de qualidade aos que realmente atendem ao perfil de usuários destes serviços.

## 6-BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Nº 10.216, de 06 de Abril de 2001. Brasília: 2001.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10216.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10216.htm)>. Acesso em: 08Set. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria GM Nº 336, de 19 de Fevereiro de 2002. Brasília: 2002.** Disponível em: <[http://189.28.128.100/dab/docs/legislacao/portaria\\_19\\_02\\_02.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/legislacao/portaria_19_02_02.pdf)>. Acesso em: 04 Ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Série F. Comunicação e Educação em Saúde. **Saúde Mental no SUS: Os Centros de Atenção Psicossocial. Brasília: 2004.** Disponível em: <[http://www.ccs.saude.gov.br/saude\\_mental/pdf/sm\\_sus.pdf](http://www.ccs.saude.gov.br/saude_mental/pdf/sm_sus.pdf)>. Acesso em: 04Ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria GM Nº 154, de 24 de Janeiro de 2008. Brasília: 2008.** Disponível em:



<[http://189.28.128.100/dab/docs/legislacao/portaria154\\_24\\_01\\_08.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/legislacao/portaria154_24_01_08.pdf)>. Acesso em: 12 Ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. **Portaria Nº 3.088, de 23 de Dezembro de 2011. Brasília: 2011.** Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088\\_23\\_12\\_2011\\_rep.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html)>. Acesso em: 12 Set. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contagem Populacional. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/popul/default.asp?t=3&z=t&o=22&u1=1&u2=1&u4=1&u5=1&u6=1&u3=34>. Acesso em: 22 Set. 2017.

MONTEIRO, Benedicto. **História do Pará.** 1 ed. Belém: Amazônia, 2006. 197 p.

OLIVEIRA, Valéria Rodrigues de. **Desmitificando a pesquisa científica.** Belém: EDUFPA, 2008.96 p.

SALLES, Mariana Moraes; BARROS, Sônia. Representações sociais de usuários de um Centro de Atenção Psicossocial e pessoas de sua rede sobre doença mental e inclusão social. **Saúde soc.** [online]. 2013, vol.22, n.4, pp.1059-1071. ISSN 0104-1290. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902013000400009>. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010412902013000400009&script=sci>> Acesso em: 09 abr. 2017.



## **GT 01 – Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado na América Latina**

### **REGULAÇÃO CORPORATIVA E A ECONOMIA POLÍTICA DA SAÚDE NO TERRITÓRIO BRASILEIRO**

Rafael da Silva Almeida (USP)<sup>1</sup>  
[rafael.silva.almeida@usp.br](mailto:rafael.silva.almeida@usp.br)

#### **RESUMO**

Temos observado mudanças significativas na economia política da saúde ao longo dos últimos anos, principalmente depois da institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), e da garantia constitucional de que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado. Concomitantemente a essas mudanças, podemos apontar alterações decisivas no uso, regulação e organização do território nacional, com demandas cada vez maiores por regulação dos sistemas de saúde e pelo complexo econômico-industrial da saúde (GADELHA, 2003), conformado depois da década de 1990. Esse trabalho busca compreender a produção normativa envolvendo o setor da saúde, num processo que inclui não apenas as normas estatais, mas também outros agentes normativos que surgem no nosso período. Para tanto vamos estudar a economia política da saúde conformada pelo *direito reflexivo* (FARIA, 1999), e pelas empresas que atuam no *circuito espacial produtivo* (SANTOS, 1986), dos reagentes para diagnóstico, o que inclui, os laboratórios produtores e consumidores dos reagentes para diagnóstico, e que são agentes produtores de novas normatizações. Partimos da hipótese que o direito reflexivo reforma a cooperação capitalista e orienta algumas das dinâmicas territoriais e econômicas do nosso período, e que o estudo das empresas do circuito espacial produtivo dos reagentes para diagnóstico pode ser muito operacional para o entendimento dessa nova cooperação que se dá no âmbito da saúde no Brasil.

Palavras-chave: Regulação Corporativa; Economia Política da Saúde; Uso Corporativo do Território; Complexo Econômico-Industrial da Saúde; Reagentes para Diagnóstico.

#### **1. INTRODUÇÃO**

Certamente não é um exagero falar que temos nas Ciências Sociais a emergência de questões relativas a novas ordens jurídicas e políticas para além das normas nacionais positivadas e que isso tem representado sérias implicações para o estudo e o entendimento das novas regulações que regem a economia. Quando estudamos mais a fundo alguns setores da economia, como é o caso da saúde, esse dado da *regulação híbrida* (ANTAS JR., 2005) fica ainda mais claro, pois temos uma série de agentes normativos que regulam o setor, o que inclui o Estado, as corporações, órgãos multilaterais e organizações sociais.

---

<sup>1</sup>Professor de Geografia da Escola Técnica Estadual (SP), e doutorando em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo.





Ao analisarmos como se dá a regulação do setor da saúde no território brasileiro, o dado da regulação corporativa no setor ganha destaque, pois a prática médica hegemônica aplicada no Brasil na atualidade é altamente dependente do desenvolvimento de inovações científico-tecnológicas, o que exige além de grandes inversões de capital, uma série de normas que incentivem e viabilizem o desenvolvimento do *Complexo Econômico-Industrial da Saúde* (GADELHA et alii, 2012). De modo que o Estado brasileiro, passou ao longo dos últimos anos a formular uma série de normas que possibilitam o pleno desenvolvimento desse setor industrial, o que conseqüentemente fortalece a lógica corporativa que rege o setor da saúde.

As mudanças tecnológicas no âmbito da saúde se dão de forma planetária, o que fez emergir sistemas organizacionais e grandes grupos transnacionais como poder econômico até então inéditos no território nacional. Nesse contexto julgamos necessário estabelecer um debate sobre o modo como essas empresas agem no território nacional, e para isso é preciso analisar as novas normas que possibilitam o pleno desenvolvimento do complexo econômico-industrial da saúde em consonância com outros complexos industriais ao redor do mundo.

A globalização da economia exige um grande processo de inovação e padronização de insumos e gestos, o que transforma a estrutura das empresas, essas transformações são garantidas pela produção de novas normas e pelo cumprimento dessas normas, que são elaboradas no âmbito do próprio mundo corporativo. Desse modo, o objetivo desse trabalho é analisar como algumas dessas normas corporativas aplicadas às empresas do complexo econômico-industrial da saúde, possibilitam uma maior acumulação de capital e conformam um uso corporativo do território por parte dessas empresas.

A discussão está dividida em duas partes: a primeira trata da conformação da atual economia política da saúde no Brasil, que está estruturada no modelo de medicina altamente dependente de inovações tecnológicas, e que tem, uma forte dependência do atual Complexo Econômico-Industrial da Saúde que representa um novo campo de acumulação do capital em saúde. E a segunda parte trata de alguns dos novos tipos de regulação que surgem no período atual no setor da saúde, onde focalizaremos nossa análise nas empresas ligadas aos serviços de análise laboratorial, que tem conformado um uso corporativo do território o que tem possibilitado uma maior acumulação do capital por parte dessas empresas.

## 2.A ECONOMIA POLÍTICA DA SAÚDE E O COMPLEXO ECONÔMICO-INDUSTRIAL DA SAÚDE BRASILEIRO

A discussão da saúde no âmbito da economia política no Brasil, não parte apenas do entendimento que a saúde é um direito, que foi conquistado através da luta social ao longo dos anos, mas que ela tem representado, cada vez mais, um campo importante para a



acumulação ampliada do capital, o que nos leva a discussão da saúde enquanto mercadoria e bem econômico (VIANA, SILVA & ELIAS, 2007; MENDES & MARQUES, 2009). Deveras o estudo da economia política tenta apreender “a dinâmica contraditória do capital, cuja essência nos é dada pelos processos de acumulação, distribuição e inovação, e daquilo que os funda e explica – a concorrência” (TEIXEIRA, 2000, p. 107).

O setor da saúde no Brasil é por essência cheio de contradições, pois ao mesmo tempo em que temos a garantia constitucional de que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado (BRASIL, 1988), temos um processo de fortalecimento contínuo de grupos empresariais e de um sistema médico altamente dependente de desenvolvimentos científicos tecnológicos. Temos, desse modo, um processo concomitante de desmercantilização do acesso à saúde e de mercantilização da oferta e da provisão da saúde (VIANA; SILVA & SCHEFFER, 2009).

A gestão dos serviços de saúde se dá num contexto onde temos a conformação de redes globais de produção, de prestação de serviços, de informações e de logística especializada em saúde, que além de viabilizarem a atuação das instituições de mercado, passam a orientar o planejamento territorial das regiões mais competitivas no setor da saúde (ALBUQUERQUE & VIANA, 2015, p. 29), ou o que tem sido chamado de *clusters* da saúde. Nesse contexto, a gestão dos serviços de saúde se torna uma prática administrativa complexa, em função da amplitude desse campo e da necessidade de conciliar diversos interesses, que vão desde o campo individual, do usuário, passando por coletivos, envolvendo associações dos mais diversos setores da saúde, e culminando com a disputa de interesses com fortes agentes corporativos de nível nacional e internacional (TANAKA & TAMAKI, 2012, p. 821).

Para elaborarmos uma teoria da economia política da saúde é preciso entender que a política de saúde comporta ao menos três dimensões complexas. Que envolvem a dimensão da *saúde como sistema de proteção*, a *saúde na sua dimensão industrial* e a *dimensão política da saúde* (FREEMAN & MORAN, 2002). A *saúde como um sistema de proteção social* ganha concretude no Brasil, a partir da carta magna, onde a saúde ganha o *status* de direito social e de um dever do estado perante a sociedade, que deve criar políticas que garantam sua equidade e universalidade. A *dimensão industrial da saúde* envolve um importante setor de produção de insumos e produtos direcionados ao trato médico, que envolvem desde medicamentos, reagentes para diagnóstico até aparelhos usados do diagnóstico por imagem da medicina nuclear. E finalmente a *dimensão política da saúde*, que inclui uma complexa rede de instituições que representam uma complexidade agentes, provedores, usuários, profissionais da saúde, compradores e governantes. Cada um destes mobilizando uma série de recursos, defendendo diversos interesses e



estabelecendo distintas disputas de poder dentro do setor (VIANA; SILVA & SCHEFFER, 2009).

Essas três dimensões nem sempre estão presentes nos territórios da mesma forma, dependendo da *formação socioespacial* (SANTOS, 1977), podemos ver um arranjo muito diverso dessas dimensões, por esse motivo, não é possível compreender a economia política da saúde sem considerar o território como uma de suas dimensões. Sendo assim, levar em conta a dimensão espacial das políticas públicas da saúde não é apenas uma escolha do pesquisador, mas é uma tarefa que a realidade e o uso do método acaba por impor ao pesquisador (ANTAS JR & ALMEIDA, 2017).

A economia política da saúde e os interesses de mercado não são elementos excludentes. A constituição federal brasileira de 1988, além de instituir o Sistema Único de Saúde (SUS)<sup>2</sup>, no qual a saúde tem a garantia de ser um direito de todos, ainda fala, no artigo 200, que o SUS deve participar ativamente da produção de medicamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumo médico hospitalares. Esse dado estabelece que o SUS deve ter um forte vínculo cooperativo com as empresas do ramo da saúde, estabelecendo fortes laços com o setor produtivo da saúde.

Temos, a partir desse momento, a consolidação do que Carlos Augusto Grabois Gadelha (2002) chama de *Complexo Econômico-Industrial da Saúde*<sup>3</sup>, que é composto, por diferentes cadeias produtivas especializadas no fornecimento de insumos médico-hospitalares no território brasileiro. E que é definido por uma ampla divisão territorial, financeira e comercial do trabalho, envolvendo diversas atividades de alta intensidade de inovação através de novos paradigmas tecnológicos. Essa divisão territorial do trabalho tem uma importante base produtiva de bens e serviços e está voltada para o fornecimento de produtos e serviços ligados à medicina (GADELHA et alii, 2012), tendo o SUS como o seu principal comprador e investidor. Temos então um processo concomitante de consolidação e expansão territorial do SUS, e um crescimento da oferta de serviços de saúde com a consolidação do complexo econômico-industrial da saúde (ANTAS JR. & ALMEIDA, 2017).

---

<sup>2</sup> Apesar do Sistema Único de Saúde aparecer como uma das garantias constitucionais, ele só foi implementado no início da década de 1990, após a promulgação da Lei Orgânica da Saúde (lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, complementada pela lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990).

<sup>3</sup>A primeira vez que Gadelha usa esse conceito (2002), ele se refere a essas empresas como apenas *complexo industrial da saúde* (CIS). Entretanto, as políticas nacionais empregaram esse conceito no sentido de apenas olhar a produção industrial das indústrias ligadas à saúde. E para não ficar preso ao “sentido restritivo com que as políticas nacionais o têm empregado que exclui dessa base produtiva o segmento consumidor e demandante, ou seja, os serviços para onde escoam a produção do segmento industrial” (GADELHA et alii, 2012, p. 13), nessa segunda publicação, o autor cunhou o termo *complexo econômico-industrial da saúde* (CEIS), que será o que usaremos ao longo desse trabalho.



Nesse contexto só é possível compreender as questões envolvendo a política de saúde brasileira, através da análise da produção técnico-científica, aplicada a industrial, o que acaba por construir *circuitos espaciais produtivos* especializados na produção de insumos médicos ou em outros objetos técnicos aplicados ao setor da medicina (ANTAS JR., 2015; BERTOLLO, 2013; ALMEIDA, 2014; SANTOS, 2015). Da mesma forma, para compreender a economia política é preciso levar em conta o território, pois “a economia política não pode prescindir do dado espacial” (SANTOS, 2009 [1994], p. 111).

Deveras a análise territorial se torna imprescindível, pois os lugares apresentam importâncias diferentes no processo da gestão pública e privada dos serviços e políticas de saúde. Isso tem fortes implicações, por exemplo, na escolha de lugares para a instalação de novos fixos de saúde<sup>4</sup>. Temos, em verdade, um reforço a “rigidez e ao peso de antigas solidariedades (2010 [1995], p. 157, 158), onde o “princípio de diferenciação entre os lugares, dentro de uma mesma formação social, é dado, sobretudo, pela força de inércia representada pelas heranças do passado, a começar pelo espaço construído” (SANTOS, 2009 [1994b], p. 121).

No Brasil a região sudeste, sobretudo São Paulo, se destacou historicamente como um dos locais que mais recebeu investimentos em saúde, portanto, apresenta um grande número de fixos de infraestrutura médica. Desse modo, esse território se destaca como *locus* do investimento corporativo em saúde e de um processo de expansão ampliada do capital através da área da saúde. Temos assim, a conformação do que Milton Santos (2009 [1996]) chama de “*território como norma*”, que é caracterizado não apenas pela institucionalização da lei, mas pelo modo como os objetos normatizados aparecem, em termos de quantidade, arranjo e densidade pelo território. De forma, que não é possível compreender a economia política da saúde sem entender como se dá os diversos rebatimentos territoriais das normas (ANTAS Jr., 2005, p. 38).

### 3. A REGULAÇÃO CORPORATIVA E OS SERVIÇOS DE ANÁLISE LABORATORIAIS

A década de 1990, foi um marco muito importante na economia da saúde brasileira, pois, além da implementação do SUS, tivemos uma maior incorporação de paradigmas tecnológicos no setor da saúde, com a chegada e fortalecimento de grandes grupos empresariais do setor da medicina no Brasil. A partir desse momento o Complexo

---

<sup>4</sup>Segundo Almeida & Antas Jr. (2011, p. 289), podemos considerar como fixos de saúde os hospitais, clínicas de saúde, postos de atendimento e até mesmo as indústrias relacionadas ao segmento de saúde, mais toda a força de trabalho necessária para a dinamização desses elementos que são fixos no território e que estão em constante relação entre si, formando um sistema. Essa relação sistêmica dos fixos é estabelecida por fluxos materiais e informacionais.





Econômico-industrial da Saúde brasileiro ira, paulatinamente, ampliar sua produção e campo de atuação, muito influenciado pelo grande poder de comprar do SUS. Temos em concomitância a esse processo, a transformação de empresas multinacionais em corporações transnacionais, que passaram a ser os principais agentes da economia mundial (HIRST & THOMPSON, 1998, p. 28). Entre essas empresas, temos diversos grupos empresariais da saúde.

José Eduardo Faria fala que esses grupos transnacionais formam uma verdadeira “*sociedade de organizações*”, que é mais uma espécie de “constelação de governos privados do que propriamente uma associação de indivíduos articulada por um governo público” (FARIA, 1999, p. 172). Onde as empresas passam a adquirir uma nova forma de controle sobre o mercado, muitas vezes, atuando em segmentos oligopolizados da economia globalizada e procurando extrair das formações socioespaciais (SANTOS, 1977) todas as vantagens possíveis para a sua atuação, o que inclui um tratamento mais favorável por parte dos Estados e um menor custo de concessões em termos de competição comercial. Essas grandes organizações ou corporações transnacionais através da formação de coalizões com outras organizações, passam a privilegiar quase que exclusivamente suas linhas “egoístas” de atuação em detrimento aos interesses coletivos das sociedades e dos governos resistentes a essa lógica (FARIA, 1999, p. 175).

Esse movimento é garantido, sobretudo, por uma mudança nos sistemas de direito, onde as empresas não seguem somente as leis do direito positivo (Estatal), mas passam, também, a criar novas normas das quais dependem para a eficácia do seu trabalho. As novas tecnologias criadas por essas empresas impõem, em si mesmo, uma série de “regras que constituem uma obrigação para o usuário preocupado com a obtenção de resultados maiores” (SILVEIRA, 2000, p. 121). Ao participar de um mercado global as empresas impreterivelmente têm que cumprir regras de eficiência, de competitividade e de fluidez consagradas a nível internacional. Temos, desse modo, um novo paradigma normativo, onde diversos agentes produzem normas, incluindo os Estados nacionais, as corporações e as organizações sociais de variados tipos e interesses que Antas Jr. denomina de regulação híbrida do território (2005; 2015).

Essa mudança no perfil de atuação das empresas pode ser percebida em âmbito internacional a partir da década de 1970, com o Estado deixando o seu papel de produtor cada vez mais em segundo plano e assumindo conjuntamente com as corporações um caráter mais regulador, instaurando uma situação de pluralismo jurídico conforme asseveram Santos (1988), Faria (1999) e Wolkmer (2001). No Brasil, em particular, podemos ver que esse modelo foi adotado a partir dos anos 1990 através das políticas neoliberais e de uma larga privatização das empresas estatais, num processo onde grupos





privados passaram a dominar o mercado nacional, e receberam uma série de incentivos fiscais, além de agirem como órgãos produtores de normas (GOMES, 2006, p. 616).

A garantia constitucional de acesso a saúde conduziu a passagem de um setor industrial nacional de produção de insumos médicos, para o estabelecimento do complexo econômico-industrial da saúde, que é controlado por corporações transnacionais e que é responsável pelo fornecimento dos insumos necessários ao sistema de saúde nacional, público e privado, e regulado pelo SUS e pela ANVISA. A partir desse complexo podemos observar a penetração de um modelo corporativo no desenvolvimento de tecnologias médicas e no próprio processo de formação de profissionais e na prestação de serviços.

Para o funcionamento do complexo econômico-industrial da saúde é necessária a intensa produção de normas, que envolve, desde a regulação por parte do Estado no que diz respeito a pesquisa, produção, comercialização e utilização dos insumos voltados a saúde, bem como, o estabelecimento de regras de cunho corporativo que fogem do direito positivo estatal. Como as empresas que controlam os *circuitos espaciais produtivos* (SANTOS, 1986) da saúde, são corporações transnacionais, as regras do direito positivo estatal não consegue abarcar toda a complexidade envolvendo essas corporações, sendo assim, as empresas produzem normas próprias para seu funcionamento, e esse é um dado que pode ser bem compreendido no âmbito do *direito reflexivo* e nos desdobramentos engendrados pela dinâmica capitalista no território.

O modelo do “direito reflexivo” trata da ruptura da matriz organizacional do direito estatal com a entrada de vários agentes privados e organizações multilaterais, que criam outras formas de dirimir conflitos, que não as ditadas pela forma de direito estatal e com o comum acordo das partes envolvidas (TEUBNER, 1987). Com o avanço da globalização o nível de complexidade dos conflitos jurídicos tem dificultado a ação efetiva e produtiva dos sistemas jurídicos estatais, de modo que a atuação do sistema jurídico poderia ser uma anomia funcional diante da atual complexidade dos sistemas autônomos, o que pode gerar graves desajustes para o equilíbrio social e interno desses sistemas (FARIA, 1999, p. 193).

Uma vez que o Estado não está mais em condições de formular soluções padronizadoras e universais para resolver os problemas cada vez mais complexos dos agentes privados, o *direito reflexivo* surge como uma forma de forjar, dentro dos mais diversos campos, racionalidades normativas próprias e promover entre os “diferentes sistemas uma (auto) reflexão sobre os efeitos sociais tanto de suas decisões quanto de sua atuação sobre os interesses específicos potencialmente generalizáveis, induzindo-os a não ultrapassar as *situações-limites*” (FARIA, 1999, p. 196, grifo do autor) onde todos os agentes envolvidos, indistintamente, teriam muito a perder.



Quando estudamos especificamente o circuito espacial produtivo dos reagentes para diagnóstico, e mais especificamente o segmento de análise laboratorial o dado do direito reflexivo pode ser observado com mais clareza. Os dois maiores grupos de laboratórios brasileiros que atuam no segmento de análise laboratorial, diagnóstico laboratorial e apoio a outros laboratórios no Brasil são o grupo Dasa e o grupo Fleury, sendo que a Dasa é o maior laboratório da América Latina e o quarto maior do mundo e o Fleury é o segundo maior grupo laboratorial atuando na América Latina.

Esses dois laboratórios estão profundamente ligados a lógica do direito reflexivo, e esse dado pode ser observado pelo modo como eles tem ao longo do tempo solucionado um conjunto de conflitos através da Câmara de Arbitragem do Mercado (CAM) da BM&FBOVESPA. Segundo os novos regulamentos da Bovespa, as empresas que fazem parte do segmento de Novo Mercado, do Nível 2 das Práticas Diferenciadas de Governança Corporativa e do Bovespa Mais, são obrigadas a participar dessa câmara de arbitragem da Bovespa. E tanto o grupo Dasa, como o Fleury fazem parte do segmento da Bovespa que exige a participação na câmara arbitral, e eles tem ao longo do tempo utilizado muito esse recurso como modo de resolver conflitos.

Um caso emblemático é de como a Dasa resolveu um problema com relação a aquisição de mais ações do grupo por um de seus acionistas. No ano de 2013, o empresário Edson de Godoy Bueno, até então detentor de 23,5% das ações da Dasa, entrou através da sua empresa Cromossomo Participações II, com um pedido de arbitragem para a compra de mais ações, sem a necessidade de fazer uma oferta pública de aquisição (OPA), conforme determina o estatuto da empresa. A câmara de arbitragem decidiu, em 2014, que essa compra poderia ser realizada sem a realização de uma oferta pública e a família do empresário Edson Bueno, passou a ser detentora de mais de 70% da Dasa. A partir desse momento a pendência judicial passou a ser com o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) que teria que determinar se esse tipo de concentração era legal ou não, mas em julho de 2014 o tribunal do CADE, decidiu que essa concentração era legal e a Dasa passou a ser controlada pelo Grupo Bueno.

A resolução de conflitos por meio da arbitragem não se dá apenas no âmbito das empresas, no Brasil temos a presença de câmaras de arbitragem voltadas a resolução de conflitos entre pessoas físicas e pessoas jurídicas, esse é o caso da Câmara Peace Maker, conhecida como Câmara da Saúde, que é a 1ª câmara de conciliação, mediação e arbitragem especializada em saúde e que tem dirimido conflitos tanto entre o consumidor (pessoa física) e as empresas (pessoa jurídica), como entre os hospitais (públicos e particulares), os profissionais de saúde, os planos de saúde, as clínicas e os laboratórios de análises clínicas. Esse tipo de serviço tem possibilitado a resolução de conflitos num tempo



mais rápido frente a morosidade do sistema jurídico tradicional, e essa câmara de arbitragem em específico realiza o processo de conciliação arbitral tanto de maneira presencial como por reuniões online, o que tem dinamizado ainda mais esse processo.

Outra forma de direito não estatal que tem ganhado, cada vez mais, força diz respeito ao direito da produção, que pode ser definido como um conjunto de “normas técnicas formuladas, entre outros objetivos, para atender às exigências mínimas de qualidade e segurança dos bens e serviços em circulação no mercado transnacionalizado” (FARIA, 1997, p. 45). Essa forma de regulação tem forte expressividade no circuito espacial produtivo dos reagentes para diagnóstico através das certificações ISO (International Organization for Standardization), que estabelece sistemas de padrões de qualidade, tanto para os fabricantes de dispositivos médicos como para os laboratórios consumidores desses dispositivos e dos reagentes para diagnóstico.

Com relação ao segmento de análise laboratorial, bem como para as empresas produtoras de reagentes para diagnóstico, temos no Brasil dois certificados de acreditação que são de primordial importância para o funcionamento das empresas desse segmento. O primeiro é o certificado DICQ, acreditado pelo Sistema Nacional de Acreditação e pela Sociedade Brasileira de Análises Clínicas (SBAC), que juntos inspecionam e dão a certificação de qualidade para o funcionamento em território nacional dos laboratórios de análise clínica. O segundo certificado mais importante é a norma ISSO 13485, que possibilita aos detentores dessa acreditação a possibilidade de acesso ao mercado internacional de reagentes para diagnóstico, tanto para exportações de kits de reagentes, como de importação de kits de reagentes para utilização no mercado brasileiro.

A resolução de conflitos através da arbitragem, bem como as normatizações do direito da produção, tem se disseminado de maneira rápida entre o setor empresarial. E a arbitragem tem sido vista como uma forma cada vez mais vantajosa de dirimir conflitos. Quando observamos mais a fundo os vínculos cooperativos dentro do circuito espacial produtivo dos reagentes para diagnóstico o dado da regulação híbrida (ANTAS JR., 2005) dentro do setor da saúde fica ainda mais evidente. Atualmente os círculos de cooperação estabelecidos para e pela produção, são frequentemente associados às instituições públicas (estatais ou autarquias) ou a instituições privadas que conjuntamente estimulam a produção, mas é possível também apontar novos movimentos sociais que estimulam a cooperação entre os agentes produtivos e que se tornam novos sujeitos históricos legitimados pela produção legal não-estatal” (WOLKMER, 2001, p. 121-122).



#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito reflexivo reforça a cooperação capitalista. O território se torna uma fonte material e não-formal do direito, e é revelador de algumas das dinâmicas envolvendo o circuito espacial produtivo dos reagentes para diagnóstico, bem como de outros circuitos da saúde, e dos rebatimentos das normas estatais e não estatais no território produzidas no território e pela dinâmica territorial (ANTAS Jr. & ALMEIDA, 2015). Temos na atualidade além de uma regulação estatal do setor da saúde, uma regulação corporativa, onde, a cada dia, mais agentes produzem normas e regulam o mercado, a produção de novos objetos técnicos e o modo como esses objetos serão consumidos.

Esse novo arcabouço regulatório não foi construído de uma só vez, mas em camadas, o que reflete a maneira como o dado do direito reflexivo e a regulação corporativa tem ganhado, cada vez mais, centralidade na agenda de governança das empresas e dos setores econômicos. O Estado não pode deixar como que a regulação privada se sobreponha a regulação nacional positivada, pois a dentro de um sistema público de saúde, onde a saúde se constitui um direito de todos e o Estado tem a obrigação de fornecer esse direito, quem deve exercer mais fortemente o poder de regulação é o Estado e não o mercado, que sempre vai defender seus próprios interesses, o que, muitas vezes, irá de encontro como as políticas de acesso universal e equitativo à saúde.

#### REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M. V.; VIANA, A. L. D. Perspectivas de região e redes na política de saúde brasileira. *Saúde & Debate*, v. 39, n. spe, p. 28-38, dezembro de 2015.

ALMEIDA, E. P.; ANTAS JR., R. M. Os serviços de saúde no Estado de São Paulo: seletividades geográficas e fragmentação territorial. In: MOTA, A.; MARINHO, M. G. (Org.). *Prática médica e de saúde nos municípios paulistas: a história e suas interfaces*. São Paulo: CD.G Casa de Soluções e Editora, 2011, p. 281- 295.

ALMEIDA, R. S. *O circuito espacial produtivo dos reagentes para diagnóstico: o caso dos serviços de análise laboratorial em saúde no estado de São Paulo*. São Paulo, 2014. 196 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – FFLCH, USP.

ANTAS Jr., R. M. *Território e regulação – Espaço geográfico: fonte material e não-formal do direito*. São Paulo: Humanitas, 2005.



\_\_\_\_\_. Complexos industriais, circuitos espaciais produtivos e direito reflexivo. *Boletim Campineiro de Geografia*, Campinas, v. 5, n. 1, p. 53 – 71, 2015

\_\_\_\_\_: ALMEIDA, R. S. *O território potiguar na economia política da saúde brasileira* [Mimeo]. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2017.

BERTOLLO, M. *O circuito espacial produtivo da vacina no território brasileiro e a pandemia Influenza A H1N1*. São Paulo, 2013. 266 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – FFLCH, USP.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: atualizada até a emenda constitucional nº 38, de 12 de jun. de 2003. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. *Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*. Brasília: Senado Federal, 1990.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. *Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências*. Brasília: Senado Federal, 1990.

DIAS, L. C. Rede: emergência e organização. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010 [1995], p. 141- 162.

FARIA, J. E. Direitos humanos e globalização econômica: notas para uma discussão. *Estudos Avançados*, 1997, vol. 10, n. 28, p. 43- 53.

\_\_\_\_\_. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.

FREEMAN, R.; MORAN, M. A saúde na Europa. In: Negri, B.; Viana, A. L. D. (Org.). *O SUS em dez anos de desafio*. São Paulo: Sobravime/Cealag, 2002. p. 45-64.

GADELHA, C. A. G. *Estudo de competitividade por cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio – cadeia do complexo da saúde*. São Paulo: UNICAMP – Núcleo de economia industrial e da tecnologia, 2002. Nota técnica final.

\_\_\_\_\_; et alii. *A dinâmica do sistema produtivo da saúde: inovação e complexo econômico-industrial*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2012.

GOMES, E. G. M. As agências reguladoras independentes e o Tribunal de Contas da União: conflito de jurisdições? *Rev. Adm. Pública*. 2006, vol.40, n.4, p. 615-630.





HIRST, P.; THOMPSON, G. *Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis: Vozes, 1998.

MENDES, A.; MARQUES, R. M. O financiamento do SUS sob os "ventos" da financeirização. *Ciência & Saúde Coletiva*, junho de 2009, vol.14, no.3, p.841-850.

SANTOS, B. S. *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

SANTOS, F. D. A. *O circuito especial produtivo e a topologia dos equipamentos de radiologia e diagnóstico por imagem no território brasileiro*. São Paulo, 2015. 154 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – FFLCH, USP.

SANTOS, M. "Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método". *Boletim Paulista de Geografia*. São Paulo: AGB, n. 54, p. 81– 100, junho de 1977.

\_\_\_\_\_. "Circuitos espaciais da produção: um comentário". In: SOUZA, M. A.; SANTOS, M. (Org.). *A construção do espaço*. São Paulo: Nobel, 1986, p. 121-134.

\_\_\_\_\_. *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo*. São Paulo: EDUSP, 2009 [1994].

\_\_\_\_\_. *Natureza do espaço: técnica e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: EDUSP, 2009 [1996].

SILVEIRA, M. L. "O espaço da globalização: usos diversos, comando único". In: SOUZA, A. J. et alii. (Org.), *Milton Santos. Cidadania e Globalização*. Bauru: Saraiva/AGB-Bauru, 2000. pp. 121-127.

VIANA, A. L. D.; SILVA, H. P.; ELIAS, P. E. Economia política da saúde: Introduzindo o debate. *Divulgação em Saúde para Debate*, Rio de Janeiro, n. 37, p. 7-20, janeiro de 2007.

VIANA, A. L. D.; SILVA, H. P.; SCHEFFER, M. Economia e saúde. In: MARTINS et alii (Org.). *Clínica Médica*. São Paulo: Manole, 2009, v. 1, p. 420-431.

TANAKA, O. Y.; TAMAKI, E. M. O papel da avaliação para a tomada de decisão na gestão de serviços de saúde. *Ciênc. Saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 4, p. 821-828, Abril de 2012.

TEIXEIRA, A. Marx e a economia política: a crítica como conceito. *Rev. Econômica*, n.4, v. II, p. 85- 109, dezembro de 2000.

TEUBNER, G. *Le droitréflexif*. Paris: LGDJ, 1987.

WOLKMER, A. C. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura do Direito*. São Paulo: Alfa Ômega, 2001.



## **GT 01 – Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado na América Latina.**

### **JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE E OS DESAFIOS DA PACTUAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE NO ESTADO DO PARÁ.**

Tamara Lima Martins Faria (NAEA/UFPA) <sup>1</sup>

tamaralmf@gmail.com

Milton Cordeiro Farias Filho (NAEA/UFPA) <sup>2</sup>, mcfarias@gmail.com

Silvia Ferreira Nunes. (NAEA/UFPA) <sup>3</sup>,

silvnunes@gmail.com

#### **RESUMO**

Os desafios da pactuação dos serviços públicos de saúde no estado do Pará provocados pela judicialização da saúde têm exigido do gestor público ações que ultrapassam o campo administrativo. Este fenômeno desencadeia a exigência de novas posturas quanto às formas de negociação do serviço em âmbito regional. O artigo tem como objetivo compreender o avanço do instrumento judicial como recurso do cidadão para ter acesso aos serviços de saúde. Utiliza abordagem descritiva e qualitativa com base em análise documental e de seu conteúdo, entrevistas semiestruturadas com representantes da Secretaria Estadual de Saúde do Pará (SESPA), da Secretaria Municipal de Saúde de Belém (SESMA) e a promotoria de assuntos constitucionais do Ministério Público do Estado (MP-PA). Os resultados revelam que mesmo com os instrumentos de pactuação disponíveis ainda existem dificuldades para o cumprimento dos acordos estabelecidos, por ineficiências do sistema de saúde que abrange desde a atenção básica até a média e alta complexidade, o que resulta em demandas não atendidas e recursos dos não atendidos ao Poder Judiciário.

Palavras-chaves: Políticas Públicas- Judicialização da Saúde- Pactuação.

#### **1. INTRODUÇÃO**

A organização de um sistema de governança que proporcione a efetiva ordenação e sintonia do sistema de saúde com todos seus elementos conceituais e operacionais tem sido o grande desafio dos gestores públicos para a garantia do acesso aos serviços de saúde pela população tendo em vista ser a saúde um direito social e dever do Estado.

<sup>1</sup>Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU/NAEA/UFPA).

<sup>2</sup> Docente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade da Amazônia (PPAD- UNAMA).

<sup>3</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PPGDSTU/NAEA/UFPA).



Tanto a Constituição Federal de 1988, quanto a Organização Mundial da Saúde (OMS), preconizam a saúde não somente como a ausência de doença, mas *um estado de completo bem-estar físico, mental e social* (Organização Mundial da Saúde, 1946).

Embora a saúde seja um direito social garantido pela Constituição Federal há vinte e nove anos, a mesma não está plenamente acessível a todos os cidadãos que acabam recorrendo, individual ou coletivamente, ao judiciário exigindo do Estado fornecimento de medicamentos e realização de atendimentos em saúde negados anteriormente.

O fenômeno nacional conhecido como “judicialização da saúde” tem se apresentado como um reflexo da ineficiência ou má gestão das políticas públicas de saúde. Isso tem levado os usuários dos serviços de saúde buscar no judiciário o caminho para a resolução de problemas de forma tempestiva e compulsória (DINIZ; MACHADO; PENALVA, 2014). O resultado disto é a presença constante do judiciário na efetivação da saúde e na gestão desta (Conselho Nacional de Justiça- CNJ, 2015). No entanto, isso tem implicações para a gestão como interferência no planejamento dos gastos.

Ao mesmo tempo em que para o demandante o Judiciário se torna um caminho mais curto para resolução de conflitos entre este e o Estado, esta mediação do judiciário pode se caracterizar como uma interferência indevida do mesmo nas políticas públicas caso não adote procedimentos uniformes que garantam hegemonia no acesso aos bens e serviços públicos de saúde, obstruindo assim, a decisão do Estado quanto à alocação dos recursos e impactando na atividade administrativa (DINIZ, MACHADO, PENALVA, 2014; NETO; MACHADO; SILVA; COSTA. GUEDES; AOKI, 2016). Além disso, as decisões do judiciário geram dois tipos de cidadão: os que conseguem atendimento pela via judicial e os que não conseguem.

Estudos sobre este tema têm abordado o fenômeno da judicialização do ponto de vista da crescente demanda dos tribunais para dirimir conflitos relacionados ao fornecimento de medicamentos. Pepe, Figueiredo, Simas, Osório de Castro e Ventura (2010) destacam a necessidade de articulação entre o Executivo e o Judiciário no intuito de definir claramente os atores envolvidos no fornecimento de medicamentos e identificando assim, os obstáculos e deficiências que devem ser superados no intuito de melhorar a gestão da assistência farmacêutica para a população.

Na perspectiva do impacto da crise econômica e das novas regras fiscais, alguns estudos afirmam que a efetivação do direito a saúde ainda tem muitos desafios a serem enfrentados sobretudo quanto à diminuição das despesas primárias do governo federal no produto interno bruto e das despesas deste governo em saúde, revelando assim, a diminuição do tamanho do Estado. Esta crescente dificuldade de acesso ao direito a saúde pressiona aqueles que procuram os serviços públicos de saúde ora para o mercado de



planos de saúde ora para exigir este direito do Estado através da judicialização (VIEIRA; BENEVIDES, 2016; CAMARGO, 2003)

Quanto aos elementos que afrontam o direito à saúde, Campo, Bedrikow, Santos, et al, (2016) relacionam cinco destes: a) abertura do capital estrangeiro para investimento em saúde, a presença de seguradoras transnacionais de saúde no mercado brasileiro, a privatização dos serviços do SUS, as propostas para obrigatoriedade da disponibilização de seguros-saúde pelos empregadores e o continuo desfinanciamento do SUS.

No entanto, pouco se discute o impacto de se recorrer ao judiciário quando os litígios se apresentam entre municípios ou entre município e o Estado. A pactuação dos serviços públicos de saúde exige coordenação entre estes entes fato este que em grande parte das vezes não ocorre.

**Objetivo.** Este estudo buscou compreender o avanço do instrumento judicial como recurso do cidadão para ter acesso aos serviços de saúde. Trata-se de uma pesquisa que busca interpretar a perspectiva dos gestores de saúde.

As perspectivas teóricas da governança e das políticas públicas auxiliarão na definição dos principais obstáculos presentes na esfera administrativa. Entenda-se neste sentido a relação entre as esferas de gestão responsáveis pela elaboração e execução das políticas públicas de saúde: união, estado e município.

O fenômeno da judicialização é aqui tratado como resultado do não atendimento de demandas na esfera administrativa que transbordem para a esfera judicial. Isto se faz necessário pela definição e alcance das responsabilidades dos gestores para que se configure um sistema de governança dentro do SUS e, assim, haja um equilíbrio entre oferta e demanda (BARBOSA; BARBOSA; NAJBERG, 2016).

Estas demandas não atendidas que extrapolam a esfera administrativa é, em partes, reflexo do modelo federalista brasileiro que tem como principais características: o grande poder de veto dos subnacionais nas arenas decisórias federais, relações intergovernamentais predatórias, federalismo autárquico e prioridades políticas locais afetadas diretamente pelas estruturas de incentivo nas relações superiores do governo (ARRETCHE, 2010).

O modelo brasileiro de federalismo, conforme Souza (2001), produz resultados diferentes no território nacional em virtude da descentralização econômico e financeira que transferiu para os estados e municípios maior autonomia, no entanto, isto enfraqueceu a União que passou a enfrentar dificuldades financeiras diante da necessidade de diminuição das desigualdades regionais.

Outra fragilidade do modelo federalista brasileiro foi o incremento das responsabilidades dos municípios que não foi acompanhada de incremento dos recursos



para custeio de novas despesas, pois grande parte dos municípios brasileiros ainda é fortemente dependente de recursos federais, além da centralidade das principais decisões nas mãos da União (ARRETCHE; MARQUES, 2007).

Para frear este descompasso entre os entes federativos quanto à execução das políticas públicas de saúde e fortalecer a descentralização, surge em 2006 o Pacto pela Saúde<sup>4</sup> no qual foram redefinidas as funções de cada ente federativo com o objetivo de trazer inovação tanto nos processos quanto nos instrumentos de gestão e, assim, pactuar as reformas entre União, estados e municípios.

Para pactuar a organização e o funcionamento das ações em saúde foram criadas as CIT (Comissão Intergestores Tripartite), CIR (Comissão Intergestores Regionais) e CIB (Comissão Intergestores Bipartite)<sup>5</sup>, também chamadas de instâncias de articulação interfederativa. Nessas arenas são discutidas e negociadas implementação das políticas públicas de saúde e seu produto é a PPI (Programação Pactuada Integrada) que é um instrumento de planejamento no qual constam a definição e o quantitativa das ações que serão implementadas em cada território. (BRASIL, 2009).

É exatamente neste contexto de conflito entre a implementação das políticas e da procura ascendente pelo judiciário que serão discutidas neste trabalho os principais fatores que influenciaram no descumprimento das ações pactuadas entre União, estados e municípios e que, por vezes, extrapolam a esfera administrativa legando ao judiciário a decisão quanto a concessão de acesso à assistência em saúde no município de Belém, Pará.

## 2. MÉTODO

Este é um estudo descritivo de caráter qualitativo com uso de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com os representantes das organizações que lidam diretamente com a gestão da saúde no estado do Pará.

A delimitação da pesquisa é o município de Belém, por concentrar maior número de bens e serviços em saúde e por ser responsável por maior parte dos serviços pactuados no estado do Pará no que concerne aos serviços públicos de saúde. Deste diálogo também participa a esfera estadual (SESPA) por ser responsável pela ordenação da pactuação no estado do Pará e o Ministério Público por receber parte da demanda das reclamações quanto à negativa de atendimento na esfera estadual e municipal.

Os entrevistados foram os representantes da Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Pará (SESPA); Secretaria Municipal de Saúde de Belém (SESMA) e Promotoria

<sup>4</sup> Portaria nº 399/GM, de 22 de fevereiro de 2006.

<sup>5</sup> Conforme Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011.





de Assuntos Constitucionais- Saúde e Educação do Ministério Público do Estado do Pará (MP/PA).

A abordagem qualitativa compreende a análise das entrevistas que foram registradas em áudio e vídeo. Para isto, realizou-se análise do conteúdo das mesmas, considerando as seguintes categorias de análise: descentralização das políticas públicas, pactuação dos serviços de saúde e judicialização da saúde relacionando estas categorias à bibliografia levantada sobre o tema quanto documentos como, por exemplo, o plano estadual de saúde do período vigente.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os direitos sociais preconizados na Constituição Federal de 1988, não se configuram como meras “boas intenções” por parte do Estado, mas são direitos fundamentais exigíveis e que devem ser garantidos face a urgência, sobretudo do direito à saúde, pois o mesmo equivale ao direito a vida.

As políticas públicas atuam como a coordenação dos meios disponíveis para o Estado através da coordenação de atividades tanto estatais como privadas no intuito de garantir resultados socialmente relevantes (BUCCI, 2006).

#### 3.1. Descentralização das políticas públicas

Quanto à **descentralização** das políticas públicas no estado do Pará o representante do MP afirma que os municípios do interior do estado não têm capacidade técnica e financeira para arcarem com o ônus da pseudo independência propaganda pelo discurso descentralizador das políticas. Em contrapartida, o mesmo observa avanços em virtude das discussões feitas em CIB e CIR com o estado sobre as políticas públicas embora tenha-se notícias que algumas das pactuações têm sido impostas pelo estado:

Eu tenho feito meio o papel de advogada do diabo, mostrando aos municípios que na realidade eles caíram no conto: ‘Olha se transformem em atenção plena que vocês vão receber mais verba’ e os olhos dos gestores municipais cresceram, cresceram muito e estão hoje como gestão plena e o estado está pulando fora e dizendo ‘não tenho responsabilidade, você é gestão plena, você que compre o remédio, você que faça o procedimento, você que faça isso, você que faça aquilo’ (Entrevista Promotoria MP/PA, julho/2015).

[...] Mas eu creio que já tenha evoluído bastante a partir do momento em que o estado tem discutido em CIB, os municípios vem pra CIB discutir as questões das políticas públicas. Agora por outro lado o que eu tenho recebido de reclamação é que na realidade as pactuações elas estariam sendo impostas pelo estado aos municípios, os municípios não estariam tendo a oportunidade de discutir em cima do seu levantamento do seu perfil epidemiológico, do seu plano municipal de saúde o que ele quer contratualizar e com quem ele quer contratualizar, a coisa está sendo imposta. (Entrevista Promotoria MP/PA, julho/2015).



Estudos têm como ponto em comum a análise da descentralização no Brasil e a redefinição das responsabilidades dos municípios. Os autores destacam os avanços decorrentes deste processo, no entanto afirma que muitos desafios e problemas foram impostos por ele aos municípios: desigualdades de condições políticas, administrativas, técnicas, financeiras multiplicidade de resultados das políticas públicas em decorrência da tensão de poder entre União e municípios, desigualdade na provisão de serviços de saúde, baixa arrecadação própria (ARRIVILLAGA; BORRERO, 2016; ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; ARRERTCHE, 2007).

O representante da SESMA aponta um problema que afeta grande parte dos municípios: e que, embora a política de saúde seja descentralizada na sua execução, quanto à elaboração grande parte das políticas de saúde é de caráter universal o que resulta na diversidade de resultados da mesma política por não considerar as peculiaridades de cada município ou estado e também pela distância entre o ente que elabora a política e o que executa:

Existem determinadas normatizações que são criadas pelo Ministério da Saúde sem levar em consideração as realidades de cada região e acaba que, quando você tenta implantar determinada coisa em uma região, ela tem uma facilidade ou alcança um objetivo que em outras regiões você não consegue. Então essa distância entre a tomada de decisões e a implantação dessas decisões nos estados ela, apesar de ser votado em CIT, apesar de ter uma discussão nem sempre a gente consegue fazer com isso tenha um produto adequado. (Entrevista Representante da SESMA, outubro/2015)

### 3.2. Pactuação

Quanto à **pactuação** o representante do MP ao ser questionado sobre a oferta de serviços especializados pelo estado do Pará ao município de Belém, a mesma afirma que, neste contexto de regionalização e pactuação dos serviços não se pode analisar individualmente um município, pois, no caso de Belém, por concentrar a maior parte dos serviços que são pactuados com outros municípios, a demanda é muito maior do que a pactuada, pois são atendidos também pacientes de outros estados.

Outro agravante, segundo este representante é a incompatibilidade entre o que é ofertado e a demanda assim como, o perfil epidemiológico do estado:

[...] posso dizer que dos cempacientes uns quarenta eram de Belém. Em termos populacionais quanto representa a população de Belém para o estado? Por isso que posso lhe dizer assim: em termos, o que eu verifico os serviços existentes não estão compatíveis com a população do estado, com o perfil epidemiológico do estado, por quê? Porque a gente tem fila de espera, se estivesse compatível nós não teríamos fila de espera. (Entrevista com a Promotora de Assuntos Constitucionais MP/PA, julho 2015)

O representante da Secretaria de Estado de Saúde destaca a importância dos hospitais regionais para descongestionar a grande demanda de Belém. O mesmo afirma



que estes hospitais e a existência de todas as redes de apoio têm grande importância para o atendimento dos municípios limítrofes.

O representante da SEPA destaca a importância da regionalização e pactuação da saúde<sup>6</sup>, pois após estas diminuíram os casos de transferência para a capital e, quando necessário que esta transferência ocorra, os pacientes são estabilizados no seu município de origem:

Em Redenção, todos os municípios do entorno vão para Redenção e assim por diante. A ideia pelo Decreto nº 7508 foi instituir as regiões de saúde, o estado tem 13 regiões de saúde. O que é a Política do estado? Fazer com que em cada região de saúde você tenha implantado todas as redes: psicossocial, urgência e emergência e rede cegonha. E a ideia até 2017 é em toda a região ter um hospital de alta complexidade que aí você não precisa vir pra Belém (Entrevista com o Representante da SESP, agosto de 2015).

O mesmo destaca também a importância da Comissão Intergestores Regionais (CIR) nas quais são pactuados os serviços e prestados relatórios sobre a ação de cada um deles no intuito de melhorar o serviço não somente no que concerne à saúde, mas também a ação de outras secretarias que, de alguma forma impactam na saúde como é o caso do Departamento de Trânsito que coordena ações no intuito de diminuir acidentes de trânsito: “[...] nós temos as CIR, Regional Intergestores. Então eu digo para eles: todos os meses vocês têm que fazer um relatório e levar, porque lá estarão todos os municípios”.

Ainda quanto à pactuação, o representante da Secretaria Municipal de Saúde de Belém afirma que mesmo com a presença de hospitais regionais em algumas localidades do estado, ainda assim, alguns serviços específicos ainda são drenados para Belém. Afirma ainda que todos os municípios estão incluídos na PPI (Programação Pactuada Integrada) firmada entre o município de Belém e o estado do Pará e destaca a importância de rever esta PPI, pois Belém, além de não ter estrutura física para atender a demanda interna e externa ainda tem o grande problema dos encaminhamentos indevidos feitos por municípios que não atendem aos requisitos mínimos, como, por exemplo, estabilização do paciente:

Foi feita uma PPI que está sendo revista, mas foi feita uma PPI em 2011 e nesse momento o município de Belém e o Estado fizeram uma pactuação enorme com vários outros municípios. Foi feita alguma revisão nesta PPI, mas ela não teve um produto devido, adequado, então mesmo em localidades em que tenha hospitais regionais e que atenda alta complexidade eu acabo drenando para Belém algumas coisas específicas [...] Nós temos passado para outro nível agora que é o de notificar os Ministérios Públicos estaduais e federais por encaminhamentos irresponsáveis que nós recebemos de pacientes, o município não dá

---

<sup>6</sup> O estado do Pará, segundo o PES 2016-2019 conta com treze regiões de saúde treze Regiões de Saúde que necessariamente não são coincidentes nas conformações, mas convergem quanto às intenções de redução das iniquidades seja do ponto de vista da política de saúde, ou em relação às demais políticas sociais.



nenhuma resolutividade, não dá nenhuma estabilização. (Entrevista com o representante da SESMA; outubro de 2015).

### 3.3. Judicialização

Quanto à **judicialização** da saúde, o representante do Ministério Público do Estado do Pará afirma que a promotoria tem por princípio resolver os conflitos na esfera administrativa no intuito de não judicializar as ações que poderiam ser resolvidas de forma mais tempestiva. Afirma ainda, que a maior parte da demanda recebida é de municípios do interior do estado.

A deficiência da atenção básica no interior leva os demandantes desse serviço a recorrerem à capital que já está com sua estrutura física sobrecarregada. Assim como o representante da SESMA a entrevistada aponta a não estabilização dos pacientes como um ponto crítico no que concerne a transferência de pacientes do interior.

[...] em termos de atendimento eletivo o Ministério Público atua administrativamente, eu atuo somente administrativo porque o Ministério Público não é para furar a fila, assim como as situações graves nós extrapolamos todos os prazos administrativos possíveis para resolução do problema. Só ingressamos com a ação quando esses prazos estão todos extrapolados e a pessoa está realmente em risco, eu tenho um laudo médico, o Ministério atua a partir de um laudo médico, nós não temos capacidade, vamos dizer assim, pra dizer que aquele paciente está correndo risco de vida ou não, porque isso é um ato médico [...] que os 144 municípios pratiquem a atenção básica. Se eles fizerem a prevenção se eles fizerem a atenção básica, se eles fizerem o mínimo possível, como é uma questão de urgência e emergência, eles que estabilizar o paciente, eles tem que regular este paciente, se eles fizerem isso que é o básico do básico, já diminuiria e muito a situação. (Representante do MP/PA, julho/2015)

## 4- CONCLUSÃO

Os resultados obtidos mostram que a judicialização da saúde é resultado do modelo federativo brasileiro que empurra os conflitos gerados ao longo de décadas, tendo como marco a descentralização das decisões para os municípios, para a esfera judicial, pois o cidadão vê esgotada sua garantia da assistência em saúde ao recorrer unicamente à esfera administrativa.

Por sua vez, limitações são observadas em todas as esferas: o município de Belém com estrutura física insuficiente para atender a demanda interna e externa; no âmbito estadual foram apontadas imposições deste aos municípios quanto à pactuação dos serviços e a falta de definição clara do seu papel neste contexto e, quanto a União, a centralidade das principais decisões é marcante resultando na disparidade de resultados da política nos diferentes contextos inerentes aos municípios brasileiros.





Esta pesquisa traz indícios da necessidade da redefinição dos papéis dos subnacionais e de mecanismos de fortalecimento das pactuações estabelecidas de forma que sejam capazes de responsabilizar os gestores públicos envolvidos pela gestão responsável da saúde em seu território. Enquanto isto não ocorrer, a judicialização continuará sendo o caminho para aqueles que precisam de medicamentos e procedimentos que não são contemplados na política pública e, como consequência, estados e municípios continuarão com aumento dos gastos sem planejamento e ao juiz, continuarão sendo transferidas a responsabilidade de decidir quando as políticas públicas falham.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n. 24, p. 41-67, jul. 2005.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Condicionantes locais da descentralização das políticas de saúde. In: HOCHMAN, Gilberto (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: Uma contradição em termos? **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587 - 620, 2010.

ARRIVILLAGA, Marcela; BORRERO, Yadira E. **Vision compressiva y critica de los modelos conceptuales sobre acceso a servicios de salud, 1970-2013**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, mai 2016, p. 1-15.

BARBOSA, Dayse Vieira Santos; BARBOSA, Nelson Bezerra; NAJBERG, Estela. Regulação em Saúde: desafios à governança do SUS. **Cad. saúde colet.**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 49-54, Mar. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-462X2016000100049&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-462X2016000100049&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 09 Out. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocom\\_pilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocom_pilado.htm)> Acesso em: 15 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. OSUS de A a Z: garantindo a saúde nos municípios. Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde. 3. ed. Brasília: Editora Ministério da Saúde, 480 p. (**Série F. Comunicação e Educação em Saúde**). 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Política nacional de atenção às urgências**. Ministério da Saúde. 3. ed. ampl. Brasília, DF: Editorado Ministério da Saúde, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.





CAMARGO, Aspásia. Consórcios Regionais e Intermunicipais – o desafio das parcerias. In: ESCOLA NACIONAL DE POLÍTICA. Brasília: Fundação Getúlio Vargas/Instituto Tancredo Neves, 2003

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa; BEDRIKOW, Rubens; SANTOS, Júlia Amorim; TERRA, Lilian Soares Vidal; FERNANDES, Juliana Azevedo; BORGES, Fabiano Tonaco. Direito à saúde: o Sistema Único de Saúde (SUS) está em risco? Interface: Comunicação, Saúde, Educação, 2016; 20(56): pag. 261-266. Disponível em: < 2016; 20(56):261-6>. Acesso em: 15 out. 2017

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Judicialização da Saúde no Brasil: dados e experiência. Coordenadores: Felipe Dutra Asensi, Roseni Pinheiro.- Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

DINIZ, Debora; MACHADO, Teresa Robichez de Carvalho; PENALVA, Janaina. A judicialização da saúde no Distrito Federal, Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 591-598, Fev. 2014. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232014000200591&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232014000200591&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 14 Out. 2017.

NETTO, Pedro Ribeiro de Sales; MACHADO, Mateus Mendes; SILVA, LásaraThamires Sousa; COSTA, Sabrina da Silva; GUEDES, Virgílio Ribeir; AOKI, Raquel Lima de Abreu. Judicialização da Saúde e Crise Econômica: Uma Breve Análise Quanto à Necessidade de Ponderação de Interesses em Tempos de Crise. Revista de Patologia do Tocantins. Tocantins, v. 3, n. 04, 2016. Disponível em: <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/patologia/article/view/2922/9334>>,. Acesso em: 14 out. 2017.

OLIVEIRA, Maria dos Remédios Mendes et al . Judicialização da saúde: para onde caminham as produções científicas?. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 105, p.525-535, jun. 2015 . Disponível em<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042015000200525&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042015000200525&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 14 out. 2017.

OMS (Organização Mundial de Saúde) 1946. Constituição. Disponível em: < <http://www.who.int/whr/2003/overview/en/index2.html> >Acesso em 26 out. 2003.

PEPE, Vera Lúcia Edaiset al . A judicialização da saúde e os novos desafios da gestão da assistência farmacêutica. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 15, n. 5, p. 2405-2414, ago. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232010000500015&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500015&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 30 jul. 2017

SOUZA, C. Federalismo e gastos sociais no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**, n.52, 2001, p.5-28. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n52/a02n52.pdf>> Acesso em: 12 de ago. 2014.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e. O Direito à Saúde no Brasil em Tempos de Crise Econômica, Ajuste Fiscal e Reforma Implícita do Estado. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas V.10 N.3 2016. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/viewFile/21860/pdf>>. Acesso em 14 out. 2017.



## GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina

### ESTADO E MERCADO EM CONFLITO: OS PADRÕES DE GOVERNANÇA DE ESTATAIS NA REDEFINIÇÃO DA ATUAÇÃO DO ESTADO

Ricardo BezClaumann (UFSC)<sup>1</sup>  
Ricofl81@gmail.com

#### RESUMO

O trabalho tem como tema a regulamentação da governança de sociedades de economia mista no Brasil. A propriedade estatal tende a envolver um conjunto de interesses sociais, econômicos e estratégicos vastos, frequentemente antagônicos a estratégias de gestão focadas na geração de valor acionário. Este conflito de interesses é o cerne do conflito sobre a forma como as estatais são governadas e objeto de intensos debates que levaram a modificação da governança das estatais. No Brasil, a governança das estatais ganhou proeminência com a centralidade da Petrobrás na política nacional, em especial quanto à influência política sobre sua gestão. A depreciação da empresa na bolsa de valores causou a aceleração do processo de regulamentação da governança das estatais no país. Em 2015, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, principal organização nacional destinada a promover a institucionalidade, elaborou um conjunto de documentos trazendo recomendações sobre como as estatais devem ser governadas. No mesmo período, a B3, maior praça de negociação de ativos financeiros na América Latina, lançou um programa para aprimorar os níveis de governança de estatais. Em conjunto, tais iniciativas vocalizam interesses dos mercados financeiros sobre a reforma da governança das estatais. O trabalho faz uma análise comparativa dos padrões citados, enriquecida por material institucional das organizações. Os resultados demonstram que se por um lado as novas regulamentações limitam que as estatais sejam capturadas por grupos políticos para o favorecimento de interesses particulares; por outro, o cumprimento de interesses sociais amplos que contrariam imperativos de lucratividade dos mercados foi significativamente limitado.

Palavras-chave: Empresas estatais, Governança corporativa, Interesse público

#### 1. INTRODUÇÃO

As empresas estatais representam um papel fundamental na economia global, pois compõem parte substancial do PIB, nível de emprego e capitalização dos mercados em quase todos os países. São importantes também porque frequentemente operam em setores estratégicos, como energia, petróleo, transporte e finanças, de larga influência a produtividade e competitividade de toda a atividade econômica. Por isso, suas formas de governança são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social de um país (OCDE, 2005, p.3).

---

<sup>1</sup> Doutorando em Sociologia Política, integrante do Núcleo de Estudos sobre o Sistema Financeiro (Nesfi - UFSC)



A governança das corporações remete às normas que regulam as relações entre os diversos grupos envolvidos com a atividade da empresa. Embora suas práticas estejam frequentemente voltadas para acionistas e o corpo administrativo, envolvem também trabalhadores, clientes, fornecedores e, de forma geral, o conjunto da sociedade. Com a financeirização da economia e o domínio ideológico do neoliberalismo, as formas contemporâneas de governança corporativa vieram a significar o empoderamento dos acionistas e sua capacidade de impor às empresas mecanismos de gestão voltados para a valorização nas bolsas de valores e a maior distribuição de dividendos (AGLIETTA, REBEREIOUX, 2005, p.14).

A reforma da governança de empresas estatais é um fenômeno global, que encontra respaldo na atuação da OCDE e do Banco Mundial. Tem início na metade na década passada com o lançamento das Diretrizes da OCDE sobre a Governança Corporativa para Empresas de Controle Estatal (2005), padrão de referencia internacional quanto ao tema. O processo de transformação da governança de estatais brasileiras se insere dentro deste movimento, mas é intensificado pelo contexto de crise política e econômica recente.

No Brasil, a revelação dos escândalos de corrupção envolvendo a Petrobrás acelerou o processo de formulação e implementação de novas regras para a governança das estatais. A rápida desvalorização da empresa nos mercados acionários ocasionou uma forte reação dos agentes dos mercados financeiros. Mas o desgaste provocado pela Lava-Jato também moveu a classe política, interessada em recobrar parte de sua legitimidade. Entre 2015 e 2016, um conjunto de códigos, normas e leis promulgados pelo mercado e pelo Congresso impuseram novas regras de governança para as estatais.

No ano de 2015, diversas organizações vinculadas ao empresariado financeiro vincularam-se a BM&FBovespa, atualmente B3, para o lançamento do Programa Destaque em Governança de Estatais (PGOVE). A iniciativa contou com o apoio da Comissão dos Valores Mobiliários (CVM), órgão governamental de regulação do setor. O programa teve como intenção lançar normas de governança mais severas do que as previstas na legislação, gerando maior controle dos acionistas sobre a atuação do governo no gerenciamento das estatais.

No mesmo período, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), principal instituição dedicada à implementação da governança em território nacional, divulgou uma serie de documentos sobre a governança das estatais brasileiras. De forma



evolutiva, a Carta de Opinião n.3/2015, Carta Diretriz 5 “Sociedades de Economia Mista” e Caderno de Governança Corporativa: Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista trazem as recomendações da organização quanto ao tema. A iniciativa do IBGC é afinada com a da Bovespa, representando os interesses das finanças em garantir maior previsibilidade e lucratividade para seus investimentos.

Ainda em 2015, diante da comoção causada pela corrupção na Petrobrás, o Congresso decidiu levar adiante projeto de lei que regulamentava o estatuto jurídico das empresas estatais. Após intenso processo de deliberação, a instituição promulgou a Lei n.13.303 de junho de 2016, aprovada apressadamente em plena convulsão política ocasionada pelo impeachment. Intencionada em apresentar um projeto que supostamente limitasse a ingerência política sobre as estatais, em parte desagradou os mercados.

Há, em certa medida, uma disputa entre mercado e Estado sobre o conteúdo da governança das estatais. Enquanto o mercado procura limitar a atuação da classe política sobre as estatais, garantindo uma gestão eficiente no que concerne ao desempenho nos mercados acionários, o governo busca preservar sua influência. Os interesses dos agentes dos mercados acionários podem ser observados pelas iniciativas da Bovespa e do IBGC. Este trabalho analisa o papel atribuído ao Estado como controlador por tais organizações.

O resultado das iniciativas citadas confere à governança das estatais um novo significado, mais próximo dos modelos de gestão das empresas de capital fechado. A crise política e econômica tornou o momento favorável para que o mercado propusesse novas formas de regulação das estatais, apesar das resistências da classe política. No entanto, os interesses do capital financeiro esbarraram em preceitos constitucionais que exigem das estatais o cumprimento de objetivos sociais pelas estatais.

## 2. A GOVERNANÇA DAS ESTATAIS

As ciências sociais têm uma longa tradição em estudar o funcionamento das corporações e como interagem com instituições financeiras, governos, trabalhadores e o conjunto da sociedade. No entanto, pouca atenção foi dedicada às normas que regulam seu exercício e conformam as relações entre a empresa e esses grupos de atores, ou seja, a governança corporativa.



A governança corporativa compreende a estrutura de relações entre os participantes da empresa que determina o exercício do controle sobre sua atividade. O conselho de administração é um órgão central para a governança, sendo o lócus de formulação das decisões estratégicas da empresa. Os principais agentes da governança são acionistas, conselheiros e gerentes; e os direitos e responsabilidades de cada grupo são fundamentais. A governança corporativa também envolve outras partes afetadas pela atividade da empresa, como trabalhadores, credores, fornecedores, clientes e a própria sociedade. No entanto, a doutrina de matriz estadunidense tende a considerá-los como participantes secundários.

Conforme o raciocínio esboçado, a governança corporativa envolve o conjunto de normas resultantes das relações de poder entre os grupos de participantes da empresa, especialmente acionistas e o corpo diretivo, e que constrange e capacita seus comportamentos (AGUILERA; JACKSON, 2003, p.450). Diante dessa perspectiva, quem exerce controle sobre as corporações, de que forma e com quais objetivos, são as perguntas fundantes da governança (BLAIR, 1995, p.3). Mas a amplitude dessas questões foi encurtada nas últimas décadas pelo foco em mecanismos de governança que orientam a empresa a criação de valor acionário (CLARKE, DELA RAMA, 2008, p.2).

A governança corporativa pode ser assim entendida como um modelo de gerenciamento que induz a novas relações entre os mercados financeiros e as sociedades anônimas, que tende a beneficiar os acionistas sobre outros grupos afetados pela atividade da empresa. A definição a seguir é exemplar: “a governança corporativa trata dos modos pelos quais fornecedores de recursos financeiros para as empresas garantem a si mesmos o retorno sobre o seu investimento” (SCHLEIFER; VISHNY, 1997, p.2)

No que se refere à governança de empresas estatais, o papel do Estado como agente controlador é o foco central de suas práticas. A adaptação da governança corporativa para as estatais reposiciona o Estado como proprietário, colocando interesses públicos em confronto com a valorização nas bolsas de valores.

As empresas estatais apresentam características que requerem adaptações para a aplicação do modelo de governança corporativa estabelecido para empresas privadas. Em geral, as estatais não estão sujeitas a falências e aquisições; têm critérios de investimento vinculados ao controle de gastos públicos; e frequentemente operam em setores protegidos da concorrência (OCDE, 2005, p. 8). Dessa forma, as questões centrais da governança





corporativa em estatais que as diferenciam de empresas privadas se relacionam à definição dos objetivos que guiam a gestão.

Conforme a concepção dominante de governança corporativa, o objetivo principal da empresa é a maximização de seu valor acionário e logo a empresa deve ser administrada em benefício dos acionistas. Em geral, as empresas estatais, ainda que tenham prioridades comerciais, perseguem objetivos sociais mais amplos. O conflito entre diferentes objetivos acarreta em problemas para a tomada de decisões estratégicas da alta gestão, obrigada a equilibrar prioridades não comerciais e lucros.

No Brasil, o cumprimento de objetivos sociais pelas estatais está expresso no artigo 173 da Constituição Federal, que exige que a atividade econômica do Estado seja fundamentada por “relevante interesse coletivo”. De forma semelhante, a legislação específica sobre sociedades anônimas determina que o Estado possua os mesmos direitos e responsabilidades do acionista controlador de uma empresa privada, mas que deve orientar sua atividade “de modo a atender ao interesse público que justificou sua criação” (Lei 6.404/76, artigo 238). A ausência de determinação legal quanto ao que constitui a realização de interesse coletivo ou público concede aos agentes de governo influentes na gestão de uma estatal flexibilidade para a aplicação de estratégias gerenciais que comprometam a rentabilidade da empresa e que por tal razão contrariem os interesses do mercado.

Ao longo dos anos, a racionalidade da propriedade estatal de empresas comerciais tem envolvido um conjunto de interesses sociais, econômicos e estratégicos, como a universalização de serviços, políticas industriais de desenvolvimento, e a formação dos chamados monopólios naturais (OCDE, 2005, p.103). Em conjunto, tais objetivos apontam para a realização de interesses antagônicos ao beneficiamento exclusivo dos acionistas.

A questão que se impõe é a definição de interesse público e de como pode ser alcançado por uma empresa, debate fundamental para a definição da governança corporativa. Dependendo da orientação ideológica que se toma como ponto de partida, ao beneficiar aos acionistas, uma empresa estaria cumprindo com a realização de interesses coletivos (SCLEIFER, VISHNY, 1997). De outra forma, é legítimo pensar que os interesses dos acionistas não correspondem aos da coletividade, e que uma empresa deve cumprir funções sociais que não se limitem a produção do lucro e sua distribuição na forma de dividendos (FREEMAN, EVAN, 1990).



### 3. A POSIÇÃO DA B3

A B3, então chamada BM&FBovespa, anunciou em 2 de abril de 2015, iniciativa de instituição de novos padrões de governança para empresas de controle estatal, chamada Programa Destaque em Governança de Estatais (PGOVE). Os escândalos da Petrobras, que debilitaram ainda mais a confiança dos mercados nas estatais, diminuíram significativamente as negociações de ativos na B3, ocasionando prejuízos também para a bolsa de valores. O programa pretendia revigorar o mercado de capitais doméstico, então fragilizado pela conjuntura de crise econômica e incerteza política, injetando confiança nos investidores sobre as estatais.

Conforme o discurso da B3, as práticas de governança garantiriam maior segurança para os investidores e atuariam para retomar a confiança nos mercados e nas estatais listadas. A governança era defendida também como forma de colocar os interesses dos mercados, da sociedade e do próprio Estado em comum acordo, evitando os desmandos que haviam ocasionado enormes prejuízos para Petrobras e Eletrobras. O trecho a seguir, sobre os fundamentos do programa, é explicativo:

O processo de elaboração do programa envolveu uma audiência restrita e outra pública, nos quais participaram, sob a coordenação da B3, profissionais vinculados a regulação e funcionamento dos mercados acionários, associações de investidores e, como ouvintes, representantes de entes da federação, da CVM, de ministérios e profissionais das próprias estatais.

O PGOVE foi oficialmente lançado em 30 de setembro de 2015, constituído inicialmente como uma vocalização dos interesses dos investidores de capital, mas também como uma tentativa de negociação que minimizasse os conflitos entre Estado e mercado acentuados ao longo do governo Rousseff. Contudo, ao exigir das estatais práticas de governança mais rígidas que a legislação e adequadas ao interesse das finanças, criaram uma tensão com agentes do governo.

O regimento do PGOVE prevê a certificação das estatais que atesta sua aderência ao conjunto de práticas de governança. O programa apresenta um conjunto de medidas, de adesão voluntária, objetivas e passíveis de implementação independentemente de alterações na legislação em vigor. A adequação às medidas obrigatórias e indicativos de cumprimento das medidas circunstanciais em um prazo de 3 anos garante o selo conferido pela B3 de cumprimento do PGOVE, reavaliado anualmente sob fiscalização da bolsa.



Segundo o discurso da B3, o PGOVE foi desenvolvido para aprimorar as práticas e estruturas de governança corporativa das estatais. Para a bolsa, a governança das estatais, ao aumentar a vigilância e monitoramento sobre a atuação do Estado, gera eficiência na gestão. O ponto chave para estabelecer práticas de governança adequadas às estatais envolve principalmente a definição de interesse público e de como alcançá-lo. Segundo B3

A iniciativa teve por intuito contribuir para a restauração da relação de confiança entre investidores e estatais, apresentando medidas objetivas e concretas com o fim de colaborar para a redução de incertezas relativas à condução dos negócios e à divulgação de informações, notadamente quanto à consecução do interesse público e seus limites, além do componente político inerente a essas empresas<sup>2</sup>.

O nó grosso imposto pela necessidade de cumprir com interesse público precisava ser desatado. A dificuldade de harmonizar interesses de mercado e políticas públicas, o caráter tendencialmente antagônico entre ambos, fez com que a bolsa procurasse estabelecer uma forma de cálculo do cumprimento de interesse público. Assim, é possível prever o custo de realização de políticas públicas e as limitações que podem ocasionar ao retorno dos acionistas. O papel do Estado como controlador envolve inicialmente definir e divulgar seus objetivos e depois um conjunto de controles para garantir sua efetivação e custo. De acordo com regimento do PGOVE:

Um cenário conturbado atingiu a confiança dos investidores, em especial, nas sociedades de economia mista abertas, em razão das incertezas que cercam a gestão e a divulgação de informações, notadamente quanto à consecução do interesse público e seus limites, além do forte componente político inerente às estatais, que dificultam o cálculo adequado do risco desse investimento. O aprimoramento das práticas de governança corporativa, ao reduzir tais incertezas, propicia condições para uma “precificação” mais precisa dos valores mobiliários, com importantes implicações relativas à redução do custo de capital e à geração de valor às próprias companhias, aos controladores e aos investidores (B3, 2017, p.3)

Quanto ao conteúdo do Regimento do PGOVE, de partida afirma que “se concentra na atuação do Estado como controlador” (B3, 2017, p.4). Para tanto, tem como linhas centrais transparência, controles internos e composição da administração que, em conjunto, buscam conferir maior autonomia da estatal em relação aos entes públicos vinculados à gestão. O exercício do controle do Estado sobre as estatais, diante da posse da maioria de ações com direito a voto, deve ser restrito pela defesa de um modelo de gestão que privilegie sua capacidade financeira. A seguir, tratamos de cada tópico, relacionando-os com o conflito de gestão entre interesse público e privado.

---

<sup>2</sup> Fonte: <<[http://www.bmfbovespa.com.br/pt\\_br/listagem/acoes/governanca-de-estatais/](http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/listagem/acoes/governanca-de-estatais/)>> Acesso em: 26 de outubro de 2017.



O programa exige da empresa “a definição, de forma consistente, dos objetivos da propriedade estatal e do papel do Estado na gestão da companhia” sendo dever da estatal “observar elevados padrões de transparência, divulgando informações relacionadas aos seus objetivos e realizações” (B3, 2017, p.5). O regimento do programa afirma que “não obstante o Estado possa, no exercício do controle acionário, perseguir o interesse público, seus objetivos devem ser conhecidos pelos demais acionistas e pelo mercado” (B3, 2017, p.5). Dessa forma, ao B3 afirma a possibilidade de melhor avaliar os custos decorrentes da implementação de políticas públicas, orientando os conselheiros e os órgãos de fiscalização e evitando desvios em relação ao previsto.

Quanto aos controles internos, o regimento afirma sua importância para que a noção de interesse público esteja circunscrita, e ingerências políticas seja limitadas. O objetivo de formas de controles e do compliance é expresso pelo documento como tendo o “intuito de desencorajar a atuação dos administradores que desviam a atividade da estatal de seu objeto em benefício de políticas públicas que vão além do interesse público previsto na autorização legislativa e, conseqüentemente, no objeto social” (B3, 2017, p.6).

Os controles internos envolvem não apenas a ação dos conselheiros, mas a implementação de secretarias, comitês e políticas de *compliance*, gerenciamento de riscos e auditorias. Em conjunto, sempre em relação aos objetivos das estatais, visam maior monitoramento da atividade da estatal. Segundo o regimento:

O estabelecimento de um conjunto efetivo de normas, processos e estruturas permite que as companhias se adaptem às mudanças nos ambientes operacionais e corporativos, reduzam os riscos para níveis aceitáveis e tenham processo sólido de tomada de decisões, auxiliando no cumprimento das diretrizes determinadas pela administração para mitigar os riscos relacionados à realização dos objetivos da estatal (B3, 2017, p.7).

O último conjunto de medidas previsto pelo programa concerne a escolha do corpo executivo da companhia, envolvendo os conselheiros de administração, a diretoria e o conselho fiscal. De acordo com o regimento:

nenhum programa de governança aplicável a estatais estaria completo se não enfrentasse a questão da composição da administração dessas companhias, haja vista o risco político inerente às indicações para atuar em conselhos ou na gestão cotidiana de estatais (B3, 2017, p.8-9).

O programa pede por maior autoridade e poderes para que o conselho de administração possa monitorar os diretores e a gestão estratégica da companhia. Para tanto é fundamental a atuação independente e objetiva dos conselheiros, significando



distanciamento de possíveis ingerências políticas e foco em resultados financeiros. Para efetivar a desejada independência política das estatais e a autonomia de gestão, o PGOVE

estabelece limitações de participação, no Conselho de Administração, de representantes de Ministérios ou Secretarias de Estado, e vedação de indicação, para o cargo de membro do Conselho de Administração e Diretoria, de representantes de órgãos reguladores, dirigentes estatutários de partidos políticos e titulares de mandatos no Poder Legislativo (B3, 2017, p.10).

#### 4. AS RECOMENDAÇÕES DO IBGC

O IBGC é seguramente a principal instituição que tem como foco central de sua atividade a promoção da governança corporativa em território nacional. Fundada em 1995 como um instituto de conselheiros de administração, converteu-se em pólo de discussão e formação de profissionais dedicados à governança corporativa assim que o tema ganhou notoriedade. Desde sua origem, defende a governança como forma de garantir eficiência à gestão e lucratividade aos acionistas, valorizando os profissionais dos conselhos e seu papel como representante dos minoritários. É assim uma instituição próxima dos interesses dos fundos de investimento.

Referência central no que concerne à governança, o IBGC promove palestras e congressos, atua como centro de treinamento de profissionais, possibilita a formação de redes e aglutina um conjunto de agentes interessados nas potencialidades da governança corporativa, em geral vinculados a associações de investidores. O IBGC também cria fóruns de discussão onde novos padrões de governança, na interação entre seus membros, são constantemente lançados, revistos e aprimorados. Dessa forma, a governança corporativa no Brasil ganha forma e conteúdo.

Ao longo do ano de 2015, o IBGC divulgou três documentos destinados a influenciar o momento de reforma das práticas de governança das estatais brasileiras. A Carta de Opinião n.3/2015 é um pronunciamento preliminar; seguida pela Carta Diretriz 5 “Sociedades de Economia Mista”, que lança princípios e orientações posteriormente transformados em um guia de práticas objetivas a serem aplicados pelas estatais no Caderno de Governança Corporativa: Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista. Os documentos apresentam uma sequência evolutiva do debate com pretensão de exercer influência direta sobre a gestão das estatais.

Começamos pela Carta de Opinião, espécie de declaração de guerra do IBGC contra as práticas de gestão das estatais que haviam levado as crises da Petrobras e





Eletrobras. Para o IBGC, o problema das estatais não é apenas má gestão ou interferência política, mas o próprio fato de as estatais serem usadas como mecanismo de consecução de políticas públicas. A governança não pode corrigir esses defeitos completamente, mas ao aproximar as estatais das empresas privadas, pode minimizá-los. Segundo o instituto, casos de interferência ostensiva no gerenciamento e os prejuízos financeiros decorrentes “somam-se à percepção generalizada de que o padrão de eficiência administrativa resulta inferior às congêneres do setor privado” (IBGC, 2015<sup>a</sup>, p.1).

A crítica da organização quanto à participação do Estado na economia por meio das estatais é uma constante. O principal ponto de controvérsia refere-se ao que considera uso político das estatais pela classe política. Assumindo que as estatais devem, por obrigação legal, ser instrumentos de realização de interesse público, o IBGC critica a interferência do controlador nas decisões que deveriam ser exclusivas dos administradores, e que impõe iniciativas não previstas no objeto social da estatal.

No primeiro momento da posição do IBGC, a governança deve limitar a ingerência política sobre a estatal, exigindo que seu objeto social seja cumprido e que os conselheiros e diretores sejam guiados exclusivamente pelos interesses da companhia. Para isso, é preciso delimitar o significado de interesse público, para que as estatais possam orientar sua atuação de forma mais previsível para os investidores. Dessa forma:

À primeira vista, o artigo 238 da Lei das S.A.s permite entender que o “interesse público” justificador da criação da sociedade de economia mista concederia ao Estado, acionista controlador, liberdade de exercer discricionariamente seu poder de controle e utilizar a empresa para atender a quaisquer políticas públicas, programas de governo ou interesses político-partidários. [...] O IBGC entende que o termo “interesse público” é tão somente aquele que justificou a criação da sociedade de economia mista e deve ser, necessariamente, conciliado com os atributos intrínsecos a uma companhia aberta: ser administrada de forma responsável e transparente, tratando com equidade todas as partes interessadas, e visando o longo prazo (IBGC, 2015a, p.3).

Assim, a recomendação do IBGC é que o interesse público seja identificado no objeto social da empresa e que receba ampla divulgação. O conflito entre público e privado é sempre presente no discurso da organização, que por vezes procura deslegitimar a função das estatais como promotoras de políticas públicas; para então, afirmar de forma enfática que a gestão financeira da empresa não pode ser relegada a um segundo plano frente à necessidade de cumprir com objetivos sociais.

A Carta Diretriz reproduz os principais termos da Carta de Opinião, mas esboça recomendações de práticas de governança. O documento apresenta uma separação entre



interesse público, de caráter supostamente longo, e interferência direta do governo. A argumentação é que “a experiência histórica indica que interesses político-partidários divergem dos objetivos maiores das SEMs” (IBGC, 2015b, p.15). É preciso, afirma o IBGC, distanciamento do governo em exercício, no que cita, ainda que de forma implícita, as políticas industriais e econômicas do governo Rousseff. Por fim, a ação do controlador para perseguir interesses diversos do previsto na lei específica que justificou a criação da estatal é configurada como abuso de poder por parte do Estado. Afinal, “é dever do governo democraticamente eleito preservar e, desejavelmente, aumentar o valor do patrimônio do Estado, inclusive das participações acionárias de sua titularidade” (IBGC, 2015b, p.14).

Após definir interesse público, separá-lo sem muito critério de interesse do governo e afirmar que o Estado deve atuar para a valorização acionária das estatais, o IBGC, apresenta uma solução para o problema das estatais brasileiras de atuarem para a realização de interesse público. De acordo com o texto, é preciso transparência quanto às políticas econômicas das estatais e seus custos:

É indispensável que o governo divulgue como utilizou ou pretende utilizar as SEMs para a execução de sua política socioeconômica. Essas diretrizes e seus fundamentos devem ser devidamente explicados e seus efeitos quantificados, de modo que investidores privados possam decidir se desejam ou não ser parceiros do Estado em determinada SEM. P.14

Quanto aos conselhos de administração, seu papel para o monitoramento do governo se torna mais nítido, assim como a centralidade que lhe é atribuída para a condução da estatal. O Estado deve garantir autonomia para que o conselho de administração escolha os diretores e elabore as decisões estratégicas da empresa. O papel desejado do conselho é de responsabilidade pelas condições financeiras da empresa. O documento é mais explícito quanto aos interditos para a escolha dos conselheiros, ao afirmar que “desejavelmente, todos os seus membros devem ser independentes” (IBGC, 2015b, p.13). Embora em grande discórdia com o governo, o IBGC pede por conselheiros advindos de experiências no setor privado. Os cargos não podem ser sitiados pelo governo. O tom é sempre de independência e ausência de vínculos com a classe política e de distanciamento das dinâmicas que haviam marcado o presidencialismo brasileiro.

O Caderno de Boas Práticas apresenta uma estrutura similar aos PGOVE, mas inicia tratando do Estado como controlador, para então tratar da formação dos conselhos de administração e do conselho fiscal; de controles internos; e finalizar com questões relacionadas à transparência. Em geral, apesar da estrutura diversa, os tópicos tratados são os mesmos, e as recomendações guardam grande similaridade.



No documento, o tom crítico às formas de governança das estatais brasileiras arrefece e o IBGC procura uma solução para o embate entre a natureza ao mesmo tempo pública e privada das estatais listadas. Reconhecendo que os interesses do Estado e dos sócios privados são potencialmente divergentes, e assumindo que não se pode contornar a prerrogativa legal de cumprimento de interesse coletivo, o IBGC procura uma conciliação.

Cabe as medidas de governança propostas, dentro dos limites impostos constitucionalmente, tanto proteger o patrimônio dos acionistas do fisiologismo de parte de classe política quanto garantir sua valorização. O conflito entre interesse público e lucratividade, de difícil solução, exceto caso seja aceito que políticas públicas tendem a comprometer o desempenho econômico, é nítido no trecho abaixo. A ambiguidade do discurso do IBGC, e a dificuldade de aceitar que não há conciliação possível entre interesses não apenas divergentes, mas que se contradizem, aparece no trecho citado. O que se pode entender é que o interesse público é legítimo, mas que deve ser compensado financeiramente pelo Estado. O Estado, evidentemente, não pode compensar a companhia, visto que é proprietário desta, mas pode compensar seus acionistas. Para o IBGC:

Mesmo que seja legítima, a persecução de interesse público pode gerar prejuízos para a SEM quando a preocupação com o desempenho econômico é relegada a segundo plano. Havendo perdas econômicas lesivas ao patrimônio da SEM, ainda que o propósito seja o de atender o interesse público compatível com o objeto social, o Estado deve compensar a companhia (IBGC, 2015c, p.15).

Estamos diante do ponto de mudança no discurso do IBGC, quando a separação entre a atividade comercial passível de lucro e as iniciativas que não geram lucro surge como possibilidade, senão ideal de governança das estatais. O que havia sido sugerido pela Carta Diretriz, é tornado aqui uma normativa.

Recomenda-se que o Estado adote comportamento previsível e estável, especialmente quando ocorrerem mudanças no governo. A visão e o direcionamento estratégicos das SEMs devem ser definidos com vistas ao longo prazo para que, assim, sua continuidade e sustentabilidade sejam asseguradas. O Estado deve divulgar, antecipadamente e de forma transparente, o custo que a implantação de políticas públicas acarretará para as SEMs e, também, quais as suas expectativas de retorno. (IBGC, 2015c, p.14).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procura expor como as transformações da governança das estatais modificaram o papel do Estado como controlador. Os principais agentes envolvidos



com a mudança foram organizações dos mercados de capitais, como explicitado pela atuação da B3 e do IBGC. Assim, as novas formas de governança adquiriram um conteúdo próximo de seus interesses e focado na dinâmica dos mercados acionários.

Em termos conjunturais, o escândalo da Petrobras, somado ao intervencionismo da política econômica do Governo Rousseff, tornaram o momento favorável para que o mercado pudesse impor suas prerrogativas sem grandes resistências. Ainda que em parte, o processo advenha da indignação com a corrupção nas empresas públicas, a reforma da governança não se limita a mecanismos de controle. A reforma da governança das estatais resultou na modificação das condições de exercício de controle do Estado em benefícios dos acionistas.

O debate entre interesse público e privado nas sociedades de economia mista, que embasa as concepções de governança das estatais, adquiriu uma forma mais acabada. O interesse público deve ser delimitado, divulgado, precificado, e assim, inevitavelmente restrito. A iniciativa certamente permite maior vigilância sobre a gestão das estatais e um freio contra práticas patrimonialistas. Porém, ao diminuir a flexibilidade de atuação do Estado, compromete sua atuação em benefício de iniciativas públicas.

Os principais mecanismos de governança elaborados apontam nessa direção. É preciso ampliar a transparência e a divulgação de informações, para que atuem os órgãos de compliance e controle interno. Por fim, o corpo administrativo deve se descolar de qualquer influência política. Sua preferência é por indivíduos advindos do meio empresarial e que compartilham a cultura de resultados financeiros.

É importante citar que o Estado também atuou de forma ativa na disputa pela definição dos padrões de governança corporativa das empresas estatais. A Lei das Estatais absorveu parte significativa das recomendações dos mercados, embora tenha também recebido críticas. Em geral, reproduziu, mesmo que com imperfeições ou incompletudes, o proselitismo da economia financeirizada.

Aprofundamentos quanto ao conteúdo da Lei, sua deliberação e os conflitos políticos envolvidos, devem ser pesquisados para que se possa compreender com maior exatidão o significado da governança das estatais a partir das transformações dos últimos 2 anos. Assim, será possível entender os choques de interesse entre a classe política e os agentes das finanças, e como se deram as relações entre poder político e econômico.



## REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, M.; REBERIOUX, A. *Corporate Governance Adrift: A Critique of Shareholder Value*. Cheltenham. U.K.: Edward Elgar Publishing. 2005.
- AGUILERA, R. V.; JACKSON, G. The cross-national diversity of corporate governance: dimensions and determinants. *Academy of Management Review*, 28(3), 447-465. 2003.
- BLAIR, M. *Ownership and control: re-thinking corporate governance for the twenty-first century*. Washington: Brookings Inst. 1995.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.
- B3. *Regimento do Programa Destaque em Governança de Estatais*, de 11 de maio de 2017.
- CLARKE, Thomas; DELA RAMA, Marie. The fundamental dimensions and dilemmas of corporate governance In: (Ed.) *Fundamentals of Corporate Governance*. SAGE publications, London, 2008.
- FREEMAN, R. E.; EVAN, W. M. Corporate Governance: A Stakeholder Interpretation. *The Journal of Behavioral Economics*, Volume 19, Number 4 p. 337-359. 1990.
- IBGC. *Carta de Opinião n.3/2015*. São Paulo, SP: IBGC, 2015a.
- \_\_\_\_\_. *Carta Diretriz 5 "Sociedades de Economia Mista"*. São Paulo, SP: IBGC, 2015b.
- \_\_\_\_\_. *Caderno de Governança Corporativa: Boas Práticas de Governança Corporativa para Sociedades de Economia Mista* São Paulo, SP: IBGC, 2015c.
- OCDE. *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. OECD Publishing. 2005.
- SHLEIFER, Andrei. VISHNY, Robert. A Survey of Corporate Governance. *Journal of Finance*, v.52, n.2, p.737-783, 1997.





## **GT 01 – Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado na América Latina.**

### **A PRÁTICA DO TURISMO EM COMUNIDADES TRADICIONAIS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: O CASO DE ANÃ NA RESERVA EXTRATIVISTA TAPAJÓS-ARAPIUNS E JAMARAQUÁ NA FLORESTA NACIONAL DO TAPAJÓS**

Elcivania de Oliveira Barreto (Secretaria Municipal de Turismo de Santarém-Pará)<sup>1</sup>  
vaniabarreto21@gmail.com

Maria Goretti da Costa Tavares (Universidade Federal do Pará)<sup>2</sup>  
mariagg29@gmail.com

#### **RESUMO**

Este artigo intitulado “A Prática do Turismo em Comunidades Tradicionais na Amazônia: O Caso de Anã na Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns e Jamaraquá na Floresta Nacional do Tapajós”, buscou analisar a prática de turismo desenvolvida nessas comunidades, estas que são caracterizadas como tradicionais e que estão localizadas em unidades de conservação. Buscou-se ainda averiguar como se dá a participação de tais comunidades na gestão do turismo, bem como identificar e analisar como se dá participação de outros agentes externos as comunidades, como o Poder Público e Terceiro Setor no processo de planejamento, implementação e monitoramento desta prática. A pesquisa apontou que nas comunidades em estudo o turismo de base comunitária tem sido incentivado como uma forma de gestão das práticas que envolvem o turismo, buscando envolver os comunitários nas atividades que são oferecidas aos visitantes. Em relação a participação do Poder Público local, esta ainda se dá de forma pontual, favorecendo o envolvimento de outras instituições como as ONGs dentre outras.

Palavras-chave: Turismo, Amazônia Brasileira, Comunidades Tradicionais, Anã, Jamaraquá.

#### **1. INTRODUÇÃO**

O turismo tornou-se um tema amplamente discutido e está cada vez mais em voga no período histórico atual, seja no meio acadêmico, no setor governamental, na sociedade civil organizada dentre outros. No meio acadêmico tem motivado o surgimento de várias pesquisas sob as mais diferentes abordagens (SAMPAIO, 2013). No âmbito governamental, vem sendo concebido como um dos principais mecanismos para o alcance do desenvolvimento, como o “salvador da pátria”, ou melhor, como a salvação de suas economias estagnadas e instrumento de alcance do chamado desenvolvimento sustentável, desenvolvimento local, considerado assim uma verdadeira panaceia (BAQUEIRO, 2013). Além de tais atores, também tem emergido neste meio, novos atores, que incentivados ora

<sup>1</sup> Mestre em Geografia. Turismóloga na Secretaria Municipal de Turismo de Santarém, Pará, Brasil. Participa do Grupo de Pesquisa GGeotur da Universidade Federal do Pará.

<sup>2</sup>Doutora em Geografia. Docente na Faculdade de Geografia e Cartografia da Universidade Federal do Pará – UFPA, Brasil. Coordena o Grupo de Pesquisa GGeotur da Universidade Federal do Pará .



pelo poder público ora pelo terceiro setor, ora pela sua própria iniciativa como uma forma de resistência a exploração das empresas turísticas locais, regionais e nacionais, passam a entender o turismo como uma possibilidade de geração de renda, permanência e desenvolvimento do seu lugar, que são as chamadas populações tradicionais.

O envolvimento desses novos agentes na atividade turística além de tipologias de turismo fez emergir novas formas de gestão da atividade turística, dentre os quais o turismo de base comunitária. Diante disso, este artigo navega por autores que tem discutido o tbc na América Latina e particularmente no Brasil como Maldonado (2009), Irving (2009), Sansolo (2009), Cruz (2009) dentre outros, buscando traçar uma definição de tbc, relacionando-a com as experiências desenvolvidas nas comunidades de Jamaraquá e Anã. Além disso, realizamos leituras de autores que discutem o Estado e Terceiro Setor, como: Harvey (2013); e Mariano (2007), na do terceiro setor recorreremos a autores como Coutinho (2001); Monte (2002) e Landim (2002).

Realizamos também pesquisa documental e de campo. A pesquisa documental de acordo com Silva (et al. 2009 p. 4547) permite a investigação de determinada problemática não em sua interação imediata, mas de forma indireta, por meio do estudo dos documentos que são produzidos pelo homem [...]. Desta forma, para dar mais subsídios ao trabalho, foram consultados e analisados documentos da Secretaria de Turismo de Santarém, Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará de 2001; 2012; Plano Nacional de Turismo 2003-2007; 2007-2010.

A pesquisa de campo consistiu em viagens aos municípios de Santarém (2013 e 2014) e Belterra (2011 e 2017), nos quais realizamos o levantamento de dados primários, através de realização de entrevistas individuais gravadas, com questões semiestruturadas. No caso de Santarém, levamos em consideração os diferentes sujeitos da pesquisa, elaboraram-se 3 (três) roteiros de entrevistas, os quais direcionaram-se aos seguintes atores: Secretária de Turismo de Santarém no período de 2013-2015; secretário de turismo de Santarém no período de 2009 a 2010; secretário de turismo de Santarém no período de 2010 a 2012. Coordenador do Projeto de Turismo de Base Comunitária da ONG Saúde e Alegria; e 21 comunitários de Anã. Em Belterra realizamos pesquisa de campo no ano de 2011, nesta que utilizamos como roteiros de entrevistas para aplicar junto ao Secretário de Turismo do período citado e com os comunitários de Jamaraquá.

Destarte, este artigo apresenta além desta introdução, a seção 1 que traz uma reflexão sobre o Estado e Terceiro Setor refletindo sobre o papel deste no período histórico atual, bem como a relação destes com o turismo. Na seção 2 apresentamos sobre uma discussão sobre o turismo na Amazônia, dando ênfase às reflexões sobre turismo de base comunitária, apresentando ainda a prática de turismo em comunidades tradicionais,



caracterizando assim as experiências em Jaramaquá (Belterra-PA) e Anã (Santarém-PA), que se configuram como os resultados da pesquisa.

## **2. O ESTADO E TERCEIRO SETOR NO PERÍODO HISTÓRICO ATUAL E SEU LUGAR NO TURISMO.**

No período histórico atual, movido pela égide da globalização, o qual submete os Estados a desafios de inserção e superação das vicissitudes do mercado mundial, sendo o ditador das regras o sistema financeiro internacional, é possível identificar a modificação do papel do Estado, o qual passa a funcionar em consonância com as políticas empresarias (SANTOS, 1998). Seguindo o mesmo pensamento, Herz (1999, apud, MARIANO, 2007, p. 127), diz que:

O Estado tradicional estaria dando lugar a uma nova forma ou lógica de Estado na qual as decisões políticas são permeadas e influenciadas por redes transnacionais intergovernamentais. Em consequência, o papel do Estado transforma-se: é crescentemente um instrumento de adaptação das políticas domésticas à realidade internacional e, portanto, de decisões tomadas em outras esferas de poder, sejam elas regionais, transnacionais ou internacionais.

Conquanto, aponta Harvey (2013, p. 79), “os capitalistas não requerem absolutamente esse arcabouço para funcionar, mas na ausência dele encontram maiores riscos”. Até porque, é por meio das ações Estatais que a atividade capitalista poderá encontrar as melhores condições para poder se instalar e se desenvolver em determinada porção do território.

É possível perceber este cenário principalmente a partir de 1980, com instauração de uma intensa política de desestatização, dando início a “era das privatizações”, na qual as empresas públicas passaram a pertencer às iniciativas privadas, e até mesmo corporações internacionais; nutre-se o mercado internacional por meio de prerrogativas que lhes possibilitam cada vez mais a sua expansão, por meio de políticas estatais. Paralelo a isto, assiste-se, cada vez menos o Estado preocupado com a elaboração e implementação de políticas sociais, pois o recurso público passa a ser utilizado intensivamente para melhorias e ampliação de infraestruturas que possam servir ao capital, dotando o território (porções do território) de sistemas de engenharia, tornando-o assim mais fluído, contudo cada vez mais corporativo e fragmentado, estabelecendo, doravante um uso diferencial do território.

Esse uso diferencial do território se realiza, conforme Santos e Silveira (2008), na disputa pelos lugares luminosos e lugares opacos entre empresas com diferentes graus de modernidade capitalista ou organizacional. Nessa disputa, as empresas mais hegemônicas reivindicam os lugares mais luminosos, em virtude principalmente de sua densidade técnica



que dará melhores condições às atividades econômicas que serão desenvolvidas, além é claro, do lugar, onde encontrarão a mais-valia desejada, para que se obtenha mais lucro.

Apesar do papel de grande intermediário, entre o modo de produção em escala internacional e a sociedade nacional, não se pode considerar o Estado como um intermediário passivo (SANTOS, 2012), pois,

[...] ao acolher os feixes de influências, ele os deforma, modificando sua importância, sua direção e, mesmo sua natureza. Isto significa que a reorganização de um subespaço sob a influência de forças externas depende sempre do papel que o Estado exerce (SANTOS, 2012, p. 226).

Contudo, as ações do Estado tem-se voltado fundamentalmente a produção do espaço para atender aos interesses de uma lógica global, portanto, se por um lado as ações do Estado se dão de forma efetiva por outro lado, no que tange principalmente às suas funções sociais e políticas, observa-se um encolhimento de suas ações (SANTOS, 2009c).

Sendo assim, podemos considerar Todesco (2010) ao tratar sobre o papel do Estado na organização do espaço para o turismo no Vale do Ribeira, classificando sua atuação da seguinte forma: “Presença ausente do Estado” e “Ausência presente do Estado”, classificação esta que sinaliza bem a atuação do Estado no período histórico atual. O primeiro corresponde a presença do Estado em dada fração do território, através de planos, programas e projetos dentre outras ações, contudo ineficientes para proporcionar um resultado efetivo frente a demanda almejada.

O segundo refere-se à modificação da atuação do Estado em dada fração do território, no qual passa a não mais implementar ações diretas sobre tal, porém passa a delegá-las a outros sujeitos, como no caso o terceiro setor, este que em diversos momentos será financiado pelo próprio Estado. É assim que o Estado vai se configurando como mínimo em território nacional, num primeiro momento mostrando sua ineficiência quanto a execução de suas ações, tornando-se presente, mas ausente, e por outro, delegando e financiando ações de outras instituições não públicas, como no caso instituições pertencentes ao terceiro setor, para realizar suas funções, mostrando-se ausente mas presente. É assim que vai se configurando as (in) ações do Estado no território nacional, principalmente o que se refere às questões sociais.

Restringindo suas funções políticas e sociais, o Estado amplia consideravelmente suas funções para o Mercado, mostrando políticas cada vez mais eficientes ao benefício deste, principalmente no que se refere à instalação ou requalificação de fixos e fluxos que darão suporte a sua ampliação e fortalecimento. Contudo, nem todo território interessa ao capital, em se tratando do Brasil, observa-se como o território é descontínuo em termos de densidade de objetos e ações. Isto agrava as diferenças territoriais, onde tais diferenças são assinaladas principalmente pelo uso do território pelo mercado e pelo Estado, os quais, num



jogo dialético, serão determinantes para o uso de uma dada porção do território em determinado período, dotando-a de valor ou não, de acordo com interesses externos ao território.

É desta forma que o turismo, enquanto atividade econômica foi sendo incorporado ao território brasileiro; se considerarmos a sua ocorrência de forma efetiva, podemos considerar apenas frações do território, já que tanto o Estado quanto o Mercado selecionam apenas frações do território brasileiro para o investimento em tal setor.

Diante disso, criou-se uma racionalidade para o desenvolvimento do turismo no Brasil, em que prevalece o imperativo do Mercado, principalmente quando se estimula a construção de destinos turísticos como simulacros, visando simplesmente atender um mercado consumidor, desvirtuando o cotidiano e transformando a imagem do lugar.

A década de 90 do século XX além de traçar uma nova regionalização do espaço mundial, exigindo a modificação do papel do Estado, fez emergir e fortaleceu outro agente nesse contexto, o Terceiro Setor. O termo terceiro setor é proveniente dos Estados Unidos, traduzido da expressão em inglês *Third Sector* e que no Brasil ganhou novos contornos, principalmente a partir da democratização do Estado brasileiro no final da década de 80 do século XX. O Terceiro Setor apesar de incorporar algumas características do Primeiro Setor (Estado) e do Segundo Setor (Mercado), não corresponde a nenhum dos dois setores, por mais que as atividades desenvolvidas por este caracterizem-se como privadas, os seus objetivos são públicos. De acordo com Monte (2002, p. 70), “tal hibridização permite a defesa da existência de uma esfera pública não estatal, cuja importância está na capacidade de gerar dividendos sociais”.

É possível ainda identificar outras nomenclaturas relacionadas ao terceiro setor, dentre as quais destacamos a nomenclatura ONG – Organizações Não Governamentais, esta que se popularizou no cenário nacional. Assim, enquanto nomenclatura para instituições que se encontram com este formato, adotaremos a terminologia ONG neste trabalho.

Segundo Landim (2002), a nomenclatura ONG foi utilizada pela 1ª vez em 1940, pelas Nações Unidas – ONU. Era um termo que com frequência aparecia em seus documentos para designar “um universo bastante amplo e vago de organizações com as quais a ONU poderia estabelecer consultorias”.

Inicialmente, ONGs correspondiam, no Brasil, principalmente às organizações de cooperação internacional (COUTINHO 2001), formadas geralmente pelas Igrejas católicas e protestantes, organizações de solidariedade, ou governo de vários países, as quais direcionavam suas ações a organizações e movimentos sociais, visando a democratização do país.





Com a democratização do país no final da década de 1980, e com a instalação de uma economia neoliberal no Brasil a partir de 1990, há uma consolidação deste setor no país. No entanto, passam a atuar com uma lógica, com ações políticas diferentes das dos anos de 1970 e 80. De acordo com Coutinho (2001, p. 58), as ONGs iniciam a partir da década de 90 uma nova trajetória, com um novo perfil, o qual se configura como um “perfil de filantropia empresarial”, passando a manter relações estreitas com o Banco Mundial e com as agências financiadoras ligadas ao grande capital, com o caso das fundações Ford, Rockefeller, Kellog, Mac Arthur, entre outros. Se na década de 70 os objetivos destas baseavam-se na politização dos movimentos sociais, em 1990 os objetivos passam a incorporar lemas como desenvolvimento autossustentável (COUTINHO, 2001).

Diante disso, o terceiro setor surge no Brasil principalmente como uma forma de agir como “uma das mãos” do Estado, passando a atuar com mais intensidade na área social e ambiental, considerando a presença ausente do Estado em tais áreas, particularmente na região Amazônica.

Como veremos neste artigo, o Estado e o Terceiro Setor ratificam o papel que estes assumem após a década de 90, este que ainda se mantém até o período histórico atual. No que se refere ao turismo, o primeiro (Estado) direciona suas ações principalmente para dar fluidez ao capital, dotando o espaço de um conjunto de fixos e fluxos que deem suporte a atividade turística, o segundo (terceiro setor) atua principalmente em territórios, lugares no qual o Estado não alcança ou que de fato exclui do processo, como o caso de populações tradicionais no interior da Amazônia.

### **3. TURISMO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA**

O turismo caracterizado como uma prática social (CRUZ, 2003) revela-se na Amazônia atrelado principalmente ao elemento natureza (SANSOLO, 2013), sendo determinante no surgimento de empreendimentos e práticas de turismo que buscam a integralização do turista a natureza, embora que ainda mantém invisível o fator humano, principalmente as chamadas populações tradicionais que geralmente são inseridas apenas como “espectadores” no processo de gestão do turismo. Isso ratifica ainda o discurso predominante sobre o turismo na região, do grande potencial e/ou da vocação turística que a Amazônia possui, implicando diretamente na forma como é gerido o turismo na região, olhando o lugar em que este se instala, como vazio demográfico, ignorando a presença das populações amazônicas.

Segundo Cruz (2003) a inserção da Amazônia nas rotas turísticas nacionais e internacionais foi um dos objetivos do Governo Federal a partir da década de 1990, mais



precisamente do governo do FHC e também de governos estaduais e municipais da região amazônica. Ainda para a autora, esse interesse pela inserção da região nas rotas turísticas, se justifica por duas razões:

(...) a posição marginal ocupada pela região na economia nacional e a crença – por parte dos poderes públicos envolvidos – de que o turismo pode ser o caminho mais curto para alcançar o desenvolvimento econômico desejado; de outro lado, a exuberância e a reativa intocabilidade da natureza amazônica, que constituem o cenário ideal para o turismo de natureza, considerado um dos segmentos do turismo que mais cresce no mundo.

Tais razões apontadas ratificam a ideia de Brandão (2013); Valduga (2013) e Cruz (2005) sobre o turismo visto nos discursos e ações políticas como uma panaceia, o qual detém a capacidade de resolver todos os problemas de um dado território, de um dado lugar, sejam estes econômicos e sociais, pois através dele se dará o desenvolvimento econômico bem como a conservação do meio ambiente. Contudo, este discurso precisa ser superado, pois, como destaca Cruz (2005, p. 41),

contribui para a proliferação de ingênuas expectativas acerca do desenvolvimento do turismo, ao ponto de municípios por vezes muito distantes de expressivos pólos emissores acreditarem que, sozinhos, com os poucos recursos de que dispõem (recursos de capital, “recursos turísticos”, recursos humanos...), serão capazes de atrair hordas de turistas, a partir de uma espécie de passe de mágica. É preciso superar o “mito do desenvolvimento” viabilizado pelo turismo.

Contudo é desta forma, com este discurso que o turismo passar a ser inserido nas políticas de desenvolvimento para a região amazônica, estas que conforme Cruz (2002, p. 94) estão amparadas em programas federais como Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, Programa Nacional de Municipalização do Turismo e o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo para a Amazônia Legal – PROECOTUR, este último que visava criar infraestrutura básicas e turísticas que pudessem implementar a estruturação de polos ecoturísticos em todos o estados da região.

Tais programas além do discurso desenvolvimentista da região amazônica mantinham as populações locais alijadas ao processo, principalmente por desconsiderá-las no processo de planejamento da atividade e por contemplar um turismo que estava lado a lado do grande capital. No entanto, é possível identificar na região práticas de turismo que vão na contramão desse turismo que exclui os conhecimentos e tornam invisíveis as populações locais, que são as experiências de turismo que são o objeto de estudo deste artigo.

### **3.1 Reflexões sobre o Conceito de Turismo de Base Comunitária**



Considerando a diversidade de experiências, identificamos algumas denominações que esta modalidade assume tanto na práxis como na literatura, os quais sejam: turismo comunitário, ecoturismo de base comunitária, turismo responsável, turismo rural comunitário, turismo justo, turismo solidário, dentre outras. Sendo assim apresentaremos a seguir reflexões de alguns autores que tem contribuído para a construção e o fortalecimento de um aporte teórico em torno da temática.

Cito inicialmente o conceito de ecoturismo de base comunitária apresentado por Salvati (2003), o qual parte de uma perspectiva de turismo responsável. Sendo assim, este seria o tipo de “turismo realizado em áreas naturais, sendo determinado e controlado pelas comunidades locais, que gera benefícios predominantemente para estas e para as áreas relevantes para a conservação da biodiversidade” (SALVATI, 2003, p. 23).

Utilizando a mesma terminologia, “ecoturismo de base comunitária”, a ONG CEAPS/ Projeto Saúde é Alegria, se refere a prática como uma nova forma de gerir o turismo com ênfase no ser humano e nas relações com o outro. Vale ressaltar que a pertinente ONG projeto Saúde e Alegria, atua no Estado do Pará, mais precisamente no Oeste do Paraense desde o ano de 1987, seus trabalhos a principio voltavam-se para a área de saúde, atualmente observa-se uma diversidade de ações, que se concretizam através de programas voltados para organização social, direitos humanos, saúde, saneamento, geração de renda, educação, cultura, comunicação e inclusão digital. Sendo assim, visando a geração de renda em comunidades ribeirinhas da região, a ONG propôs o projeto de Ecoturismo de Base Comunitária, que parte de uma perspectiva de turismo que vislumbra

[...] um modelo de desenvolvimento que privilegie o ser humano, que garanta condições de vida digna a todos os cidadãos, centrado em uma cultura de cooperação, parceria e solidariedade. [...] pretendendo ser antes de tudo um momento de encontro entre pessoas e culturas diferentes e este elemento precisa ser resgatado com muita ênfase, com todas suas implicações, para sair da lógica restrita e mercantilista do turismo de massa (ONG Projeto Saúde e Alegria, 2011).

No âmbito do Estado, mais precisamente do Ministério do Turismo, órgão oficial do turismo no Brasil, o turismo de base comunitária, denominado ainda de solidário, de conservação, entre outras denominações, se configura como: modelo alternativo de desenvolvimento turístico, baseado na autogestão, no associativismo/cooperativismo, na valorização da cultura local e, principalmente, no protagonismo das comunidades locais, visando à apropriação por parte destas dos benefícios advindos do desenvolvimento da atividade turística (BRASIL, 2008).

A Rede Cearense de Turismo Comunitário - Rede Tucum, destaca que o turismo comunitário nasce da percepção das próprias comunidades em relação ao turismo, que



insatisfeitas com um modelo de desenvolvimento turístico pautado na concentração de renda e na geração de problemas socioambientais, passaram a requerer para si uma autonomia frente a atividade turística em seus territórios, redesenhando assim um turismo que vai “na contramão do convencional, pois a população local passa a ter o controle efetivo do planejamento das atividades e pela gestão das infraestruturas e serviços turísticos” (REDE TUCUM, 2013).

Para Maldonado (2009), o Turismo Rural Comunitário (terminologia utilizada pelo referido autor) surge principalmente como uma forma de resistência das populações locais em seus territórios, uma forma de resistir às intensas transformações impostas pelo processo de globalização ao seu lugar. O turismo de base comunitária, nesse sentido, “deve favorecer a coesão e o laço social e o sentido coletivo de vida em sociedade, e que por esta via, promoverá a qualidade de vida, o sentido de inclusão, a valorização da cultura local e o sentimento de pertencimento”. (IRVING, 2009, p. 112).

Com o turismo de base comunitária é possível repensar o sentido do lugar, partindo de uma reflexão “da maneira como as pessoas vivem nos lugares onde residem ou os que visitam, deles extraíndo uma experiência” (CLAVAL, 2001, p. 46 apud, MARANDOLA, pag. 78). Segundo Bartholo (2009) o tbc invoca um sentido de proximidade, o qual dialoga com o sentido do lugar heideggeriano, uma vez que “[...] o lugar heideggeriano encaminha ao encontro face a face no vigor da proximidade. Nele a centralidade do encontro face a face não é meramente topológica.” (BARTHOLO, 2009 p. 45).

Diante disso, Bartholo (2009), discorre sobre o sentido de proximidade relacionando-o com as ideias da relação Eu-tu de Martin Buber, levando em conta que “a pessoa da relação Eu-Tu é o suporte relacional que permite fazer da alteridade uma presença, numa possibilidade relacional que se estende para além do campo do inter-humano”. O resgate do sentido de proximidade se dá em decorrência da própria negação do sentido de proximidade quem tem se observado nos dias atuais, no contexto de uma sociedade que vive em “tempos líquidos”, no qual a valorização da relação Eu-Isso, se dá em detrimento da *Eu-tu*. Vale frisar que na relação Eu-Isso “não há lugar para proximidades vinculares, que lhe permanecem uma exterioridade, que lhe permanecem uma exterioridade. Ela não conhece encontros face a face [...]”. (BARTHOLO, 2009, p. 51). Nesse sentido, vale destacar os princípios do TBC propostos por Irving (2009);

1. Base endógena da iniciativa;
2. desenvolvimento local;
3. Participação e protagonismo social no planejamento, implementação e avaliação de projetos turísticos;
4. Escala limitada e impactos sociais e ambientais controlados;



5. Geração de benefícios diretos a população local;
6. Afirmção cultural e interculturalidade;
7. O “encontro” como condição essencial

Tais premissas revelam a importância população local nesse processo, desde o planejamento da atividade até mesmo na execução e monitoramento da atividade, promovendo o desenvolvimento local a partir da iniciativa própria do local, firmando-os em seu território, em sua identidade, e fazendo do “*encontro*” com o turista, o seu principal “produto”, produto este que deve corresponder: no compromisso ético, de respeito, e engajamento de quem está de quem vem e o intercambio real entre os sujeitos que recebem e os que são recebidos e destes, com o ambiente no qual interagem (...) nesse sentido atores locais, e turistas são simultaneamente, agentes, sujeitos e objetos no processo. (IRVING, 2009, p. 116-117).

Nessa nova perspectiva de turismo, também se revela um novo perfil do turista, pois nesse caso não é o turista convencional que procura por experiências como estas, mas são turistas que tomados de uma percepção de mundo diferenciada, em que se volta a conhecer e se mergulhar no outro, num modo diferente, que lhes permita vivenciar costumes, modos de vida totalmente diferentes do seu, mas que também se permita transmitir suas experiências enquanto não pertencente ao local visitado. Esse novo perfil de turista, revela a importância dessas populações excluídas pelo turismo convencional, mas que possibilitam a inserção delas num segmento em que não é a lógica nem o “tempo” do mercado que prevalece, mas a lógica, o “tempo” de comunidades seja tradicional ou não, que estabelecem e se firmam com uma nova proposta de turismo, que faz do encontro entre turistas e visitados, um processo, descoberta, crítica e reinvenção de uma nova realidade (IRVING, 2009).

Conforme podemos observar, há uma gama de denominações e características que num esforço conjunto, buscam traçar uma definição para o turismo de base comunitária e/ou comunitário. Contudo, faz-se necessário optarmos por uma, que acreditamos que possa conduzir na análise do nosso objeto de estudo, que trata-se da terminologia turismo de base comunitária, este que se apresenta conforme as discussões apresentadas com uma forma de gestão da atividade turística na qual se tem o empoderamento da população local, ou melhor onde a população local terá autonomia para planejar, executar e monitorar o turismo em seu território.

### **3.2 A prática de turismo na comunidade de Jamaraquá (FLONA Tapajós-Belterra PA)**

A comunidade de Jamaraquá está dentro da Floresta Nacional do Tapajós, esta que é uma unidade de conservação, localizada no oeste do Estado do Pará, que se inicia no





município de Belterra estendendo-se aos municípios de Aveiro, Rurópolis e Placas, que correspondem a uma área de 545 mil hectares, que fica sob a administração do ICMBio. O acesso a mesma ocorre por via terrestre, através da BR-163 partindo do município de Santarém e por via fluvial, através do Rio Tapajós. Nela existem 25 comunidades, localizadas na margem direita do Rio Tapajós e no município de Aveiro (cuja área urbana situa-se dentro da FLONA).

O turismo começou a ser planejado na FLONA desde o ano de 1994, após uma avaliação sobre o potencial turístico da Unidade solicitada pelo IBAMA ao Forest Service/USDA (LENNON et al, 1974; SILLS, 1995 apud PLANO DE MANEJO FLONA TAPAJÓS, 2005).

Com a implantação do ProManejo, o ecoturismo foi definido como um dos subcomponentes do Programa com o objetivo de estimular o desenvolvimento deste nas comunidades da FLONA, passando a investir em infraestrutura, treinamentos para os comunitários e divulgação da Unidade. Em 2002, inaugurou-se a primeira trilha, resultando num intenso numero de visitantes a FLONA, e em 2003 novas comunidades além de Maguari, foram inseridas, passando a desenvolver o ecoturismo, dentre elas Jamaraquá.

A comunidade de Jamaraquá está situada a margem direita do rio Tapajós, na Floresta Nacional do Tapajós, nos limites do município de Belterra, a cerca de cinco horas de navegação de Santarém. Pode-se também ter acesso à comunidade por via terrestre, correspondendo de 2 a 3 horas de carro saindo de Santarém.

De acordo com os entrevistados, há 24 famílias na comunidade, mas somente 6 destas atuam com o turismo. A estrutura das casas é de madeira, onde há fornecimento de energia elétrica na comunidade, abastecimento de água, através de um micro sistema. Na comunidade funciona uma escola de ensino fundamental de 1ª a 4ª série.

No que se refere ao turismo, os entrevistados apontam que é o turismo de base comunitária que é desenvolvido na comunidade. O turismo na comunidade é organizado por uma comissão de turismo, estes que na verdade se configuram como condutores dos visitantes nas trilhas, passeios em canoas. Sendo assim, os visitantes pagam um valor pela visita guiada, e parte deste valor é direcionado a associação comunitária.

Para quem deseja pernoitar na comunidade há uma pousada, bem como a opção de se hospedar na casa de outras famílias. A família que tem a pousada também oferece alimentação. Sendo assim, a prática turística na comunidade se concentra se concentra nas trilhas que dá acesso a uma árvore no meio da floresta, conhecida vozona que é a árvore de Samaúma, além de um passeio de canoa no igarapé localizado na comunidade.

As mulheres da comunidade também produzem artesanato, confeccionado a partir do leite da seringa coletado na comunidade, este que é transformado em um tecido



emborrachado da Amazônia (TEA). Este projeto do TEA foi o resultado do trabalho integrado entre a comunidade, INEA Amazônia e Universidade de Brasília. As mulheres reúnem seus produtos em uma casa no centro da vila, que é onde expõem e comercializam seus produtos.

### **3.3 A prática de turismo na comunidade de Anã (Resex Tapajós-Arapiuns/ Santarém-PA)**

Ocupando uma área de 1.937 hectares da Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns, Anã é uma comunidade agroextrativista recortada por diversos igarapés; o clima predominante em Anã é o equatorial continental megatérmicos úmidos da Amazônia Central, que tem como uma de suas características a associação do calor elevado (temperaturas médias anuais entre 26 e 28°C) com umidade alta (valores médios anuais entre 80 a 85%) (ICMBio, 2014). Anã apresenta ainda um solo bastante arenoso, de origem fluvial e uma vegetação composta de capoeiras e matas secundárias, resultado da exploração madeireira e da agricultura de corte e queima (ONG Projeto Saúde e Alegria 2013).

No que refere ao Turismo de Base Comunitária em Anã, este ocorreu mediante a firmação da atuação da ONG Projeto Saúde e Alegria na comunidade com a proposição de um projeto de Ecoturismo de Base Comunitária, o qual faz parte de um grande programa desenvolvido pela ONG, denominado de “empreendimentos sustentáveis”, o qual se concretizou a partir do ano de 2008. Contudo, anteriormente, a ONG já havia organizado viagens para algumas comunidades ribeirinhas da região com o objetivo inicial de facilitar e mediar à interação entre visitantes e comunidades ribeirinhas mediante a prática constante de receber parceiros e financiadores para viagens de trabalho, esta que teve início ainda no ano de 1987.

Como já desenvolvia projetos/ações na área da saúde nas comunidades ribeirinhas da região, a ONG elaborou, no ano de 2008, um projeto intitulado “Ecoturismo de Base Comunitária no Polo Tapajós”, o qual foi submetido ao Ministério de Turismo – Mtur, para concorrer a obtenção de financiamento através do Edital nº001/2008 do MTur. Este projeto correspondia a outros objetivos da ONG, que era fomentar a renda nas comunidades em que já desenvolvia ações na área de saúde.

O projeto de TBC da ONG PSA contemplou quatro comunidades ribeirinhas do município de Santarém, dentre as quais a comunidade de Anã. Em Anã, as famílias envolvidas com o projeto de TBC foram organizadas em pequenos grupos para que todos os envolvidos pudessem participar, sendo assim, é feito um rodízio desses grupos, quando há presença de visitantes na comunidade. Contudo, identificou-se que 4 (quatro) pessoas



envolvidas no projeto sempre estão presentes durante as visitas dos grupos. Questionada, a presidente da comunidade e responsável pelas finanças da hospedaria, justificou que dois desses comunitários prestam serviços voluntários à hospedaria, são os que fazem a limpeza e manutenção do local, portanto justificável a convocação destes toda vez que há presença dos grupos de visitantes na comunidade, segundo a entrevistada.

A renda gerada atualmente pela recepção dos grupos de visitantes é distribuída entre os comunitários que trabalham no dia da visita e entre os fornecedores de produtos para o preparo das refeições, sendo uma parte direcionada aos projetos que são visitados na comunidade, e outra parte direcionada ao caixa da associação dos comunitários de Anã; o restante fica no caixa da hospedaria.

Além de atuar como principal intermediadora para a vinda dos visitantes à comunidade de Anã, a ONG PSA estabelece ainda algumas funções aos comunitários envolvidos com o projeto, dentre os quais, cita-se a escolha da “gerente” da hospedaria, que fica responsável pela gerência da hospedaria e também por indicar a “chefe” da cozinha no dia em que há grupo de visitantes.

A presidente da associação apresentou uma preocupação em relação as notas que são emitidas aos visitantes pelos serviços consumidos pela comunidade, pois nem a ONG PSA e nem a Associação dos Produtores Rurais de Anã poderiam fazer a emissão de tais notas, tendo em vista sua constituição como instituições sem fins lucrativos. Diante disso, o coordenador do projeto de turismo de base comunitária da ONG PSA, que também apoia as iniciativas das outras comunidades, propôs a ideia de criação de uma cooperativa das 8 (oito) comunidades, a qual poderia sanar justamente o problema que tais comunidades estão enfrentando. Desta forma, o próximo passo dado foi a criação da cooperativa, a qual foi constituída em maio de 2015 com o nome de TURIARTE, por 70 sócios-fundadores, 54 mulheres e 16 homens, de 08 comunidades do Rio Arapiuns, no município de Santarém, Pará.

Por mais que a cooperativa simbolize, de certa forma, uma independência da comunidade de Anã em relação a ONG PSA, frente ao projeto de TBC, a presidente da associação, assim como o coordenador do projeto ressaltam que as parcerias irão permanecer, assim como o acompanhamento do projeto por parte da ONG PSA. Com a cooperativa, os comunitários irão assumir a responsabilidade frente ao turismo, segundo a presidente da associação.

#### **4. CONCLUSÕES**

Diante das análises feitas no decorrer deste artigo, entendemos que a prática do turismo nas comunidades de Jamaraguá (Flona do Tapajós em Belterra -PA) e Anã (Resex



Tapajós-Arapiuns em Santarém-PA) se assemelham as atividades desenvolvidas no segmento do Ecoturismo, mas que são geridas pelos comunitários envolvidos no processo. Em Anã, no entanto, identificamos a ONG Saúde e Alegria como intermediadora de algumas ações no processo de desenvolvimento da atividade turística, o qual ainda prevalece até os dias atuais, principalmente no que se refere a comercialização dos “pacotes turísticos” para a comunidade de Anã.

Na comunidade de Jamaraquá os comunitários se organizam na recepção dos visitantes, que se dá por meio da comissão de ecoturismo existente na comunidade, contudo pela inexistência de uma pousada comunitária, os visitantes que objetivam pernoitar na comunidade se hospedam em uma pousada que pertence a uma das famílias da comunidade, não deixando os comunitários satisfeitos, uma vez que apontam que o ideal era ter uma pousada comunitária, para que os benefícios se estendessem a todos os comunitários. No caso de Anã há uma pousada e refeitório comunitário, que segundo os entrevistados, da renda gerada, é distribuída também para a associação comunitária.

Diante disso, a participação de tais comunidades se deu no processo de planejamento do turismo. Atualmente os comunitários são responsáveis por organizar a recepção dos visitantes, guiando-os pelas comunidades. No caso de Anã conforme ressaltamos a ONG PSA intermedia algumas atividades, esta que nos faz apontar que o terceiro setor se faz presente nessa experiência de tbc como um dos agentes do processo não apenas de planejamento, mas de gestão da atividade.

No que se refere a atuação do Estado, identificamos principalmente a atuação do Governo Federal, através dos Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, que trata-se do Órgão Gestor das Unidades de Conservação onde estão localizadas Jamaraquá (Flona Tapajós) e Anã (Resex Tapajós-Arapiuns). Tanto em Jamaraquá, quanto em Anã, o Estado por meio dos governos municipais, atuam precisamente nas áreas de saúde e educação, em relação ao turismo não foi identificado qualquer atuação dos governos municipais.

Contudo, a presença do Estado principalmente em nível Estadual e Municipal é ineficiente, daí a necessidade de uma maior participação desses níveis do Estado, particularmente dos governos municipais junto a estas comunidades para que haja o fortalecimento dessa prática, assim como de outras atividades desenvolvidas em tanto em Jamaraquá quanto Anã.



## REFERÊNCIAS

BARTHOLO, R. Sobre o sentido da proximidade: implicações para um turismo situado de base comunitária. In: BARTHOLO, R; BURSZTYN, I; SAN SOLO, D. Turismo de Base Comunitária diversidade de olhares e experiências brasileiras. Ed. Letra e Imagem, 2009.

BRANDÃO, P. R. B. Territórios do turismo, territórios de todos?: um estudo comparado sobre urbanização e formação de territórios em balneários turísticos do Nordeste do Brasil / Paulo Roberto Baqueiro Brandão. – Recife. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2013.

CRUZ, R. de C. A. Introdução a Geografia do turismo. 2ª ed. São Paulo. Roca, 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. In: Geosul, Florianópolis, v. 20, n. 40, p 27-43, jul./dez. 2005.

COUTINHO, Joana A. ONGs: caminhos e (des)caminhos. Lutas Sociais (PUCSP), São Paulo, v. 13/14, p. 57-65, 2001.

HARVEY, D. O novo imperialismo. 7. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

IRVING, I. Reinventando a reflexão sobre turismo de base comunitária. In: BARTHOLO, R; BURSZTYN, I; SAN SOLO, D. Turismo de Base Comunitária diversidade de olhares e experiências brasileiras. Ed. Letra e Imagem, 2009.

LANDIM, L. A INVENÇÃO DAS ONGS: Do serviço invisível à profissão impossível. Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro 1993. Disponível em: <http://empreende.org.br/pdf/ONG%27s,%20OSCIP%27S%20e%20Terceiro%20Setor/A%20inven%27%E3o%20das%20ONGs.pdf>. Acesso em Agosto de 2014.

MALDONADO, C. O turismo rural comunitário na América Latina: gênese, características e políticas. In: BARTHOLO, R; BURSZTYN, I; SAN SOLO, D. Turismo de Base Comunitária diversidade de olhares e experiências brasileiras. Ed. Letra e Imagem, 2009, pp. 25-44.

MARIANO. K. P. Globalização, integração e o estado. In.: Lua Nova: Revista de Cultura e Política. On-line version ISSN 1807-0175. Lua Nova no.71 São Paulo 2007





SANSOLO, D. Centralismo e participação na proteção da natureza e desenvolvimento do turismo no Brasil. In: BARTHOLO, R; BURSZTYN, I; SANSOLO, D. Turismo de Base Comunitária diversidade de olhares e experiências brasileiras. Ed. Letra e Imagem, 2009, pp. 122-141.

SANSOLO, D; BRUSZTYN, I. Turismo de base comunitária: potencialidade no espaço rural brasileiro. In: BARTHOLO, R; BURSZTYN, I; SANSOLO, D. Turismo de Base Comunitária diversidade de olhares e experiências brasileiras. Ed. Letra e Imagem, 2009, pp. 142-161.

SANTOS, M. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 18ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

\_\_\_\_\_. Da Totalidade ao Lugar. 1ª ed., 2 reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012b.

TODESCO, C. Estado e produção terceirizada da política pública de turismo para a Amazônia Legal. Tese (Doutorado em Geografia - Geografia Humana) - Universidade de São Paulo, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Orientador: Rita de Cássia Ariza da Cruz. São Paulo, 2013.



## **GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina.**

### **BRASIL E SEU PROJETO SUBIMPERIALISTA NA AMÉRICA LATINA A PARTIR DOS ANOS 2000: O CASO DO TERRITÓRIO INDÍGENA E PARQUE NACIONAL ISIBORO SÉCURE NA BOLÍVIA**

Renan Daniel Trindade dos Santos<sup>1</sup>

#### **RESUMO**

O Brasil, nos últimos anos, tem assumido um grande papel de protagonismo na América Latina, sobretudo América do Sul, o que tem feito com que o país tenha buscado expandir-se, tornando-se uma hegemonia local, injetando capital visando lucro e a expansão de seu mercad. Repete-se, assim, a lógica hegemônica dos países centrais, a isto Ruy Mauro Marini dá o nome de subimperialismo. E para vislumbrar melhor como se dá este processo de expansão territorial de mercado do Brasil em caráter regional, expor-se-á o caso do Território Indígena e Parque Nacional IsiboroSécure na Bolívia, que o Brasil financiara por meio do BNDES para que a OAS construísse uma estrada que serviria aos interesses econômicos brasileiros e que cortaria o território indígena no meio.

Palavras-chaves: subimperialismo; Brasil; América Latina.

#### **1. INTRODUÇÃO**

O imperialismo, como fruto do capitalismo, é a expansão das fronteiras de mercados para além dos países centrais, visando maior taxa de lucro. Este fenômeno se deu sobretudo com o advento do capital financeiro, que é a união do capital bancário com o capital industrial a partir do século XIX, e capitaneado pela Inglaterra. Após a Segunda Guerra Mundial e ascensão da hegemonia estadunidense, tem-se agora o entrelaçamento da produção a nível mundial, em que se transfere aos países não centrais as etapas inferiores da produção, como é o caso do Brasil, tornando-se assim um país dependente do modelo dominante.

Desde a década de 1970, durante a ditadura militar, o Brasil tem assumido a política de se tornar uma superpotência dentro do contexto latino americano, chamado por Ruy Mauro Marini de subimperialismo, que não é um fenômeno pertinente apenas à realidade brasileira, mas de países dependentes. Esta política é marcada pelo processo expansionista, que busca uma hegemonia regional e autonomia relativa frente ao imperialismo hegemônico, criando assim um movimento antagônico, em que se expande e domina as vizinhanças, impossibilitando a interferência imediata pelo imperialismo dominante.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Pará. Linha de Pesquisa: Intervenção Penal, Segurança Pública e Direitos Humanos.



Portanto, o Brasil estaria a praticar uma forma dinâmica particular de economia com os países dependentes, dentro de uma estrutura de hierarquização e piramidal do capitalismo, em que os países dependentes – como o Brasil – tornam-se centros medianos de acumulação, cuja principal característica é a expansão relativamente autônoma, embasada numa maior integração regional, mantendo o marco exercido pela hegemonia imperialista mundial.

O papel do Brasil neste contexto tem se intensificado, sobretudo a partir da década de 2000, porque buscava-se a priorização das políticas de associações entre as nações sul-americanas, mas sobretudo visava garantir, como mediador, a estabilização política nos países, como Venezuela, Bolívia, Paraguai, Equador, sofreram fortes impactos negativos com o neoliberalismo – aumento da desigualdade e pobreza, por exemplo – e que passaram a buscar por políticas mais progressistas, tentando a autonomia em relação à influência dos EUA.

Como exemplo desta política subimperialista exercida pelo Brasil, pode-se citar o caso do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), na Bolívia, em que com capital financiado pelo BNDES, a empreiteira brasileira OAS seria a responsável pela construção de uma estrada de que cortaria o território do parque nacional e também território indígena boliviano, com intuito de facilitar o acesso ao petróleo na região boliviana, bem como encurtar o percurso entre o atlântico e o pacífico.

Desta feita, o presente artigo analisa o processo capitaneado pelo Brasil na Latina, a partir da sua expansão econômica, utilizando como exemplo o caso do TIPNIS na Bolívia. Ao final, concluiu-se que o Brasil, enquanto país dependente, aplica o que se chama de subimperialismo para fazer suas políticas de expansão mercadológica. E para tanto, utilizou-se levantamento bibliográfico para entender como se deu o processo subimperialista e análise de caso para demonstrar como isto tem ocorrido.

## 2. A QUESTÃO DO IMPERIALISMO CLÁSSICO E A MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL.

Antes de adentrar na atual posição do Brasil enquanto propulsor de uma política subimperialista, que também pode ser lida como neocolonialista, faz-se necessário que se aborde como surgiu a atual concepção de imperialismo – ou imperialismo clássico - e os processos de mundialização de capital.

Wallerstein (*apud* WESSELING, 1992) explica que a o processo de integração mundial econômica tida no século XX pode ser remontada desde o século XV, com uma espécie de economia europeia global. Nestes termos, o autor exclui a Revolução Industrial como fator determinante para aclarar sobre os processos econômicos vistos nos séculos XIX e XX.



Para o autor, a ordem econômica mundial e a divisão internacional do trabalho caracterizam o sistema mundial, criando uma semiperiferia e uma periferia, em que os lucros são produzidos no que ele chama de periferia e semiperiferia, sendo repassados aos países centrais por meio desta integração econômica mundial.

Wallerstein (*apud* WESSELING, 1992) explica ainda que este sistema mundial é uma estrutura estratificada de forma econômica, política, cultural e militar, que começa a tomar corpo a partir do século XVI, assumindo uma espécie de economia mundo-capitalista, a partir da expansão europeia sobre os demais continentes.

Este processo acabou por, geograficamente, expandir-se por boa parte do mundo no século XIX, criando um esquema de divisão internacional do trabalho a partir de um sistema tri-modal, criando (1) países centrais dominantes – que competem entre si –, (2) países periféricos e (3) semiperiféricos.

Neste sistema tri-modal, os (1) países centrais são aqueles que dispõem de altas tecnologias, produção diversificada, altos salários, etc. Por outro lado, (2) os países periféricos seriam aqueles que dispõem de tudo isto, só que do modo inverso, dentro da lógica capitalista: baixos salários, pouca tecnologia, produção pouco diversificada, etc. E entre estes dois opostos estariam presentes (3) os países semiperiféricos, que possuem salário médio, tecnologia também média, e outro aspecto é que atuam como periferia para diante dos países centrais e como centrais diante dos países periféricos. (WALLERSTEIN *apud* BUENO; SEABRA, 2012).

Sendo assim, papel dos países semiperiféricos seria em se expandir sobre os periféricos em momentos de crises advindos dos países centrais, pois naqueles encontrarão mão de obra barata devido ao baixo salário, podendo expandir suas fronteiras e aumentar seu lucro. Pois uma vez que os países centrais entram em crise, por óbvio, deixam de injetar capital nos países semiperiféricos – que eles veem como periféricos. Então, a forma que os países semiperiféricos encontram de reduzir os danos causados pela crise dos países centrais é fazendo uso da dominação e expansão do seu capital sobre os países periféricos, sobretudo os de vizinhança geográfica com eles. (WALLERSTEIN *apud* BUENO; SEABRA, 2012)

Porém, como se verá adiante, o que foi visto entre os períodos de 1870-1914 não segue esta lógica de internacionalização do comércio apontado anteriormente, havendo, portanto, diferentes formas de relação econômica entre os países centrais e os países semiperiféricos e periféricos.

Seguindo isto, Hobson (1985) afirma que a internacionalização da economia referente ao final do século XIX e início do século XX se deu por meio da exportação de capitais, isto é, de investimentos ao redor do mundo realizados em sua maioria pela



Inglaterra, sobretudo por meio de infraestrutura que possibilitassem a expansão do capitalismo a nível mundial.

Tal expansão, segundo o autor, origina-se a partir do subconsumo das economias europeias mais dinâmicas, que acabavam por não consumir totalmente os produtos oriundos dos países centrais como era o desejo dos mesmos. Isto causou com que estes países centrais tivessem uma superprodução, tendo que, então expandir-se para além do continente europeu, buscando novos mercados para esta superprodução. É a este processo que o autor chama de origem do imperialismo clássico.

Em contraponto a Hobson, Hilferding (1985), por ter base marxista, explica não se pode pensar em imperialismo sem buscar entender o que seria capital financeiro, sendo este a união entre capital industrial e bancário, com dominância deste.

Segue dizendo ainda que o capital financeiro seria a forma mais avançada de capital que tem origem nos países centrais a partir da metade do século XIX. Esta nova forma de capital se impulsionaria não pela busca de novos mercados para sua superprodução, mas em busca de terrenos onde pudesse haver altas taxas de lucros. Sendo assim, o imperialismo ocorreria a partir desta expansão do capital financeiro em busca destas taxas de lucros elevadas.

O russo Vladimir Ilich Ulianov (1985), mais conhecido como Lênin, entende o imperialismo como uma etapa suprema do capitalismo. O russo parte da premissa de que o imperialismo se origina a partir do momento em que o capitalismo se manifesta a partir do capital monopolista, que seria análogo ao capital financeiro já citado aqui.

E por entender como uma etapa suprema do capitalismo, é que o russo entende o imperialismo como um momento histórico do próprio capitalismo, representando a ampliação da ideia de acumulação com a busca incessante pelo lucro por meio da união entre capital bancário e industrial.

O capital monopolista, explica Lênin (1985), seria predominantemente dominado pelo setor bancário. Para expor isto, demonstra como os bancos ingleses, franceses e alemães que dominavam o capital bancário russo no período supracitado. Mas esta forma de capital monopolizado não se dava apenas pelo setor bancário, como também pelo setor industrial, como a indústria elétrica que se dividia entre empresa alemã *Allgemein Elektricitäts-Gesellschaft* (AEG) e a estadunidense *General Electric* (GE), as quais fatiavam este setor no mundo à época.

Então como se vê, o capital monopolizado de Lênin (1985) se aproxima da ideia de capital financeiro, fazendo um paralelo com a ideia de Hobson (1985) justamente porque abrange tanto a centralização de capital por meio do setor bancário e pelo setor industrial.





E este processo de expansão, bem como o fatiamento dos setores do capitalismo, pelo capital monopolizado ou centralizado em novos terrenos é que se pode chamar, a partir da ideia de Lênin (1985), de imperialismo, e tudo isto em busca de altas taxas de lucro. Importante ainda ressaltar que este modelo de imperialismo do final dos meados do século XIX e início do século XX era sobretudo protagonizado por países europeus, em especial a Inglaterra (MARINI, 1991), em que se consolidou o mercado mundial.

Portanto, o imperialismo seria esta fase do capitalismo em que o capital bancário e industrial se fundem e geram o capital financeiro, que irá buscar novas fronteiras, para além dos países centrais, que possam cada vez mais otimizar as altas taxas de lucros para acúmulo de capital.

### 3. O IMPERIALISMO PÓS SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E O ADVENTO DO SUBIMPERIALISMO.

A nova fase do imperialismo surge, sobretudo, após a segunda guerra mundial, com o advento dos Estados Unidos enquanto potência hegemônica, em que o capital financeiro se une agora a uma nova forma de exportação de capital: o entrelaçamento da produção a nível mundial (MARINI, 1991) – também chamado de integração imperialista dos sistemas de produção.

Este processo de integração imperialista, agora capitaneado pelos Estados Unidos, reconfigura a Divisão Internacional do Trabalho, pois transfere aos países não centrais as etapas inferiores da produção industrial, criando o que se chama de países dependentes, pois a sua economia depende desta injeção de capital para produção das etapas inferiores no setor industrial.

Não se pode também se conceber a ideia de imperialismo sem se falar em dominação territorial e política, pois estas decorrem deste processo de expansão e dominação econômica, em que as empresas dos países centrais se assentam nos países que podem gerar maior lucro, e para isto precisam do apoio do governo local, a partir de políticas que beneficiem esta expansão (FALCÓN; MOURA, 1977).

Importante ainda ressaltar que muitas vezes quando não se há esta possibilidade de “acordo” referente a expansão do capital financeiro, integração dos sistemas de produção com os países não centrais, muitas vezes, há o que a imposição pela força para a instauração de um regime político-econômico. Como é o caso do Iraque, em que Todorov (2012), explica que houve a imposição, iniciada em 2003, pela força militar do sistema de produção capitalista, conforme próprio documento publicado pela Casa Branca, com título de “A estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos”, em que demonstrava



falaciosa a justificativa de invasão pela segurança nacional e de que havia armamentos de destruição em massa no Iraque, conforme se vê:

Hoje a humanidade tem nas mãos a oportunidade de garantir o triunfo da liberdade sobre seus inimigos. Os Estados Unidos se orgulham da responsabilidade que lhes cabe no sentido de conduzir essa importante missão (...)

Agiremos efetivamente para levar a esperança da democracia, do desenvolvimento, do livre mercado e do livre-comércio a cada canto do mundo (TODOROV, 2012, p. 58).

Percebe-se, portanto, que um dos fundamentos que levaram os Estados Unidos, a realizar a invasão armada no Iraque é a da promoção pelo livre comércio, livre mercado, para poder se expandir e gerar o que já indicou-se aqui como um entrelaçamento de produção a nível mundial, não sendo do interesse hegemônico uma economia estatizada, portanto.

Neste contexto, surge o que Marino (1977, p. 17) chama de subimperialismo, que seria:

(...) la forma que asume la economía dependiente al llegar a la etapa de los monopolios y el capital financiero. El subimperialismo implica dos componentes básicos: por un lado, una composición orgánica media en la escala mundial de los aparatos productivos nacionales y, por otro lado, el ejercicio de una política expansionista relativamente autónoma, que no sólo se acompaña de una mayor integración al sistema productivo imperialista sino que se mantiene en el marco de la hegemonía ejercida por el imperialismo a escala internacional.

Este fenômeno pode ser visto a partir da dinâmica exercida pelos países dependentes na sua relação com os países vizinhos a partir de uma hierarquização dos países capitalistas em forma de pirâmide, em que os países dependentes se tornam centros medianos de acumulação a partir da injeção de capitais dos países centrais (BUENO; SEABRA, 2012).

Estes países, agora centros medianos, tem como forte característica o projeto de exercer uma política expansionista relativamente autônoma de caráter regional, fazendo com que haja uma maior integração ao sistema produtivo imperialista, isto é, mesmo que de forma indireta, o imperialismo pelo entrelaçamento de produção em escala mundial permanece (BUENO; SEABRA, 2012).

Esta política de expansão subimperialista é uma forma de cooperação antagônica entre os atores desta dinâmica, em que os países centrais possuem estreita relação com os países dependentes, cuja relação de ambos é a estabilização contrarrevolucionária dos países que questionam comumente as estratégias dos países dominantes, o que faz gerar tensões e choques pontuais com os mesmos, abrindo, assim, maiores espaços para a entrada dos países dependentes nestes países contrarrevolucionários. Tal como expõem BUENO e SEABRA (2012, p. 77):



La idea de *cooperación antagónica* en Marini sintetiza, de un lado, el *proyecto hegemónico* del centro imperialista que pudiere requerir o no colaboradores locales y, de otro, la presencia de *experiencias políticas contestadoras* de la hegemonía estadounidense en la región, los cuales abren objetivamente espacio para el activo apoyo del centro subimperialista a la estrategia estadounidense.

Neste sentido Luce (*apud* BUENO; SEABRA, 2012) aponta que esta busca por uma hegemonia regional e de uma autonomia relativa frente ao imperialismo dos países centrais são elementos basilares na formação de condições favoráveis para a reprodução de uma política subimperialista. Desta feita, tem-se a reativação da dinâmica de capital a partir desta combinação de fatores supracitados, favorecendo com que o capital possa ser exercido numa escala ampliada.

Assim, Luce (*apud* BUENO; SEABRA, 2012) enxerga o subimperialismo como um produto histórico das contradições provocadas pelo capital, que acontece justamente por esta dinâmica de cooperação antagônica que parte dos países dependentes. Além do que, conforme ainda ressalta Bueno e Seabra (2012) o subimperialismo é um fenômeno histórico, pois depende que os países dependentes alcancem condições para este fenômeno, e mesmo assim, esta dinâmica subimperialista não estaria garantida de fato, pois depende da injeção de capital dos países centrais, do desenvolvimento da economia e da política internacional.

Por isso, conforme expõem os autores, o subimperialismo depende também da intervenção estatal como forma de tornar possível a implantação de tal projeto, a partir da criação de uma estrutura política para tanto, que consiga exercer esta cooperação antagônica, como se lê:

Es importante señalar que el subimperialismo presupone la importancia de la intervención estatal, pues es en función de ella que se torna posible “plantearse el proyecto, no de una estructura subimperialista, sino de una *política* subimperialista” (MARINI, 1974, p. 21), justamente por intermediar la política externa de cooperación antagónica (BUENO; SEABRA, 2012, p. 78).

Dentro deste contexto de países centrais, países dependentes e subimperialismo, o Brasil assume a figura de se projetar enquanto Brasil potência no contexto latino americano a partir da década de 1960, firmando-se e alinhando-se aos horizontes geopolíticos que conduziram o mundo, sob ordem dos Estados Unidos, na luta contra o avanço das políticas anticapitalistas ou comunistas.

Isto levou o Brasil a, por exemplo, buscar uma expansão interna desde a Amazônia, para então avançar até o Pacífico, com intuito de se criar um controle na América do Sul, uma vez que a Revolução Cubana já tinha posto os países centrais em alerta com os possíveis avanços de conquistas anticapitalistas (ZIBECHI, 2012). Marini (1977) descreve este momento do Brasil como uma conversão do país num centro de irradiação da expansão imperialista na América Latina.



Moraes (2014) explica que esta relação é uma forma de regionalismo desenvolvimentista a partir da integração regional, adotando como estratégia a promoção do desenvolvimento econômico dos países que se encontram em desvantagem em relação aos países centrais do capitalismo, e que não há outra estratégia de integração regional que não seja por meio do desenvolvimentismo capitalista. Neste sentido, aponta a autora que isto é um projeto irrealizável (2014, p. 105):

O projeto é ambicioso, mas desde a perspectiva deste trabalho, segue sendo irrealizável: baseado na lógica do desenvolvimento, esse tipo de projeto de integração não deixa de seguir produzindo relações assimétricas entre os países, culminando na perpetuação da desigualdade na região. Além disso, o regionalismo desenvolvimentista e as suas variações oferecem a ideia de desenvolvimento como complemento inquestionável da ideia de integração, congelando a possibilidade do aparecimento de qualquer outro projeto de integração que não mobilize o repertório desenvolvimentista.

Este projeto ambicioso pode ser mais percebido a partir dos anos 2000, quando os efeitos negativos advindos das políticas econômicas neoliberais na América Latina (como o desemprego em massa, aumento da pobreza e desigualdade social) fizeram com que alguns países como Paraguai, Bolívia, Venezuela, Bolívia e Equador buscassem governos com pautas mais progressistas e de maior autonomia em relação às influências e ditames da hegemonia global capitaneada pelos Estados Unidos (BUENO; SEABRA, 2012).

Neste contexto, foram postos em ação diversos projetos de integração na América Latina, a partir de uma priorização de políticas de associações Sul-Sul, como maior ênfase ao Mercado Comum do sul (MERCOSUL), criação do bloco sulamericano de países, mais conhecido como a União das Nações Sulamericanas, apoio à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criação da área de Livre Comércio da América do Sul (ALCAS), dentre outras políticas de integração (BUENO; SEABRA, 2012).

Neste ponto, o Brasil sempre buscava, além de um protagonismo regional, também tentava se inserir no protagonismo hegemônico global, como os fóruns multilaterais do G-20, busca de uma vaga no Conselho de Segurança da ONU. Este movimento brasileiro regional e global o colocava no que já fora citado como cooperação antagônica, com intuito de estabilizar os países que buscavam se desvencilhar dos ditames neoliberais da política global hegemônica (BUENO; SEABRA, 2012).

Dentre os mecanismos políticos de integração latino-americana, podemos citar com destaque a criação, no início dos anos 2000, da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Sua agenda era baseada em projetos de desenvolvimento para a América do Sul, a partir da infraestrutura, a partir dos doze países signatários: Argentina, Chile, Uruguai, Bolívia, Peru, Brasil, Equador, Suriname, Guiana, Paraguai, Colômbia e Venezuela (MORAES, 2014). Tal como expõe Moraes (2014, p. 106):



Um dos principais pressupostos da IIRSA é ser uma iniciativa capaz de promover o desenvolvimento equilibrado dos países sul-americanos. Mas em vez de organizar um processo integrativo, a lógica que formata a IIRSA aumenta a fragmentação sócio-territorial dessa região ao compartimentalizar o território de acordo com interesses econômicos, invisibilizando formas de ocupação territorial baseadas em supostos de continuidade e não de ruptura.

E segue apontando que a logística do IIRSA “tem por base o desenvolvimento da telecomunicação, do transporte e energia, a fim de criar as condições-chave para a sua integração econômica” (CASTRO *apud* MORAES, 2014, p. 109).

Portanto, os projetos capitaneados a partir da criação do IIRSA surgiram para consolidar e promover mudanças na forma de ocupação da América do Sul, sobretudo a Amazônia continental, a partir da criação de infraestrutura para exploração dos recursos presentes na região, se apresentando, portanto, como forma de ocupação nos moldes já vistos pela ordem hegemônica, uma vez que nesta região há diversas populações tradicionais que serão constantemente afetadas por esta política de intervenção territorial, havendo assim o claro conflito dos projetos desenvolvimentistas com estas populações tradicionais (MORAES, 2014).

Sendo assim, o IIRSA e seus projetos demonstram claros aspectos subimperialista praticados em território sulamericano, tendo em vista que repete os mesmos métodos desenvolvimentistas já vistos na ordem hegemônica.

#### 4. O CASO DO TERRITÓRIO INDÍGENA E PARQUE NACIONAL ISIBORO-SÉCURE (TIPNIS)

Parque Nacional Isiboro-Sécure fica localizado nas terras baixas bolivianas, entre Beni e Cochabamba, e foi criado em 1965, com intuito de conservar as riquezas hidrográficas e belezas históricas, para se evitar a colonização e a abertura de caminhos.

Nesta região habitam os povos mojeños-trinitários, yuracarés e chimánes, que se dividem em 63 comunidades, e costumam deslocar-se dentro deste território (MORAES, 2014).

Um dos principais motivos, conforme já exposto acima, era evitar acolonização da região, sobretudo porque a presença de plantação de folhas de coca avançava na região. E a gestão do território, à época de sua criação, era estatal e os povos viviam sob tutela do Estado boliviano (MORAES, 2014).

Tal fato ocorrera também, porque conforme Escobar (*apud* MORAES, 2014, p. 47) há uma ligação especial dos povos indígenas com o território, como uma forma de “entidade multidimensional que resulta dos muitos tipos de práticas e relações”. Desta forma, o direito ao território favorece o direito “a sua identidade, à autonomia política e a sua própria visão de desenvolvimento”.





E neste sentido conclui Moraes (2014, p. 48):

Por isso o território não pode ser perdido, sem ele os povos estariam condenados ao desaparecimento, à morte. O direito ao território é um direito coletivo, por isso se diferencia do direito à terra reclamado por outros setores da população boliviana.

E é por isso, que os movimentos indígenas de TIPNIS passaram a se mobilizar contra a visão de desenvolvimento que era imposta à região, fazendo a ruptura e apagamento desta ligação dos povos indígenas com o território (MORAES, 2014). E entre estas reivindicações está a construção de estradas que cortariam o território em comento.

Um desses casos emblemáticos sobre desenvolvimento e o TIPNIS é referente à construção de uma estrada, cuja proposta emergiu em 2003 a partir do Decreto nº 26996, realizado pelo então presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada. A estrada seria dividida em três etapas, sendo que uma delas cortaria o TIPNIS, com 177 km dos quais 60km cortariam o território indígena e o parque nacional, numa área isolada, que ainda não teve contato com os colonos que já habitam a região (MORAES, 2014).

Cinco anos depois, a obra começou a sair do papel. No ano de 2008, a empresa *Administradora Boliviana de Carreteras*(ABC) firma contrato com a empresa brasileira OAS. E no mesmo ano, os presidentes Evo Morales e Luis Inácio Lula da Silva acordam sobre o financiamento da construção da estrada, em que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e social (BNDES), do Brasil, entraria com um total de U\$\$ 332 milhões para a Bolívia (o que totaliza o *quantum* de 80% do percentual do custo das obras), com a condição de que uma empresa brasileira deveria ser a responsável pela obra (MORAES, 2014).

Nos termos, a ABC ficou responsável pelos U\$\$ 83 milhões restantes, que foram repassados à brasileira OAS. E a partir disto fica evidente a influência e interesse do Brasil nos andamentos do projeto, uma vez que o valor concedido pelo BNDES lhe garantiria uma alta taxa de juros e o capital por parte da Bolívia seria aplicado numa empresa brasileira (MORAES, 2014).

A justificativa que o governo boliviano atribuía à necessidade de fazer a construção da estrada era totalmente mercadológica, uma vez que se pautava na ideia de desenvolvimento da infraestrutura, afirmando que havia “preocupação sobre as dificuldades de circulação de mercadorias entre a parte andina e amazônica do país serve de justificativa para um conjunto de projetos de desenvolvimento de infraestrutura”. E este projeto ainda levaria desenvolvimento às populações de TIPNIS, a partir da integração com outras regiões, e que a construção da estrada seria a única forma de reverter os quadros de desigualdades sociais (MORAES, 2014, p. 52).

No entanto, Moraes (2014) aponta também interesses não locais para que houvesse êxito na obra aqui comentada, principalmente se formos observar a partir dos



projetos da IIRSA e dos interesses do Brasil nas demandas internacionais de mercado. E em que pese a estrada na região do TIPNIS não ser de ordem da IIRSA, os discursos concernentes à justificativa da construção da estrada demonstrando sintonia na forma hegemônica de ocupação territorial e a ideia de integração.

Um ponto que expõe Moraes (2014) como sendo importante para entender este contexto é o início da fertilização dos ideais de integração da América do Sul a partir dos anos 2000 e o fortalecimento de potências regionais, como é o caso do Brasil, tal como explica Castro (*apud* MORAES, 2014, p. 106):

A integração de mercados, pela via de infra-estrutura do desenvolvimento, é a ponte de ligação entre globalização e regionalização, como mostra o Plano IIRSA (...) definido em encontros de estados sul-americanos associados a setores empresariais e instituições financeiras multilaterais.

E segue afirmando Moraes (2014, p. 112) que as políticas e projetos da IIRSA “deverão consolidar e promover mudanças substantivas na forma de ocupação do espaço territorial brasileiro e sul-americano, particularmente da Amazônia continental, e no uso dos recursos naturais aí existentes”. E neste sentido, explica a autora, a forma como o governo boliviano, governo Brasileiro, ABC e OAS demonstram este discurso presente na IIRSA, pois apresentam a mesma forma de ocupação do território na América Latina.

Desta forma, com a ascensão do Brasil como potência regional, o país passou a apostar no fortalecimento de modelo econômico desenvolvimentista (MORAES, 2014) expandindo-se sobre os demais países vizinhos, tal como aplicado nos países não centrais, como explica Marini (1991).

Neste sentido, a construção da estrada em TIPNIS deve ser lida a partir da condição do Brasil como projeto potência regional, tendo em vista o grande investimento e retorno esperado pelo governo em tal obra de infraestrutura (MORAES, 2014).

A relação entre TIPNIS e Brasil também é debatido por Pedro Nuny (*apud* MORAES, 2014), um ex-dirigente indígena, ao tratar a respeito da construção da estrada, afirmando que o Brasil é sim uma potência regional, que costuma tratar os povos indígenas brasileiros da mesma forma que tem tratado a região do TIPNIS, reconduzindo as políticas internas para o âmbito externo. É como explica Antônio Torres (*apud* MORAES, 2014, p. 113): “ha habidoun giro del todo continente liderizado por Brasil, justamente, país de más alta influencia a nivel de Sudamérica”.

E esta alta influência e hegemonia regional do Brasil tem se dado por meio do BNDES como ferramenta de expansão de capital, uma missão de amplitude do comércio entre os países, com a atração de investimentos, infraestrutura, ganho de escala de produção, como bem expõe Lissardy (2011) em sua matéria na BBC Mundo:



Há algo em comum em vários projetos de infraestrutura da América do Sul. Projetos que vão da ampliação do metrô de Caracas à construção da estrada na Bolívia, passando pela criação de uma hidroelétrica no Peru. Os três têm financiamento do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Ampliando o crédito a empresas brasileiras, o banco vem permitindo uma expansão nunca vista das multinacionais do Brasil na região. Segundo cifras do BNDES, seus empréstimos para financiar obras de companhias brasileiras na América Latina e Caribe cresceram 1.082% entre 2001 e 2010.

E no caso TIPNIS, o grande interesse do Brasil é puramente econômico para se alavancar dentro contexto sulamericano, pois como informa Moraes (2014), as fronteiras geográficas não representam uma barreira mais para a expansão brasileira por meio de suas empresas na região.

Tal situação é inclusive ratificada pelo diplomata brasileiro em La Paz, conforme expõe Moraes (2014, p. 116) nas palavras do próprio:

(...) o BNDES não é um banco concessional. Não é doação. O dinheiro vai ter que voltar ao banco algum dia.  
(...) essa foi, digamos, a fonte principal em termos de volume de recursos da cooperação brasileira, que é uma cooperação que não é concessional. São contratos comerciais para empresas ganharem dinheiro, basicamente”, comenta o mesmo diplomata.

E em entrevista na época, o dirigente da *Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia* Tomas Candia afirma que “nosotros creemos que el banco es parte también de ese engaño que nos quieren hacer tanto el gobierno de Bolivia como también las mismas petroleras y las mismas empresas” (MORAES, 2014, p. 116).

Além da questão do BNDES, a PETROBRAS também chama atenção dos movimentos internos contrários à construção da estrada no TIPNIS, uma vez que a região é rica em petróleo e o Brasil é um dos principais produtores de petróleo no mundo, tendo se expandido pela América Latina com a sua empresa de capital misto (MORAES, 2014).

Ainda mais porque a própria PETROBRAS já chegara a firmar que a Bolívia possui uma oferta de 30 milhões de m<sup>3</sup> de gás natural por dia, sendo considerada então uma região estratégica para o Brasil no seu projeto de integração dos mercados na América do Sul (MORAES, 2014).

Outro importante motivo que estaria motivando o Brasil a investir de forma maciça na construção da estrada no TIPNIS seria a utilização da mesma como rota para exportação dos produtos brasileiros de maneira mais rápida e eficiente pelo oceano pacífico, realizando uma integração interoceânica entre os dois oceanos que envolvem todo o continente americano (MORAES, 2014).

Esta ideia de submissão dos anseios locais ao papel desenvolvimentista do Brasil, que trata os países vizinhos como colônia, tem feito com que movimentos contrários à construção da estrada TIPNIS, como bem expõe Pedro Nunny (*apud* MORAES, 2014, p.



117), que este processo não respeite as leis locais, não é bilateral e torna a população local uma colônia ao gigante Brasil.

Moraes (2014) explica que esses movimentos contrários ao processo desenvolvimentista, materializado pela estrada de TIPNIS surgem também porque a soberania local dos povos indígenas tem sido atropeladas em nome da garantia do capital e dos interesses financeiros de empresas e instituições que se pautam no ideal desenvolvimentista.

E o caso parecia ter chegado ao fim, após as manifestações e pressões exercidas pelos povos indígenas do TIPNIS, quando Evo Morales, em outubro de 2011, sancionou a lei nº 180 que proibia a construção de qualquer estrada no parque e declarava o território como intangível (STEPHANES, 2014).

No entanto, quatro meses depois, Evo Morales promulgou a lei nº 222, sobre consulta prévia, que autorizava o andamento para continuar a construção da estrada do TIPNIS (STEPHANES, 2012).

## 5. CONCLUSÃO

Diante da expansão brasileira sobre os países vizinhos sulamericanos tem-se demonstrado que o Brasil opera de forma subimperialista, ao mesmo tempo em que se põe como uma economia dependente do capital oriundo dos países centrais.

Este subimperialismo fica evidente se olharmos como se deu o caso TIPNIS. Sabendo que o subimperialismo atua a partir da injeção de capitais em países periféricos, quando o Brasil assume a postura de conceder crédito sob altas taxas de juros e que uma empresa brasileira era quem deveria assumir o papel de conduzir o projeto da construção da estrada, temos o real processo de expansão em que se busca alinhar as produções, criando uma hegemonia local/regional.

E diante de um caso exemplar disto, como o caso da obra da entrada do TIPNIS, mostra-se que mesmo países plurinacionais, como é o caso da Bolívia, não tem sido suficiente para barrar a lógica desenvolvimentista clássica nos territórios indígenas.

Isto porque conforme Eugênio Mullungo (*apud* MORAES, 2014) o plurinacionalismo é a ferramenta que compatibiliza suas políticas com as visões de desenvolvimento concernentes à realidade daquele povo em específico, abrindo novos espaços para atuação dos movimentos indígenas, dando novas possibilidades.

E isto é fortalecido a partir do protagonismo indígena que foi emergindo a partir da década de 70 e causando pressão nos governos a fim de se obter mais reconhecimento no campo político e social (BELTRÃO, *et. al.*, 2014).



E isto possibilita com que as resistências aos projetos de desenvolvimento e em defesa dos territórios e nações indígenas possam melhor se articular, e se contrapor às posições de subimperialismo que o Brasil vem adotando, por exemplo.

#### REFERÊNCIA

BELTRÃO, Jane Felipe; OLIVEIRA, Assis da Costa. **Movimentos, Povos & Cidades Indígenas: Inscrições Constitucionais e Direitos Étnicos na América Latina.** In BELTRÃO Jane Felipe; BRITO FILHO, Jose Claudio Monteiro de; GÓMEZ, Itziar; PAJARES, Emilio; PAREDES, Felipe; ZÚÑIGA, Yanira (Coords.). *Derechos humanos de los grupos vulnerables.* Barcelona: Red DHES, 2014, p. 251-284. Disponível em: <[www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/](http://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/)>. Acesso em: 20 de agosto de 2017.

BUENO, Fabio Marvulle; SEABRA, Raphael Lana. **El Protagonismo brasileño en el siglo XXI: ¿subimperialismo o semiperiferia?** Revista Rebelar, Florianópolis, v. 2, n. 1, Junho. 2012.

FALCÓN, Francisco Calazans; MOURA, Gerson. **A Formação do Mundo Contemporâneo.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Pallas, 1977.

HILFERDING, Rudolf. **O Capital Financeiro. Coleção Os Economistas.** São Paulo: Nova Cultural, 1985.

HOBSON, John Atkinson. **A Evolução do Capitalismo Moderno: um estudo da produção mecanizada.** Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

LENIN, Vladimir Ilich. **Imperialismo: fase superior do capitalismo.** 3ª ed. São Paulo: Global, 1985.

LISSARDY, Gerardo. **BNDES impulsiona maior presença brasileira na América Latina.** Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/11/111109\\_mundo\\_bndes\\_mdb.shtml](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/11/111109_mundo_bndes_mdb.shtml)>. Acesso em: 15 de Agosto de 2017.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialéctica de la dependencia.** Disponível em: <[http://www.marini-escritos.unam.mx/024\\_dialectica\\_dependencia.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/024_dialectica_dependencia.html)>. Acesso em 27/07/2017.

MORAES, Renata Albuquerque. **Desenvolvimento e Vivir Bien: O caso do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécuré (Bolívia).** Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas – UNB. Brasília: 2014.

STEPHANES, Giovanny Vera. **Estrada pelo TIPNIS: a novela continua.** Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/reportagens/25872-estrada-pelo-tipnis-a-novela-continua/>>. Acesso em: 19 de agosto de 2017.

TODOROV, Tzvetan. **Os inimigos íntimos da democracia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

WESSELING, Henk. **História do além-mar.** In: BURKE, Peter. *A Escrita da História: novas perspectivas.* São Paulo: EdUnesp, 1992. p. 97-131.

ZIBECHI, Raúl. **Brasil Potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo.** Málaga: Baladre/Zambra, 2012.





## **GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina.**

### **ACESSO À JUSTIÇA E DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA: EVIDÊNCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS A PARTIR DOS JUÍZES DE PRIMEIRO GRAU.**

Simone do Socorro da Silva (UFPA)<sup>1</sup>  
silvasimone033@gmail.com  
Barbara Lou Dias Veloso (UFPA)<sup>2</sup>  
bvdias@gmail.com  
Celso Antônio Coelho Vaz (UFPA)<sup>3</sup>  
vaz@ufpa.br

#### **RESUMO**

Este trabalho tem como objetivo fomentar discussões sobre a importância que a justiça brasileira dá a Corte Interamericana de Direitos Humanos no contexto democrático. Partindo do aporte teórico de acesso à justiça no que tange ao conhecimento de instâncias externas como o CIDH para que garantam direitos individuais e coletivos, se entendermos que a justiça deva ser o ideal do direito. Devido à abrangência de instâncias da justiça brasileira, resolvemos perguntar, via questionário aos magistrados da justiça comum da Região Metropolitana de Belém e aos que estiveram presentes no XXI Congresso da Magistratura Brasileira, alguns aspectos sobre o Sistema de Direitos Humanos, visando saber se conhecem (Decisões da CIDH contra o Estado Brasileiro, Jurisprudência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Normas e procedimentos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Normas e procedimentos da CIDH, Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto São José); tendo as dimensões: não conheço, conheço pouco, conheço muito; e uma pergunta aberta: se conheciam algum caso que foi sentenciado pela CIDH. A pesquisa tem um caráter exploratório, sondar o conhecimento dos magistrados sobre o CIDH. Os resultados revelam que a justiça brasileira no âmbito do primeiro grau, possui pouco conhecimento sobre a CIDH o que pode apontar como um obstáculo ao acesso à justiça.

**Palavras-chaves:** Acesso à justiça, Democracia, CIDH, juízes de primeiro grau.

<sup>1</sup> Graduada em Ciência Social pela UFPA, Mestranda em Ciência Política pela UFPA.

<sup>2</sup> Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ/RJ, Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC/RJ e professora do programa da graduação e da pós-graduação da Universidade Federal do Pará- UFPA

<sup>3</sup> Doutor em Études Politiques. École des Hautes Études en Sciences Sociales. EHESS/Paris/França, Diretor da faculdade de Ciências Sociais pela UFPA/IFCH.



## 1. INTRODUÇÃO

O Judiciário estar para os cidadãos como última instância na resolução de conflitos e garantia de direitos em detrimento aos poderes Executivo e Legislativo, lugar resguardado na Constituição de 88 no âmbito nacional e internacional na prerrogativa de um Estado Democrático destinado a assegurar direitos.

Abordaremos sob uma perspectiva crítica as teorias sobre democratização na América Latina e concepção de Acesso a Justiça, tendo em vista que, na busca por uma democracia mais ampla, são criadas condições junto ao judiciário, meios para se acessar a justiça. Neste trabalho o que nos interessa é apresentar o conhecimento que a justiça brasileira, no âmbito do primeiro grau, possui sobre a instância Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Para apresentarmos a importância que os juízes atribuem a Corte Interamericana de Direitos Humanos, tendo em vista o quanto conhecem sobre sua configuração e atuação, revisitaremos estudos que abordam a construção teórica sobre o desenvolvimento democrático na América Latina<sup>3</sup>, após os regimes ditatoriais. Examinaremos como foram pensadas as condições que atribuem a criação de vias institucionais como prerrogativas de se garantir o regime democrático, aspecto que se desenvolve a partir de uma abordagem da teoria contemporânea.

O acesso à justiça de Mauro Cappelletto (1988), é um aporte teórico que possui extrema relevância para compreendermos como a instituição de justiça absorveu a concepção de democracia através das instituições, para tal, elabora meios para que se garantam o acesso a direitos. A compreensão de que a justiça deva promover meio para se efetivar condições democráticas, motivou a criação da justiça especial, juizado de conciliação, instâncias mais próximas ao cidadão, no âmbito externo a jurisdição brasileira ratificou em setembro de 1992, o Pacto de São José da Costa Rica passando a integrar a *Corte Interamericana de Direito Humanos*.

Dada as condições teóricas da configuração democrática da América Latina e a possibilidade de mais acesso à justiça, pressupõe-se que todas essas instancias criadas são de vital importância para o judiciário e seus agentes, e para tal, o conhecimento que possuem sobre estas se constitui como fator relevante. Esta compreensão nos motivou a pesquisa empírica, que foi realizada no Observatório da Justiça na Amazônia (OJA) sob orientação do coordenador do observatório e idealizador da pesquisa professor Celso Vaz, perguntamos via questionário aos juízes de primeiro grau da Região Metropolitana de Belém, e aos juízes presentes no XXI Congresso da Magistratura Brasileira realizado em

---

<sup>3</sup> O Brasil y el conjunto de países de hispanoparlantes en las Américas bautizado como 'América Latina' por el político chileno Francisco Biano Barquín en una conferencia en París en 1856. Munck (2007)



2012 na cidade de Belém, se conheciam e o quanto conheciam a *Corte Interamericana de Direito Humanos*.

## 2. O ACESSO À JUSTIÇA E A DEMOCRATIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

De acordo com Vitullo (2006), os trabalhos de Huntington, Di Palma, Morlino, evidenciam que as condições que efetivam a vida democrática só poder ser viabilizadas de fato por vias institucionais. Partindo deste pressuposto, a instituição de justiça busca a criação de meios para seu acesso, a fim de garantir que os direitos dos cidadãos se efetivem.

Para se tratar deste tema no contexto latino Americano, se faz necessário compreender a ordem dos acontecimentos em torno da transição, os países que estavam saindo de governos autoritários, para governos democráticos, um fator relevante desse processo está na condução da transição.

A compreensão do cientista político O'Donnell (1993, p.133) sobre a transição para democracia, se configura como um pacto entre partes (elites), e o resultado desse processo indica que, a “dimensão autoritária se mescla, de modo complexo e poderoso, com a democracia”. Esse contexto é imprescindível para compreendermos os paradoxos da criação de espaços pelo qual os direitos devem ser garantidos.

O controle das organizações sociais se efetivou alinhado às regras institucionais, onde a garantia de direitos individuais e sociais só podem ser acessados e ouvidos se estiver acolhido por alguma jurisdição, e como consequência tem-se buscado cada vez mais a instituição de justiça para a resolução de conflitos. Para tal, as instituições de justiça criar condições para que os cidadãos acessem os tribunais, por conseguinte essa disponibilidade não é determinante para que o ideal de acesso ao direito se efetive. Uma visita teórica aos fatores dessa transição e a democracia que se constitui a parti dela, se apresentam como caminhos para compreender esses paradoxos.

### **2.1. DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA – PERÍODO DE TRANSIÇÃO AOS SEUS ASPECTOS ATUAIS.**

São escassos os autores que condensam estudos na ciência política sobre a América Latina, e mais restritos, são os trabalhos de politólogos latinos que tratam da democracia e seu processo de transição nos anos 80 e 90. Aos que se propõem investigar em análise comparada o processo de transição democrática, o fazem partir de teorias importadas da Europa ou da América anglo-saxônica, e em virtude da dinâmica territorial



enfrentam os aspectos da pluralidade política, histórica, cultural e econômica da América Latina.

Para a imersão em pesquisas no contexto político da região os pesquisadores produzem investigação a partir do método comparativo, tem-se buscado aprimorar o método de análise comparada sobre a perspectiva histórica, não se trata de contar história, mas de ordenar as relações causais Perissinotto (2013, p.8), para o autor “a narrativa só reconstruirá efetivamente a “cadeia causal” se for feita em termos de identificação e encadeamento de causas adequadas, recuperando aqueles fatos cuja presença for fundamental para a produção do fenômeno que se pretende explicar”.

Esse tipo de enfoque metodológico se revelou importante em estudos na América Latina, como mostra a pesquisa realizada Geary, e Schreiner (2015), ao realizarem o levantamento de trabalhos que recorrem ao método comparado observou que “há uma grande variedade de novos enfoques de estudo, uma diversidade de perspectivas de comparação e uma ampliação de horizontes de investigação”.

A abordagem da transição no contexto latino tem seu estudo orientado no método histórico-comparado. Dois fatores investigados no processo da transição democrática se encontram no rol das disputas eleitorais e da institucionalização da democracia, estes são abordados Guillermo O'Donnell (1993), Juan J. Linz e Alfred Stepan (1999), Geraldo L. Munick (2007).

O interesse de estudos que focalizam a dinâmica da transição para a democracia se encontram os sobre o Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Peru, México e Uruguai. Entre esses países O'Donnell (1993) estabelece uma classificação quando a homogeneidade e heterogeneidade, levando em consideração os aspectos políticos, ou territorial, estes dois pontos são determinantes para a condução da consolidação da democrática.

“Os que têm uma transição mais antiga e sólida – Costa Rica, Chile e Uruguai. O Peru constitui o extremo oposto, ainda mais acentuado ultimamente pelo Sendero Luminoso e suas sequelas. A Bolívia, o Equador e a Colômbia estão próximos do polo de extrema heterogeneidade. O Brasil e o México, a despeito de décadas de governo autoritário centralizador, são também casos de heterogeneidade territorial e funcional. A Argentina, junto com a Venezuela e a Colômbia – duas democracias relativamente antigas, mas atualmente com graves problemas – situam-se em algum ponto desse *continuum*.” (Guillermo O'Donnell, 1993, p128-129).

O que estava em jogo no processo de transição para uma ‘consolidação da democracia’ era a emergência de novos representantes, aspecto visto com preocupação pelos governos ditatoriais e com dificuldades na busca por integração partidária, questões analisadas por Linz e Stepan (1999) no âmbito do Uruguai, Brasil, Chile e Argentina. Outro aspecto estudado foi a expectativa popular visando a superação da crise econômica e, por



consequente, a realização de uma sondagem sobre a confiança de que a democracia era a melhor saída. O Brasil foi o país que apresentou a maior descrença no regime democrático. O'Donnell (1993, p.137) bem como Lins e Stepan (1999), entendem como um aspecto nocivo para a consolidação da democracia a visibilidade que foi dada a crise econômica. "Na América Latina, em parte devido a crise da dívida, as questões econômicas rapidamente vieram a se tornar tão importantes que acabaram por ser mais importantes que as questões políticas". (Lins e Stepan, 1999, p. 258).

O exame do poder a partir da burocracia estatal passou a ser foco de investigação, procurasse entender os motivos que impedem a não efetivação da democracia. A raiz do problema segundo O'Donnell (1993, p.133), que estaria no legado da transição democrática, vinha da "dimensão autoritária se mescla, de modo complexo e poderoso, com a democracia. Essa mistura exige a reconceitualização do próprio estado e da democracia".

Na análise de O'Donnell o estado se fecha a uma parcela considerável da população, o que ele chama de 'legalidade trancada', uma vez que a hierarquia política e social não permite que se puna os dirigentes políticos e outros poderosos. "não vejo como podemos fugir da conclusão de que também o estado pode ser autoritário". A conclusão que chega é que o interesse político vai na contramão de uma democracia institucionalizada e sólida.

## **2.2 O ACESSO À JUSTIÇA**

Após a segunda guerra inúmeras medidas e acordos de paz são assinados a fim de reparar os efeitos sofridos, e evitar que atrocidades vividas nesse período voltem a se repetir. Um dos principais acordos foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que ao longo dos anos foi adotada na maioria dos países, sua principal premissa é de que se um homem tem seus direitos violados, todos os outros homens também os têm.

Desde esse período a sociedade tem cada vez mais, reivindicado a garantia de seus direitos na lei<sup>4</sup>, por conseguinte na justiça. Esse comportamento advém do curso cotidiano das relações sociais, uma vez que a sociedade produz e reproduz condutas orientadas pela ordem estabelecida. O'Donnell faz uma descrição das relações conduzidas pelas relações sociais.

---

<sup>4</sup> A efetividade da lei sobre um dado território consiste em inumeráveis comportamentos habituais que (conscientemente ou não) são normalmente consistentes com a prescrição da lei [...] A lei (incluindo os padrões de habitação a que a expectativa a que a expectativa de sua aplicação regular a leva) é um elemento constitutivo do estado: ela é a parte do estado que fornece o tecido regular [...] A lei tem suas próprias expressões organizacionais, altamente ritualizadas e institucionalizadas nas democracias contemporâneas [...] O congresso e o Judiciário são as corporificações organizacionais perceptíveis do fenômeno mais amplo que consiste na efetividade social da lei. (O'Donnell, 1993, p. 126).





“As relações sociais, inclusive as da aquiescência cotidiana, pré-consciente da autoridade política, podem se basear, como Weber argumentou, na tradição, no medo de punição, no cálculo pragmático, no habito, na legitimidade e/ou na efetividade da lei”. (Guillermo O’Donnell, 1993, p128-129).

A procura pela aplicação da lei, a cobrança na garantia de direitos, tem conduzido a instituição de justiça a criar espaços e meios – normativos – para que o acesso se efetive. Está questão tem motivado vários estudiosos da Ciência Jurídica, Sociologia e Ciência Política a estudar e questionar o papel da instituição justiça, ampliando o debate para além, da preocupação com norma constitucional, que a muito tempo foi vista dentro de abordagens formalistas.

O trabalho do jurista italiano Mauro Cappellette (1988), traz uma das principais contribuições para se pensar a o acesso a justiça. Ainda que sua definição seja complexa, por acesso à justiça entende-se “o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sobre o auspicio do estado”. Esse acesso é possível a partir de duas premissas “o sistema deve ser igualmente acessível a todos, segundo, ele deve produzir resultados de sejam individuais e socialmente justos”. Cappellette (1988,p. 8).

Os espaços onde esses direitos podem ser buscados são imprescindíveis para que a justiça venha a se efetivar, aspectos como custo judicial, um espaços onde sejam acolhidas as pequenas causas e o tempo de tramitação de um processo, aparecem como emergências a serem superadas pelo sistema de justiça. A progressão que levou a compreensão sobre a qual, o direito natural deva ser garantido pelo estado é histórica<sup>5</sup>, pois se entende que, cabe instituição de justiça, viabilizar meios que dei condições de acesso a toda da sociedade.

O Estado passou a ser visto como estado social, o que no contexto da América Latina, não ocorreu na mesma proporção dos países europeus, dadas as condições da transição do regime autoritário para o democrático. As medidas que impõem as reformas institucionais no âmbito do judiciário busca fortalecer o acesso à justiça e, por conseguinte fortalecer o monopólio da administração da justiça pelo estado democrático de direito.

---

<sup>5</sup> A teoria era a de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção (1) [...] Fatores como diferenças entre litigantes em potencial no acesso prático ao sistema, ou a disponibilidade de recurso para enfrentar o litígio, não eram sequer percebidos como problema (2) [...] À medida que as sociedades do *laissez-faire* cresceram em tamanho e complexidade, o conceito de direitos humanos começou a sofrer uma transformação radical.(3) Esses novos direitos humanos, exemplificados pelo preâmbulo da Constituição Francesa de 1946, são antes de tudo, os necessários para tornar efetivos, quer dizer, realmente acessíveis a todos os direitos proclamados (4). Entre esses direitos garantidos nas modernas constituições estão o direito do trabalho, à saúde, à segurança material e à educação (5). Tornou-se lugar comum observar que a atuação positiva do estado é necessária para assegurar gozo de todos esses direitos básico (6). Não é surpreendente portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganhado particular atenção na medida em que as reformas do *welfare atate* têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidor, locatário, empregados e, mesmo, cidadãos (7) [...].(Cappellette 1988,p. 9-11).



No âmbito do Brasil como nós esclarece a cientista política Tereza Sadeck (2010), a parti da contribuição analítica de Celso Campilongo, compreende que o acesso à justiça está para dar condições de acesso ao direito as minorias, “o Brasil, onde o Estado é talvez assistencial, um Estado da semiperiferias do sistema internacional poderíamos dizer que, nos países centrais o acesso é, sobretudo, um problema de garantia de acesso a minorias”. (Sadeck, 2010, p.15).

Na tentativa de resolver a questão do acesso à justiça, um grupo de pesquisadores vinculados ao IDESP – Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, aponta que é necessário se pensar questões para além das reformas nacionais e acordos internacionais.

“Outro caminho é o sugerido, entre outros, pelo Celso Campilongo e pelo José Eduardo Faria: mudar a formação dos advogados e dos futuros magistrados, propiciando-lhes uma formação mais ampla, menos tecnicista, menos formalista, que dê ao futuro juiz uma compreensão da função política e social implícita no ato de julgar”. [...] Quanto ao monopólio estatal da administração de justiça, parece-me que ele hoje cria mais problemas do que resolve. Sobretudo no plano do direito de punir, a soberania do magistrado parece-me hoje questionável. Deveríamos talvez pensar numa maior presença da sociedade, uma maior vigilância da sociedade, não no sentido de cobrar posturas profissionais, mas de saber que o magistrado está na verdade exercendo uma função para a sociedade, está decidindo o destino das pessoas”. (Sadeck, 2010, p.27).

Essas questões são importantes para se avançar no que concerne à efetividade do acesso à justiça, precisamos que os profissionais da instituição de justiça estejam comprometidos com a sociedade ao conduzir o processo judicial. Na concretude do acesso a sociedade precisa vigiar e se informar quanto aos seus direitos.

### **2.3 A VISÃO DO JUIZ DE PRIMEIRO GRAU SOBRE CIDH**

O sistema regional de Direitos Humanos é composto pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte-CIDH) e Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), foi criada para que, na não satisfação de um direito decidido na esfera nacional, o cidadão ou na representação de uma coletividade, o direito requerido pudesse ter uma segunda vista, levado a apreciação na instância jurisdicional internacional.

Os dados mostram um resultado o tanto preocupante, por estamos em um estado que apresenta demanda de fronteira que está sempre enfrentando problemas com o tráfico de drogas; que possui uma expressiva população indígena que enfrenta embates com o Estado e a União no que trata demarcação de terra e o avanço de obras nacionais, como hidrelétricas dentro de seus espaços; que apresenta contínua atividade de grilagem de terra



e mortes no campo, e vários outros problemas que poderiam ser encaminhados a Comissão de Direitos Humanos pra que chegasse até a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Por entender a importância jurídica da Corte, no que tange a garantia de direitos, foi elaborado um projeto de pesquisa intitulado Perfil da Magistratura Paraense, no âmbito da justiça de primeiro grau, o mesmo foi idealizado pelo professo Celso Vaz e vinculado ao Observatório do Judiciário na Amazônia (OJA) que se encontra no laboratório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP) na Universidade Federal do Pará.

O primeiro universo ao qual a pesquisa atingiu, foi a Região Metropolitana de Belém, onde se concentra os municípios de Belém que é a capital do estado, e na área metropolitana os municípios Ananindeua, Marituba e Benevides. No mesmo ano em 2012, houve o XXI Congresso Brasileiro de Magistrados na cidade de Belém, momento em que a mesma pesquisa foi realizada com os magistrados que se dispuseram a participar. A pesquisa foi realizada através de questionário com perguntas abertas e fechadas.

As repostas foram agregadas no software SPSS, onde foi possível gerar gráficos e confeccionar tabelas, para que, posteriormente pudéssemos dimensionar as respostas dos magistrados.

Na região metropolitana de Belém do universo de setenta e dois magistrados a pesquisa conseguiu atingir 32% dos juízes.

Em relação a outros países da América Latina que tem suas demandas representadas na Corte, o Brasil tem poucos casos representados. Para saber a origem da falta de conhecimento que os magistrados de primeiro grau possuem sobre a Corte ou Comissão, se faz necessário uma pesquisa de alcance nacional. questionados se conheciam a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José) 42,3% alegaram conhecer muito.

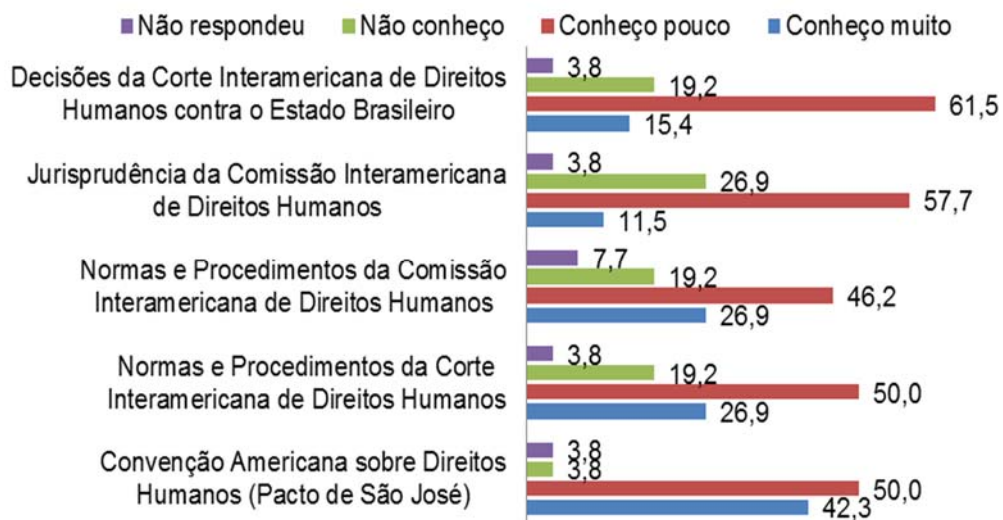
Uma proposição pertinente para registro de baixo números de casos que chegam até a Comissão ou a Corte, estariam relacionados ao pouco conhecimento que os juízes têm sobre o como encaminhamento do processo para se acionar a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Quando perguntados se possuem conhecimento sobre as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro; o conhecimento da jurisprudência, ou mesmo das normas e procedimentos da Comissão e da Corte, as respostas indicam que os juízes não conhecem os trâmites da Corte, pois destes questionamentos a maioria respondeu que conhece pouco.



**Gráfico 01:** Nível de conhecimento sobre Direitos Humanos (em percentuais).

Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos citadas	Contagem
Caso Damião Ximenes Lopes	4
Caso Lei Maria da Penha	4
Caso Guerrilha do Araguaia	3
Caso Alcântara e Casa da Comunidade de Samaracá (Suriname)	1
Caso Julia Gomes Lund (Brasil)	1
Massacre do El Dourado do Carajás e Chacina da Candelária	1



**Fonte:** Pesquisa Perfil da Magistratura do TJEP/Região Metropolitana de Belém/PA. OJA, 2012.

Ao expor o banco de dados em seminário de iniciação científica (CNPq), todos os avaliadores que apreciaram os dados, conjecturaram que as respostas dos juízes indicava que os mesmos não conheciam a Corte e seu processo de acesso, respondiam, conheço pouco, com o intuito de não transparecer a falta de conhecimento sobre o assunto.

**Quadro 1:** Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos citadas espontaneamente pelo magistrado.

**Fonte:** Pesquisa Perfil da Magistratura do TJEP/Região Metropolitana de Belém/PA. OJA, 2012.

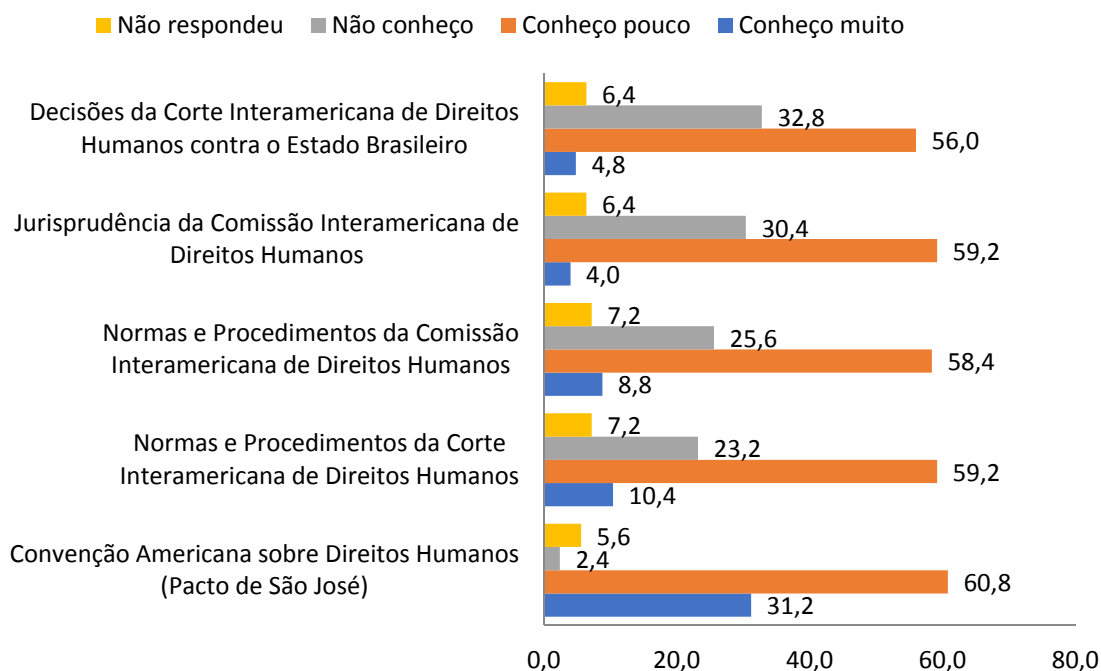
Perguntamos aos juízes da RMB se conheciam algumas das Sentenças que foram julgadas ou mesmo apresentadas diante da Corte Interamericana de Direitos Humanos, as respostas dos magistrados não foram diferentes das que fizemos a respeito do conhecimento que possuíam dos tramites da Corte. Como as perguntas eram abertas, alguns juízes no momento que estavam respondendo ao questionário pediram para



pesquisar na internet, alegavam saber, mas naquele momento haviam esquecido o nome do caso. Os casos de maior conhecimento por parte dos entrevistados foram, Caso Damião Ximenes Lopes, Caso Lei Maria da Penha e Caso Guerrilha do Araguaia.

O resultado da pesquisa realizada no XXI Congresso Brasileiro de Magistrados, dos presentes, apenas 125 se quiseram a participar. De todas as perguntas sobre a Corte, os magistrados entrevistados não divergiram da pesquisa realizada na Região Metropolitana de Belém. Os dados mostram que a maioria alegou conhecer pouco a Corte como um todo, seus tramites, casos, normas e decisões. Um aspecto interessante no momento que a pesquisa estava sendo realizada, os magistrados se mostraram inseguros em participar da pesquisa, mesmo sendo informados que os dados seriam agregados e seus nomes não seriam vinculados à pesquisa.

**Gráfico 02:** Nível de conhecimento sobre Direitos Humanos (em percentuais).



**Fonte:** Pesquisa Perfil da Magistratura do TJEP/PA/Região Metropolitana de Belém/PA. OJA, 2012.

Quando perguntados se conheciam por nome, algum caso que foi sentenciado pela Corte, dos cento e vinte e cinco entrevistados, apenas vinte e quatro entrevistados indicaram o nome de um caso que foi sentenciado. Para respeitar a resposta dos





entrevistados, não foi alterado ou justificado o nome informado, para estar em conformidade com o que consta no registro da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Entre os casos citados, consta um em que o entrevistado confundiu, o classificou o Pacto de São José da Costa Rica, acordo que deu origem a Corte, como sendo um caso sentenciado pela Corte.

**Quadro 2:** Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos citadas

Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos citadas	Contagem
Caso Damião Ximenes Lopes	4
Caso Lei Maria da Penha	5
Pacto São José da Costa Rica	1
Caso Canuto; Caso de Rondon do Pará; Caso do Advogado assassinado por defender movimentos sociais	1
Caso Dezinho do Pará	1
Caso do Presídio Urso Branco/RO	2
Caso dos ocupantes do MST contra o Brasil	1
Caso Presídio Urso Branco, Caso Garibaldi, Caso Maria da Penha	1
Omissão do Brasil em relação a Lei sobre a violência doméstica	1
Araguaia	1
Sentença Caso Guerrilha Araguaia; Lei de Anistia	1
Decisão sobre mineiros no Perú	1
Inexigibilidade do diploma de jornalista para o exercício da profissão	1
Massacre do Pinheiro	1
Política manicomial brasileira	1
Tráfico de Seres Humanos	1
Não respondeu	101
Total	125

**Fonte:** Pesquisa Perfil da Magistratura do TJEP/Região Metropolitana de Belém/PA. OJA, 2012.

Houve resposta em que o magistrado só lembrou parcialmente o nome do caso, um exemplo, foi o Caso Guerrilha do Araguaia, o magistrado só lembrou do nome Araguaia. O diagnóstico que fizemos dos dados, é de que os magistrados desconhecem a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A pergunta que fica é porque os magistrados da justiça de primeiro grau tem pouco conhecimento sobre a Corte? Certamente será necessário pesquisar outras fontes para se ter uma resposta a essa pergunta.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste artigo resgatar algumas abordagens analíticas sobre o processo da transição do regime autoritário para o democrático no contexto Latino Americano, orientado por trabalhos que se utilizam do método histórico, para compreender fenômenos ocorridos durante a transição. Revisitar estes trabalhos nós permitiu compreender as consequências que o processo de transição deixou sobre os Estados Latinos.

Na busca por compreender tanto aporte teórico de acesso à justiça, quanto a busca que se faz em torno da garantia efetiva do acesso, por entender-se que só através da garantia, que é legítima, é que podemos caminhar rumo a uma efetiva democracia.

Dada à compreensão de que os agentes que operam a justiça devem possuir conhecimento e comprometimento com a sociedade, para que, em exercício de suas funções, dei o devido encaminhamento ao processo judicial a todas as instâncias legais, para que a justiça seja feita. Da pesquisa realizada junto à magistratura de primeiro grau sobre a Corte Interamericana de Direitos Humanos, se diagnosticou que os magistrados conhecem pouco, ou até mesmo desconhecem os Casos, as normas e as decisões. O que nos leva a vários questionamentos sobre os motivos que implicam aos magistrados possuírem pouco conhecimento a respeito da Corte.

## REFERÊNCIAS

CAPPELLETTE, Mauro. Acesso à justiça. Porto Alegre. Fabris, 1988.

CIDH. O que é a CIDH. Disponível em: Acesso em: setembro. 2017.

GEARY, M. LUCCA, J. B e PINILLOS, C. (comp.). La Política Latinoamericana comparada. Rosário: UNR Editora, 2015.

LINS, Juan, J. A transição e Consolidação da Democracia – a experiência do sul da Europa e da América do sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

O'DONNELL, G. e SCHMITTER, P. Transição do regime autoritário: primeiras conclusões. São Paulo. Vértice, 1998.

PERISSINOTTO, Renato. Comparação, história e interpretação Por uma ciência política histórico-interpretativa. Revista Brasileira de Ciências Sociais - vol. 28 n° 83. 2013.

SADEK, MT., org. O judiciário em debate [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. 119 p. ISBN: 978-85-7982-034-2. Available from SciELO Books .

SILVA, Simone, S. Perfil da Magistratura – juízes da região metropolitana de Belém. Trabalho de conclusão de curso da UFPA. Belém. 2015.



## **GT 01 – Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado na América Latina**

### **DES-PENSANDO O DIREITO A PARTIR DAS LUTAS ONTOLÓGICAS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO MARANHÃO: O DIREITO ENQUANTO ESTRUTURA DE PODER DO MUNDO-ÚNICO NO CASO DA RESEX DE TAUÁ-MIRIM**

Bruno Henrique Costa Rabelo(GEDMMA)<sup>1</sup>  
brunohcrabelo2012@mail.com

#### **RESUMO**

O texto apresenta os resultados de pesquisa realizada para a elaboração de trabalho de conclusão de curso de graduação em direito sobre o processo de (não) criação oficial da Reserva Extrativista (RESEX) de Tauá-Mirim. Inicia explicando a origem da pesquisa, suas potencialidades e principais características. Passa à apresentação de conceitos importantes no contexto teórico utilizado. Segue com o relato da trajetória do processo de (não) criação do oficial da RESEX. Em seguida, apresenta os argumentos utilizados pelo Ministério Público Federal na Ação Civil Pública que se constituiu na principal fonte de dados para a pesquisa. Esclarece os resultados da análise realizada, que identificou alguns elementos do regime jurídico-administrativo brasileiro como os responsáveis pela não criação da RESEX. E, por fim, argumenta a existência de um verdadeiro mecanismo de controle administrativo da eficácia de direitos na legislação brasileira referente às reservas extrativistas.

Palavras-chave: Direito, Mundo-Único, Lutas ontológicas, Des-pensar, RESEX Tauá-Mirim

#### **1. INTRODUÇÃO**

Entre os anos de 2008 e 2011 participei das atividades de pesquisa e extensão do Grupo de Estudos: Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente (GEDMMA)<sup>2</sup>. Neste período foi possível ler e discutir textos relativos à questão socioambiental e ao desenvolvimento, bem como participar de visitas a diversas comunidades das zonas rurais de São Luís e Bacabeira, de reuniões com moradores e lideranças locais, de conversas sobre a Reserva Extrativista de Tauá-Mirim, de audiências públicas sobre a Usina Termoelétrica Porto do Itaqui e a Refinaria Premium I, dentre outras atividades<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB). Membro do Grupo de Estudos: Desenvolvimento, Modernidade e Meio Ambiente (GEDMMA).

<sup>2</sup> Vinculado ao Departamento de Sociologia e Antropologia (DESOC) e aos Programas de Pós-graduação em Ciências Sociais (PPGCSoc) e Políticas Públicas (PGPP) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

<sup>3</sup> Desde então afastado das atividades acadêmicas por motivos pessoais, em março de 2016 voltei a participar das atividades do grupo.



Inserido nesta rica experiência de pesquisa, cujo principal objeto de estudo eram situações de conflito envolvendo projetos de desenvolvimento e comunidades tradicionais, que denominávamos e apreendíamos através do conceito de “conflitos socioambientais” ou “conflitos ambientais”<sup>4</sup>, passei a observar exemplos reais que corroboravam uma percepção bastante difundida em nossa sociedade, qual seja, a de que o direito age em favor dos poderosos – e, conseqüentemente, em desfavor dos desempoderados.

No contexto de tais conflitos o direito quase sempre agia em favor dos projetos de desenvolvimento. Os direitos e interesses das comunidades quase nunca logravam prevalecer. Assim destacavam-se, por um lado, as lutas das comunidades tradicionais pela preservação de seus territórios e seus modos de vida e, por outro, o uso do direito, pelo Estado, como instrumento para viabilizar a implantação dos empreendimentos, a despeito das reivindicações das comunidades.

Somando a estas observações empíricas os referenciais teóricos adotados pelo grupo – que, por exemplo, consideram o “desenvolvimento” um discurso etnocêntrico de origem ocidental que funciona como poderoso mecanismo de dominação cultural, tendo produzido desde sua difusão no segundo pós-guerra uma enorme perda de diversidade sociocultural<sup>5</sup> –, aquela percepção trivial do direito ampliou-se de modo a compreender que este age não somente em favor dos poderosos, mas também em favor de um determinado modelo de sociedade que, por ser considerado o modelo de sociedade, atribui-se-lhe indevidamente o direito de se sobrepor a outros modelos de sociedade existentes ou possíveis. Para utilizar a expressão sintética e provocativa de Escobar (2017), ampliou-se de modo a compreender que o direito age em favor do “Mundo-Único”.

Tratava-se, assim, de uma incipiente mas promissora maneira de encarar o direito no sentido de tentar entender como este tem cumprido a função de ajudar a consolidar, em detrimento de outros mundos existentes ou possíveis<sup>6</sup>, aquele mundo que se apresenta como o único possível e desejável, qual seja, o mundo “moderno/capitalista, secular, racional e liberal com sua insistência na ilusão do ‘progresso’ e do ‘desenvolvimento’” (ESCOBAR, 2014, p. 21, tradução nossa). Dito de outro modo, tratava-se de um primeiro esforço no sentido de analisar, compreender e denunciar o caráter etnocêntrico e etnocida do direito.

---

<sup>4</sup> Ou seja, “[...] aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçadas por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos. O conflito pode derivar da disputa por apropriação de uma mesma base de recursos ou de bases distintas mas interconectadas por interações ecossistêmicas mediadas pela atmosfera, pelo solo, pelas águas etc.” (ACSELRAD, 2004, p. 26).

<sup>5</sup> Cf. Escobar, XXXX; Sachs, XXXX.

<sup>6</sup> Para a perspectiva teórica aqui utilizada, a realidade não é composta por um só mundo ou universo, mas por uma pluralidade de mundos ou “pluriverso” (ESCOBAR, 2014, passim).



Com base nesta percepção, que considera o direito uma estrutura de poder a serviço do Mundo-Único e, assim, encara-o exatamente em sua funcionalidade – no que pode ser considerado um des-pensar, uma vez que vai no sentido contrário da tradicional abordagem positivista, que reduz o direito à lei, e esta a um dado ahistórico pouco ou nada conectado com a realidade social que a produz e que ajuda a produzir, não deixando espaço para reflexões quanto à(s) função(ões) que o direito desempenha na sociedade –, elaborei o projeto de monografia que deu origem à pesquisa aqui apresentada.

Para empreender uma análise em que se pudesse observar como o direito funciona enquanto tal, delimito tema em torno do caso da Reserva Extrativista (RESEX) de Tauá-Mirim<sup>7</sup>. Isto porque, tendo sido demandada desde o ano de 2003 por várias comunidades tradicionais da zona rural de São Luís, a criação oficial da RESEX, a despeito de vários atos administrativos produzidos ao longo do processo que apontaram não apenas a viabilidade da criação e implantação desta, mas a urgência em fazê-lo, nunca ocorreu, sobretudo por conta da oposição de sucessivos governos estaduais<sup>8</sup> que, ao menos discursivamente, compartilham a crença de que é preciso “desenvolver” o Maranhão através da implantação de grandes projetos, reservando, para estes, a área em questão.

Desse modo, o problema da pesquisa consistiu em tentar entender como, no caso específico do processo de (não) criação oficial da RESEX de Tauá-Mirim, o direito tem funcionado enquanto estrutura de poder do Mundo-Único. Em outras palavras: como é possível, juridicamente falando, não criar a RESEX de Tauá-Mirim diante da previsão legal de criação de reservas extrativistas e de um procedimento administrativo adequadamente realizado e favorável à criação e implantação da referida unidade de conservação?

A resposta para tal questionamento veio da análise do processo judicial nº 36138-02.2013.4.01.3700 – referente à Ação Civil Pública (ACP) proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) perante o Juízo Federal da 8ª Vara da Seção Judiciária do Maranhão, em face da União, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Estado do Maranhão –, que possibilitou a identificação de elementos do regime jurídico-administrativo brasileiro como os responsáveis por permitirem a não criação da RESEX de Tauá-Mirim.

Mais que isto, possibilitou a identificação da existência de um verdadeiro mecanismo de controle administrativo da eficácia dos direitos das comunidades tradicionais demandantes de criação de reservas extrativistas, baseado na possibilidade do direito

<sup>7</sup> A despeito de já conhecer o caso e do

<sup>8</sup> Desde seu início, em 2003, o processo de criação da RESEX passou pelos governos de José Reinaldo Tavares (2002-2003 e 2003-2007), Jackson Lago (2007-2009), Roseana Sarney (2009-2011 e 2011-2014), Arnaldo Melo (2014-2015) e Flávio Dino (2015-atual). Destes, o único que se manifestou favoravelmente à criação da RESEX foi Jackson Lago, emitindo uma “Carta de não objeção” que desapareceu do processo após a criação do ICMBio em 2007 (DAMASCENO, 2016, p. 152; IENSEN, 2011).





estatal negar eficácia instrumental ao próprio direito estatal quando existirem interesses suficientemente fortes para tanto.

O quadro teórico em que se desenrolou a pesquisa contou com referenciais de diversas áreas do conhecimento, como direito, sociologia, antropologia e história, cujas principais contribuições serão apresentadas paulatinamente nas próximas seções. Feitas estas considerações iniciais, cumpre esclarecer que o presente artigo está assim estruturado.

Na seção seguinte é apresentada, de forma breve, a noção de “lutas ontológicas” utilizada por Escobar (2014), bem como algumas outras a ela relacionadas, sobretudo, a de “Mundo-Único”. Em seguida, passa-se à trajetória do processo de criação da RESEX de Tauá-Mirim. Na terceira seção são apresentados os argumentos utilizados pelo MPF na já citada ACP, bem como a análise segundo a qual alguns argumentos do regime jurídico-administrativo brasileiro são os responsáveis pela não criação da RESEX.

## 2. A LUTA ONTOLÓGICA PELA RESEX DE TAUÁ-MIRIM

### 2.1 Lutas ontológicas: contra a pretensão de “um mundo feito de um mundo” ou, por “um mundo em que caibam muitos mundos”.

Em recente obra, o antropólogo colombiano Arturo Escobar (2014) utiliza uma expressão sintética e provocativa bastante útil para caracterizar o mundo em que vivemos e ensejar questionamentos e análises quanto a este, qual seja, “Mundo-Único”<sup>9</sup>. Para o autor, ela se refere ao modelo de vida social construído sobre a “interpretação comum de ‘como é a realidade’, ‘o mundo feito de um mundo’” (ESCOBAR, 2014, p. 140, tradução nossa).

Há muitas formas de referir-se a este modelo: industrialismo, capitalismo, modernidade, (neo)liberalismo, antropocentrismo, racionalismo, patriarcalismo ou secularismo. Todos estes conceitos apontam para um aspecto central do modelo; sem embargo, [...] [todos] estão relacionados com um processo subjacente, que descrevemos como a difusão global da ideia de que todos vivem em um só mundo – um “Mundo feito de um mundo” [...] (ESCOBAR, 2014, p. 138, tradução nossa).

Contudo, este modelo de vida social mereceria o adjetivo “único” não só por ter sido construído sobre a crença moderna na “unicidade da realidade (somente existe Um Mundo natural)” (ESCOBAR, 2014, p.106, tradução nossa). Mas também pelo fato de, historicamente, tentar se impor como o único modelo de vida social possível e desejável.

Em sua forma dominante, esta modernidade – capitalista, liberal e secular – tem estendido seu campo de influência para a maioria dos rincões do mundo desde o colonialismo. Baseada no que chamaremos uma “ontologia dualista” [...] se tem arrogado o direito de ser “o” Mundo (civilizado, livre,

<sup>9</sup> “Mundo-Uno” no original em espanhol. O autor também utiliza as expressões “mundo único”, “Un Mundo”, “Universo” e “Solo Mundo” para se referir à mesma ideia (ESCOBAR, 2014).



racional), à custa de outros mundos existentes ou possíveis. **No transcurso histórico, este projeto de consolidar-se como Um Mundo [...] tem implicado na erosão sistemática da base ontológica-territorial de muitos outros grupos sociais, particularmente aqueles em que prevalecem concepções de mundo não dualistas [...]** (ESCOBAR, 2014, p. 76-77, tradução nossa, grifo nosso).

Todavia, muitos destes grupos têm resistido à destruição promovida pelo Mundo Único, de tal modo que são estas resistências, estas lutas, que Escobar (2014) adjetiva como ontológicas. Ou seja, “lutas pela defesa dos muitos mundos que habitam o planeta. Nas palavras do pensamento zapatista, se tratam de lutas *por um mundo em que caibam muitos mundos*; ou seja, lutas pela defesa do pluriverso” (ESCOBAR, 2014, p. 77, tradução nossa, grifo do autor).

Mas porque estas lutas seriam “ontológicas”? Que significado atribui o autor ao termo “ontologia”? Na verdade, ao uso deste por Escobar (2014) subjaz o debate antropológico sobre giro ontológico.

Assim, após fazer uma distinção entre cultura como “estrutura simbólica” (concepção tradicional) e cultura como “diferença radical” (concepção emergente), pontuando que a primeira “continua albergando a crença de um mundo único que subjaz a toda realidade – um mundo constituído de um só mundo” ao qual “correspondem múltiplas culturas, perspectivas ou representações subjetivas”; e que a segunda, “pelo contrário, se baseia no questionamento dos dualismos constitutivos das formas dominantes de modernidade e da ideia de um mundo feito de um só mundo” (ESCOBAR, 2014, p. 17, 18 e 145, tradução nossa), esclarece:

Para fortalecer esta proposição [de cultura como diferença radical], o texto propõe a noção de ontologia como alternativa a “cultura” como espaço para pensar os complexos processos de disputa entre mundos a que assistimos hoje em dia. Uma concepção de ontologia que permita múltiplos mundos nos levará, como veremos, à noção de pluriverso e a enfatizar as ontologias não dualistas ou relacionais que mantêm muitas comunidades (ESCOBAR, 2014, p. 18)<sup>10</sup>.

Considerando que o objetivo desta subseção foi apenas apresentar, de forma breve, a noção de lutas ontológicas, passemos agora à trajetória do processo de criação da RESEX de Tauá-Mirim.

## **2.2 A RESEX de Tauá-Mirim: do pedido de criação oficial à autoinstituição**

Com base na possibilidade legal aberta pela vitoriosa luta ontológica dos seringueiros no Acre – que levou à criação da figura jurídica das reservas extrativistas como um novo modelo de unidade de conservação –, e após a convergência de uma série de

---

<sup>10</sup> Para uma análise mais detida dos argumentos apresentados por Escobar (2014), ver Rabelo (2017).



fatores – como a percepção, pelas comunidades, de alterações ambientais atribuídas a empreendimentos industriais; a articulação com pesquisadores e movimentos sociais; a atuação de setores progressistas da igreja católica; e o surgimento de importantes lideranças comunitárias–, em 18 agosto de 2003 a criação oficial da originalmente denominada “Reserva Extrativista do Taim” foi solicitada à Gerência Estadual do IBAMA no Maranhão, como demonstra o “Ofício nº 15/2003” de autoria da União de Moradores do Taim:

Vimos em nome dos moradores (trabalhadores rurais, pescadores e tiradores de caranguejo) da comunidade do Taim situada na Vila Maranhão em São Luís, solicitar a esta Gerência que proceda abertura de processo visando criar a Reserva Extrativista do Taim que se destinará a conservação dos recursos naturais e a garantia do uso sustentável dos recursos da região que compreende o Taim e demais comunidades do entorno (BRASIL, 2013, 2º vol., p. 417).

Assim foi dado início ao procedimento administrativo<sup>11</sup> de criação oficial da RESEX, que recebeu o nº 02012.001265/2003-72. Desse modo, na referida gerência do IBAMA foram produzidos, dentre outros atos, o “Relatório de Vistoria Prévia da Área para Criação da Reserva Extrativista do Taim”, que em suas considerações e conclusões afirma:

Em face de todas as informações preliminarmente coletadas em campo e descritas neste relatório, observa-se que a área proposta para implantação da reserva extrativista do Taim, **possui atributos sócio-econômicos e ambientais que justificam o prosseguimento do processo de criação da unidade de conservação pleiteada pela comunidade.** Salienciamos que conforme observado em campo, o modo de vida das comunidades tradicionais locais vêm [sic] sofrendo constantes ameaças, por pressões ambientais locais e externas, **tornando imperativo a agilidade no processo de elaboração dos estudos técnicos (Ludo-Biológico e Sócio-econômico) visando a definição de instrumentos jurídicos e o fortalecimento das comunidades no sentido de garantir a conservação da área e sustentabilidade na utilização dos seus recursos naturais** (BRASIL, 2013, 2º vol., p. 449, grifos nossos).

O “Levantamento Fundiário Para a Criação da Reserva Extrativista do Taim – São Luís/MA”, concluindo que

[...] não será óbice a regularização fundiária após a criação da RESEX, visto que anteriormente a instituição dos condomínios referidos neste relatório a área quase total pretendida para a criação da RESEX era pertencente à União, aforada ao Estado do Maranhão, sendo possível a reversão do Decreto Federal nº 78.129/77 (BRASIL, 3º vol., p. 463).

E o “Laudo Sócio-Econômico e Biológico Para Criação da Reserva Extrativista do Taim”, que destaca a existência de ecossistemas e espécies de grande relevância, além de espécies animais ameaçadas de extinção, cuja proteção poderia ser potencializada com a

<sup>11</sup> Numa conceituação ampla, de acordo com Mello (2006, p. 464), procedimento ou processo administrativo consiste numa “sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo”.



criação da RESEX; a sustentabilidade do modo de vida das comunidades, decorrente de sua harmonia com a natureza; e por fim conclui:

À luz dessas considerações e das informações sistematizadas neste laudo, conclui-se que a área em questão possui vocação ecológica e social para a consolidação de uma Reserva Extrativista (BRASIL, 2013, 3º vol., p. 531).

Assim instruído o processo, através do “Ofício nº 645/2007 – GABIN-SUPES/MA”, datado de 18 de setembro de 2007 e assinado por Marluze do Socorro Pastor Santos, Superintendente do IBAMA no Maranhão, o mesmo foi encaminhado ao Diretor da Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais (DIUSP) do ICMBio, Paulo Oliveira Santos, salientando que

[...] todos os trâmites legais, pertinentes a esta superintendência, foram realizados, conforme toda documentação adicionada ao mesmo. Assim sendo, submetemos a vossa apreciação o referido processo, com intuito de darmos continuidade ao mesmo, no sentido da criação desta unidade de conservação, a qual será de extrema importância as [sic] comunidades extrativistas da Ilha de São Luís (BRASIL, 2013, 3º vol., p. 650).

No ICMBio, o processo recebeu todos os pareceres favoráveis e, dia 10 de outubro de 2008 o presidente deste, Rômulo José Fernandes Barreto Mello, por meio do “Ofício nº 129/2008/GP/Instituto Chico Mendes”, submeteu à apreciação do Ministro de Estado do Meio Ambiente, Carlos Minc Baumfeld, as “minutas de Exposição de Motivos e Decretos, visando a criação da Reserva Extrativista ‘Taim’”, afirmando que a

[...] criação da mencionada unidade de conservação na modalidade Reserva Extrativista se figura conveniente e oportuna, porquanto, além de atender aos interesses sócio-ambientais almejados pelo governo federal, fundamenta-se no artigo 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, e da Lei nº 9.985, de 18 de julho de

Já no MMA, dia 29 de outubro de 2008 o Diretor de Áreas Protegidas, João de Deus Medeiros, emitiu o “Ofício nº 184/2008/DAP/SBF/MMA”, direcionado a Márcia Camargo, Diretora do Núcleo Estratégico de Gestão Socioambiental do Ministério de Minas e Energia (MME), informando-a da condução, pelo MMA, do “processo de criação da Reserva Extrativista do Taim, no município de São Luís, Estado do Maranhão”, uma vez que

[...] constatamos a ausência de Manifestação do Ministério de Minas e Energia. Desta forma, considerando os recentes entendimentos entre MME, MMA e Casa Civil da Presidência da República, solicitamos a manifestação do MME quanto à proposta de criação da RESEX do Taim (BRASIL, 2013, 4º vol., p. 769).

Em seguida, o Analista Ambiental Silvio de Souza Junior (DAP/SBF/MMA) elaborou a “Nota Técnica nº 44/2008”, datada de 11 de novembro de 2008, na qual indica a importância inequívoca da área dos pontos de vista socioambiental e de conservação da biodiversidade; a correta instrução do processo do ponto de vista dos trâmites legais; a ausência de manifestação do Estado Maior da Armada (visto que a área da RESEX incide sobre o porto da ALUMAR, o canal de navegação do Estreito dos Coqueiros e localiza-se



nas proximidades do Porto do Itaqui) e do Estado do Maranhão (visto que solicitou reuniões técnicas através da Secretaria Estadual de Indústria e Comércio); e, por fim, a existência da Estação Ecológica do Taim, no Rio Grande do Sul, sugerindo que, para evitar possível confusão de nomes e, considerando o artigo 3º do Decreto nº 4.340/2002 (segundo o qual a denominação de cada UC deve basear-se em sua característica natural mais significativa ou em sua denominação mais, antiga, de preferência indígena), “o correto seria a unidade chamar-se Reserva Extrativista Tauá-Mirim” (BRASIL, 2013, 4º vol., p. 772-773).

Quanto à ausência de manifestação do Estado Maior da Armada e do Estado do Maranhão, sugere que o MMA interceda para a ágil resposta de ambos, tendo em vista a urgência do processo. Ademais, que no período de aguardo das respostas o processo seja encaminhado à Consultoria Jurídica do MMA, para análise e encaminhamento à Casa Civil da Presidência da República, onde deverão ser anexadas as aguardadas respostas (BRASIL, 2013, 4º vol., p. 773-774).

Por sua vez, a Consultoria Jurídica do MMA, através do “Parecer nº 950/2008/CGCA/CONJUR/MMA/gs”, datado de 23 de dezembro de 2008, apontou a impossibilidade de análise jurídica anterior às conclusões técnicas, que incluem todos os esclarecimentos necessários ao encaminhamento da proposta pelo Ministro do Meio Ambiente ao Presidente da República, opinando “pelo retorno dos autos à Secretaria de Biodiversidade e Florestas para a elaboração de Parecer Técnico Conclusivo”. Além disso, solicita esclarecimento de diversos pontos, dentre os quais a “Compatibilidade técnica da proposta de Decreto com manifestações de outros órgãos da Administração Pública” (BRASIL, 2013, 4º vol., p. 783-784).

A partir de então são solicitadas manifestações do Governo do Estado do Maranhão, através do “Aviso nº 154/GM/MMA” (BRASIL, 2013, 4º vol., p. 788); do Ministério dos Transportes, através do “Ofício-Circular nº 204/2010/SBF/MMA” (BRASIL, 2013, 4º vol., p. 797); e da Secretaria Especial de Portos, através do “Ofício-Circular nº 205/2010/SBF/MMA” (BRASIL, 2013, 4º vol., p. 796).

Estes e outros órgãos que passam a se manifestar no processo – como ANTAQ e EMAP, por exemplo – começam a indicar incompatibilidades da RESEX, sobretudo, com o Porto do Itaqui. Daí em diante se abrem diálogos e negociações que impedem o andamento do procedimento administrativo, colocando as comunidades da RESEX numa situação de espera indefinida.

Diante de tal situação, através da “Portaria de Instauração nº 12/2010”, o MPF resolve “determinar a instauração de inquérito civil público com a finalidade de apurar a ocorrência de eventual mora da Administração Ambiental na criação da ResexTaim-MA” (BRASIL, 2013, 1º vol., p. 30).





Por sua vez, as comunidades da RESEX, num exercício de autonomia decidiram, em Assembléia Popular realizada no dia 17 de maio de 2015, não esperar mais pela posição oficial e se autoinstituíram enquanto Reserva Extrativista de Tauá-Mirim, declarando-a criada (JESUS; SANT'ANA JÚNIOR, 2015, p. 59; SBRANA, 2017, p. 217).

### 3. O DIREITO ENQUANTO ESTRUTURA DE PODER DO MUNDO-ÚNICO NO CASO DA RESEX DE TAUÁ-MIRIM

#### 3.1 A Ação Civil Pública nº 36138-02.2013.4.01.3700

Diante do que foi apurado no ICP nº 1.19.000.000719/2008-89 e convencido da existência de fundamento para tanto, em 29/07/2013 o Ministério Público Federal (MPF), na pessoa do Procurador da República Alexandre Silva Soares propôs, ao Juízo Federal da 8ª Vara da Seção Judiciária do Maranhão, Ação Civil Pública (ACP) em face da União, do ICMBio e do Estado do Maranhão, que recebeu o número 36138-02.2013.4.01.3700 (BRASIL, 2013, 1º vol., p. 2-3), cujo objetivo é a

[...] promoção da tutela do ambiente e dos direitos de populações extrativistas residentes na zona rural do município de São Luís/MA, beneficiárias de eventual criação de uma Unidade de Conservação Federal – Reserva Extrativista de Tauá-Mirim, a qual é objeto de procedimento administrativo sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e da União, o qual tramita há quase dez anos sem desfecho, em um contexto caracterizador de mora administrativa injustificada (BRASIL, 2013, 1º vol., p. 3, grifo do autor).

Assim, em relação ao Estado do Maranhão, pede o MPF em sede de liminar a ser confirmada em decisão final,

[...] a imposição de obrigação de não fazer ao Estado do Maranhão para que, enquanto não deliberada a criação da Unidade de Conservação Federal, abstenha-se de promover qualquer ato que importe no deslocamento compulsório das comunidades tradicionais da região devidamente identificadas pelo ICMBio e assentadas no local pelo ITERMA, inclusive a desapropriação das áreas que ocupem (BRASIL, 2013, 1º vol., p.4).

No que tange aos demais, requer o MPF,

[...] mediante o reconhecimento da mora administrativa, a condenação dos requeridos União e ICMBio em obrigação de fazer para que concluem o processo administrativo nº 02012.001265/2003-72 – proposta de criação da Reserva Extrativista de Tauá-Mirim – no prazo de 365 dias (BRASIL, 2013, 1º vol., p. 27).

Quanto ao segundo pedido – que nos interessa mais diretamente –, afirma que

[...] o procedimento foi instaurado em 2003 e desde 2008 está apto à resolução administrativa devidamente motivada no exercício da competência administrativa em matéria ambiental acerca da criação da Unidade de Conservação, porém não foi exercida efetivamente, em razão da oposição política (e não técnica) formulada pelo Estado do Maranhão, a



qual se mostra injustificada, considerando a moldura normativa na qual o caso se apresenta.

Diante deste quadro é que o MPF sustenta a existência da já citada mora administrativa, com base na qual pede a condenação da União e do ICMBio em obrigação de fazer para que concluam o procedimento administrativo em questão.

Para tanto, fundamenta juridicamente o pedido no princípio constitucional da celeridade processual, quando diz que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Concluindo que: “Não pode, pois, a autarquia ambiental instaurar procedimento administrativo, instruí-lo e postergar sua decisão final de modo indefinido no tempo” (BRASIL, 2013, 1º vol., p. 21-22). E no artigo 48 da Lei nº 9.784/99, que estabelece a obrigação da Administração de, ao final da instrução, explicitamente emitir decisão, acompanhada de motivação, nos processos administrativos (BRASIL, 2013, 1º vol., p. 23).

No âmbito da jurisprudência, cita decisão do STJ que afirma ser objetivo da Lei nº 9.784/99<sup>12</sup> introduzir no ordenamento jurídico brasileiro o instituto da Mora Administrativa, como forma de evitar o arbítrio administrativo que se verifica quando o cidadão é submetido à espera abusiva, que não deve ser tolerada e que está sujeita ao controle do Poder Judiciário. Bem como, outra decisão do mesmo tribunal que esclarece ter a jurisprudência do STJ se firmado no sentido de que a demora da administração em apreciar pedido de autorização para funcionamento de rádio comunitária, legitima o Poder Judiciário a fixar prazo para conclusão do procedimento administrativo (BRASIL, 2013, 1º vol., p. 22).

### **3.2 Direito do Mundo-Único no caso da RESEX de Tauá-Mirim**

Após a análise dos argumentos apresentados pelo MPF na referida ACP, é fácil perceber como, juridicamente, é possível não criar a RESEX de Tauá-Mirim. Em primeiro lugar, não há na lei prazo para a conclusão deste tipo de procedimento administrativo. Por isto mesmo o MPF, há quase 4 anos, tenta que o Poder Judiciário o imponha. Pelo mesmo motivo não cita, em sua fundamentação jurídica, nenhum dispositivo legal que o estabeleça, mas apenas decisão do STJ que esclarece a posição jurisprudencial deste tribunal em situação análoga – demora da decisão em processos administrativos sobre rádios comunitárias.

---

<sup>12</sup> Lei que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.



Mesmo o prazo legal do artigo 49 da Lei nº 9.784/99<sup>13</sup> que, à primeira vista, poderia ser aplicado ao caso, não foi utilizado pelo MPF, provavelmente por considerar que a tese fracassaria. Isto porque, considerando que o referido prazo se aplica à fase dispositiva do processo administrativo, ou seja, àquela “na qual a Administração decide, resolve algo” (MELLO, 2006, p. 478).

E, que tal fase se segue à fase instrutória, quando “se fazem averiguações, perícias, exames, estudos técnicos, pareceres e [...] se colhem os dados e elementos para elucidar o que seja cabível ao fim de chegar-se à fase subsequente” (MELLO, 2006, p. 478); seria preciso sustentar que esta fase do processo estava concluída, o que seria facilmente contestado pela demonstração de que havia tratativas em curso com o Estado do Maranhão<sup>14</sup>. Como, de fato, argumentaram o ICMBio e a União, esta última inclusive indicando que o procedimento se encontra em “Etapa Consultiva”, uma denominação utilizada pelo ICMBio que, pela descrição apresentada<sup>90</sup>, corresponde à fase de instrução.

Em segundo lugar, a lei não atribui qualquer consequência decisória a esta falta de conclusão. Como esclarece Mello (2006, p. 393), em alguns casos a lei atribui efeito ao silêncio administrativo, ou seja, ao não pronunciamento da administração pública quando deveria fazê-lo, considerando-se “deferida ou indeferida (que é o mais comum) a pretensão do administrado”.

Nos casos em que a lei nada dispõe, [...] se já tiver decorrido tempo razoável [...], o administrado poderá [...] demandar judicialmente: [...]; b) que o juiz assine prazo para que a Administração se manifeste, sob cominação de multa diária, se a Administração dispunha de discricção administrativa no caso, pois o administrado fazia jus a um pronunciamento motivado, mas tão-somente isso (MELLO, 2006, p. 396, grifos do autor).

Por isto mesmo o MPF pede ao Poder Judiciário que imponha, ao ICMBio e à União, obrigação de fazer para que estes concluem o procedimento administrativo de criação da RESEX.

Assim, de acordo com a análise aqui empreendida, estes dois elementos do regime jurídico-administrativo brasileiro – a falta de prazo para conclusão dos procedimentos administrativos de criação de reservas extrativistas e a inexistência de efeitos decorrentes do silêncio administrativo em tais processos – são o que, no nível do direito positivo, têm permitido a não criação da RESEX de Tauá-Mirim (cujo processo tem sido estendido por quase 14 anos). E garantido que, efetivamente, a área fique reservada ao “projeto de

<sup>13</sup> “Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada” (BRASIL, 1999).

<sup>14</sup> Como, de fato, argumentaram o ICMBio e a União, esta última inclusive indicando que o procedimento se encontra em “Etapa Consultiva”, uma denominação utilizada pelo ICMBio que, pela descrição apresentada, corresponde à fase de instrução.



desenvolvimento” dos governos estaduais. É, pois, assim, que o direito positivo tem sustentando o Mundo-Único no caso em análise.

Ainda no nível do direito positivo, é necessário destacar outro elemento do regime jurídico-administrativo que poderá apresentar-se de modo definitivo para a não criação da RESEX, qual seja, a discricionariedade administrativa, definida como

[...] a margem de “liberdade” que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente (MELLO, 2006, p. 926).

Vale dizer, trata-se da margem de liberdade, exercida segundo critérios de conveniência e oportunidade, que possui a administração pública na produção de determinados atos administrativos, denominados, desse modo, atos discricionários (MELLO, 2006, p. 410). A estes se contrapõe os chamados atos vinculados, nos quais, diante da existência de “prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento [...] emface da situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma” (MELLO, 2006, p. 410).

Assim entendida a discricionariedade administrativa, interessa ao caso da RESEX de Tauá-Mirim que, o ato administrativo que decidirá sobre sua criação é discricionário. Ou seja, a lei não previu que, preenchidos determinados requisitos, está a administração pública vinculada a determinado ato administrativo, ou seja, obrigada a deferir qualquer pedido de criação de reserva extrativista.

Desse modo, a despeito das conclusões do Laudo sócio-econômico e biológico para criação da reserva extrativista do Taim (IBAMA, 2007), do Parecer Técnico do DIUSP (BRASIL, 2013, 4º vol., p. 736-739) e de todos os demais atos administrativos produzidos ao longo do processo que demonstraram a viabilidade e a necessidade de criação e implantação da RESEX de Tauá-Mirim, o ato que, em última análise, decidirá sobre sua criação, a cargo do MMA<sup>15</sup> conforme o artigo 2º, III, Anexo I do Decreto nº 8.974/201794 e artigo 16 da IN nº 03/2007 do ICMBio, poderá, por óbvio que fundamentadamente, quer dizer, demonstrando sua conveniência e oportunidade, não criá-la<sup>16</sup>.

Com o objetivo de dar tratamento teórico ao que se disse até aqui sobre os elementos do regime jurídico-administrativo que têm permitido a não criação da RESEX de

<sup>15</sup> Como destaca a União em sua contestação (BRASIL, 2013, 7º vol., p. 1.201), este é “competente para a análise, em último grau, e encaminhamento à Presidência da República para instituir formalmente a UC”.

<sup>16</sup> O atual Ministro do Meio Ambiente, Sarney Filho, já declarou publicamente que aguarda apenas documento do Governador do Estado do Maranhão, Flávio Dino, manifestando sua discordância com a criação da RESEX para que ele cancele o procedimento administrativo de criação da mesma.



Tauá-Mirim, é útil recorrer à distinção feita por Santos (2007, p. 176) entre a eficácia instrumental e a eficácia simbólica do direito estatal, nos seguintes termos:

Uma lei pode ser promulgada para ser aplicada e produzir efeitos num dado domínio social (educação, saúde, fiscalidade, etc.), caso em que terá eficácia instrumental, ou apenas para produzir como efeito o facto [sic] de haver uma lei sobre um dado domínio social e esse facto ter impacto público independentemente de se saber se a lei é ou não aplicada, caso em que terá eficácia simbólica. Assim, eventuais deficiências da eficácia instrumental do direito poderiam ser compensadas, pelo menos em parte, pela sua eficácia simbólica.

Diante de tal distinção é possível perguntar – de modo a esclarecer o que revelam as afirmações feitas sobre aqueles elementos do regime jurídico-administrativo envolvidos na não criação da RESEX: como o direito estatal nega eficácia instrumental ao próprio direito estatal?

Em resumo, no nível do direito positivo apontou-se que, no caso em análise, a inexistência (1) de prazo legal para a conclusão de procedimentos administrativos relativos à criação de reservas extrativistas e (2) de efeitos decorrentes do silêncio administrativo em tais procedimentos, são o que têm possibilitado a não criação da RESEX de Tauá-Mirim. Além disso, que numa futura decisão sobre a RESEX (3) a discricionariedade administrativa poderá ser utilizada para não criá-la, a despeito de todos os atos administrativos favoráveis à sua criação produzidos no processo.

Desse modo, é possível afirmar que, no caso da RESEX de Tauá-Mirim, é assim que o direito estatal nega eficácia instrumental ao próprio direito estatal. O que revela um verdadeiro mecanismo de controle administrativo da eficácia dos direitos das comunidades tradicionais demandantes – e, dentre outras coisas, sugere a necessidade e relevância de estudos que abordem o Direito Administrativo a partir desta perspectiva.

Ainda que a afirmação se refira a um caso específico, a condição jurídico-administrativa identificada é válida para qualquer processo de criação de reserva extrativista. Assim, a legislação brasileira sobre tais unidades de conservação permite, quando conveniente ou necessário, o controle administrativo da eficácia de tal direito.





## REFERÊNCIAS

BLASER, Mario. **Un relato de globalización desde elChaco**. Popayán: Universidad del Cauca, 2013. Disponível em: <[https://www.academia.edu/5008076/Un\\_Relato\\_de\\_la\\_Globalizaci%C3%B3n\\_Desde\\_el\\_Chaco\\_Versi%C3%B3n\\_en\\_castellano\\_de\\_Storytelling\\_Globalization...\\_](https://www.academia.edu/5008076/Un_Relato_de_la_Globalizaci%C3%B3n_Desde_el_Chaco_Versi%C3%B3n_en_castellano_de_Storytelling_Globalization...)>. Acesso em 21 mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em 23 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional da 1ª Região. 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Maranhão. **Processo nº 36138-02.2013.4.01.3700 (Ação Civil Pública)**. Autor: Ministério Público Federal. Réus: União Federal, Estado do Maranhão e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Protocolado em São Luís, 29 de julho de 2013. Mimeografado.

DAMASCENO, Elena Steinhorst. **A Resex de Tauá-Mirim e seus rizomas**: um trabalho de construção coletiva e etnografia do processo. 233 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016. Disponível em: <<http://www.gedmma.ufma.br/wp-content/uploads/2016/12/TESE-ELENA-WEB.compressed.pdf>>. Acesso em 10 abr. 2017.

ESCOBAR, Arturo. **Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia**. Medellín: Ediciones UNAULA, 2014. Disponível em: <[https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana-cm/libro\\_detalle\\_resultado.php?id\\_libro=460&campo=cm&texto=383](https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana-cm/libro_detalle_resultado.php?id_libro=460&campo=cm&texto=383)>. Acesso em 14 mar. 2017.

IBAMA. **Lauda sócio-econômico e biológico para criação da reserva extrativista do Taim**. São Luís: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2007. Mimeo.

IENSEN, Geraldo. Pescadores do Taim, Vila Cajueiro e Vila Maranhão oprimidos e abusados. **Blog Territórios Livres do Baixo Parnaíba**, 11 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://territorioslivresdobaixoparnaiba.blogspot.com.br/2011/10/pescadores-do-taim-vila-cajueiro-e-vila.html>>. Acesso em 28 mai. 2017.

JESUS, Tayanná Santos Conceição de; SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes de. Ancestralidade, trajetórias e resistências: conflitos ambientais em Rio dos Cachorros, São Luís-MA. **Ensino & Multidisciplinaridade**, São Luís, v. 1, n. 2, p. 55-77, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.periodicos eletronicos.ufma.br/index.php/ens-multidisciplinaridade/article/view/4207>>. Acesso em 08 jun. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 21.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.



RABELO, Bruno Henrique Costa. **Des-pensando o direito a partir das lutas ontológicas de povos e comunidades tradicionais no Maranhão**: o direito enquanto estrutura de poder do Mundo-Único no caso da Resex de Tauá-Mirim. 94 f. Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito - Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, São Luís, 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. Vol. 1. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SBRANA, Tayanná Santos de Jesus. **“E deu nome a todas as coisas”**: as relações entre violência, território e desenvolvimento na formação da Zona Rural II de São Luís, Maranhão (1996-2015). 236 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em História/cch, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017. Disponível em: <<http://www.gedmma.ufma.br/wp-content/uploads/2017/05/DISSERTA%C3%87%C3%83O-Tayann%C3%A1-VICTOR.pdf>>. Acesso em 08 jun. 2017.



**GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado  
na América Latina.**

**O STF E O FORO PRIVILEGIADO: UMA ANÁLISE DO DESEMPENHO  
INSTITUCIONAL NO JULGAMENTO DOS INQUÉRITOS CRIMINAIS DE  
PARLAMENTARES E MEMBROS DO PODER EXECUTIVO FEDERAIS NO BRASIL  
(2004-2015)**

Francisco José dos Santos Rente Neto (PPGCP – UFPA)<sup>1</sup>  
[netorente@hotmail.com](mailto:netorente@hotmail.com)

Acrisio Victorino Pereira (PPGCP – UFPA)<sup>2</sup>  
[acrisio.victorino@gmail.com](mailto:acrisio.victorino@gmail.com)

Celso Antônio Coelho Vaz (PPGCP – UFPA)<sup>3</sup>  
[celsoantoniovaz@hotmail.com](mailto:celsoantoniovaz@hotmail.com)

**RESUMO**

O presente trabalho apresenta os resultados sobre o desempenho do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento dos inquéritos criminais instaurados, no período de 2004 - 2015, contra políticos com mandato, tanto do poder executivo (Presidentes e Ministros), quanto do poder legislativo (Deputados Federais e Senadores), os quais são apreciados em regime de Prerrogativa de Função (Foro Privilegiado). Além do desempenho institucional, foram analisados os desempenhos dos 11 Juízes que compõem a corte com o objetivo de avaliar se a escolha dos Juízes pelos respectivos presidentes da República influencia no julgamento dos políticos que compõem sua coalizão governamental, onde os Juízes indicados pelo mesmo tenderiam a demorar mais tempo a julgar e a absolver mais os atores políticos investigados e partidários da coalizão, quando comparados com os atores que não fazem parte dessa base aliada.

**PALAVRAS-CHAVE:** STF; Inquéritos Criminais; Foro Privilegiado.

**1. INTRODUÇÃO**

O presente trabalho pretende apresentar os resultados obtidos em pesquisa sobre o desempenho do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos Juízes dessa Suprema Corte no julgamento dos inquéritos criminais instaurados contra políticos com mandato, tanto do poder executivo, quanto do poder legislativo brasileiro, os quais são apreciados em regime de *prerrogativa de foro ou de função* (Art. 102, I, b e c, da CRFB/1988; Arts. 84, caput, e 86, I, II e III, do CPP), observando o desempenho da instituição diante do critério atribuídos pela Constituição brasileira que outorga a essa Corte a competência penal de jurada dos

<sup>1</sup> Mestrando do curso de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (UFPA).

<sup>2</sup> Mestrando do curso de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (UFPA).

<sup>3</sup> Doutor em *Études Politiques* pela *Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales*, EHESS, França. Docente do curso de Pós-graduação em ciência Política da Universidade Federal do Pará (UFPA)



supostos delitos praticados por ocupantes de cargos públicos, os quais são julgados então pela função que ocupam.

O desempenho do STF diante dessa competência poderia estar comprometido, cujo debate na literatura brasileira sobre a prerrogativa de função (VIECILI, 2002; BIZON, 2011; TAVARES FILHO, 2016; MOREIRA, 2003; ARANTES, 2007; CARVALHO ET AL, 2017) destaca que, além de ampliar as hipóteses de competência penal originária, a Constituição de 88 teria transformado o STF numa instância pouco eficiente em termos de punibilidade, porque passou a ter de suportar um número excessivo de processos em matéria penal, o que comprometeria o seu desempenho para se chegar a uma sentença. No presente trabalho, tal desempenho foi analisado a partir do tempo que a Corte demora para chegar a uma sentença, dentro do período analisado. Além desse aspecto, será apresentado outro resultado obtido na análise de uma hipótese construída a partir da corrente teórica do *Neoinstitucionalismo da Escolha Racional*<sup>1</sup>, observando se há indícios estatísticos que apontem que há uma relação de pré-compromissos assumidos entre os Juízes indicados ao STF pelo Presidente da República e os julgamentos dos seus aliados, no sentido de haver uma tendência de aqueles tenderem a demorar mais e a sentenciar mais favoravelmente os atores políticos julgados da coalizão presidencial. De acordo com a teoria, que prevê o comportamento individualista e maximizador dos atores políticos, no sentido de ampliar o seu poder dentro das instituições a partir do conhecimento das regras que a dinamizam, podemos inferir que diante do critério de indicação direta dos Juízes do STF pelo Presidente existiriam incentivos extras para que suas decisões fossem alinhadas com as preferências políticas do mesmo, uma vez que tal indicação implicasse em comprometimento assumido entre ambas as partes, o qual poderia ser visto durante o julgamento dos atores políticos

---

<sup>1</sup> O aporte teórico do *Neoinstitucionalismo da Escolha Racional* considera diversas explicações para o comportamento políticos dos atores sociais, à luz do individualismo metodológico, partindo do exame centrado no indivíduo e seu comportamento dentro das instituições. Os principais aspectos dessa corrente consideram que, em contextos políticos, os indivíduos são atores cujas decisões são ajustadas pela probabilidade de maximização do benefício individual, sendo que as suas decisões são baseadas no cálculo de prováveis proveitos individuais que acompanhavam suas decisões dentro das instituições onde ocorrem tais decisões. A atenção às instituições é de suma importância nas escolhas feitas pelos atores políticos, considerando que a atuação dos atores políticos se dá a partir da viabilidade ou dos constrangimentos que as instituições provocam sobre as suas escolhas políticas, conferindo uma maior racionalidade nas decisões dos atores políticos. Os atores atuam, então, visando o alargamento das possibilidades de atingir os seus interesses pessoais a partir do conhecimento, do acompanhamento ou pelas transformações favoráveis das regras e das normas institucionais. (PERES, 2008; PETERS, 2003; FERREJOHN E PASQUINO, 2001; DOWNS, 1999; COLLINS 2009; IMMERGUT, 1998; HALL E TAYLOR, 2003; THERET, 2003).



que formam a base governativa do Presidente. Assim, as escolhas dos Juízes feita pelo chefe do poder executivo poderia se traduzir numa tentativa de aumentar o seu poder de influência dentro do Poder Judiciário e, por conseguinte, no seu órgão de cúpula.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E ANÁLISE DOS DADOS

Para a realização da pesquisa, foi utilizado o banco de dados estatísticos virtual do STF<sup>2</sup>, o qual fornece as características gerais dos inquéritos instaurados contra esses políticos, no período de 2004 – 2015, incluindo a descrição do andamento de cada inquérito instaurado, onde estão disponíveis os dados relativos aos inquéritos e aos atores políticos investigados, bem como as decisões dos Juízes relatores. No período apontado no presente estudo, foram analisados 260 inquéritos, dentre os quais 57 estão com dados desconhecidos e inviáveis à presente análise e apenas 203 foram utilizados para as mensurações previstas. A metodologia abordada na pesquisa foi fundamentalmente de caráter quantitativo, considerando que os dados foram mensurados de forma estatística. A análise estatística correspondeu à análise dos dados de forma sistemática, a qual considera os dados a partir de ponderações numéricas, ou, conforme assinala Chizzotti (2010, p.52), prevendo “a mensuração de variáveis preestabelecidas, procurando verificar e explicar sua influência sobre outras variáveis, mediante a análise da frequência de incidências e de correlações estatísticas”. Dentro dessa perspectiva, foi selecionado enquanto método de tratamento dos dados quantitativos a *Estatística por amostragem* na tentativa de identificar tendências estatísticas gerais das características analisadas a partir dos dados elencados (SELLTIZ ET AL, 1974). Essa aplicação se deu na contagem simples dos dados de desempenho do STF e na relação comparativa entre o tempo de julgamento e as sentenças dados pelos juízes indicados pelos presidentes aos atores políticos partidários da base da coalizão presidencial em comparação com os atores políticos que não fazem parte dessa aliança, considerando todo o tempo dos dados disposto (2004 a 2015).

## 3. RESULTADOS.

### 3.1 Características gerais dos inquéritos e dos atores investigados.

No período apontado no presente estudo, foram identificados 260 inquéritos, dentre os quais 57 estão com dados desconhecidos sobre as características e os atores, tornando impossibilitada a análise, e apenas 203 foram utilizados para as mensurações previstas. Dos inquéritos que foram apreciados na análise, em 161 inquéritos aparecem Deputados Federais, em 41 aparecem Senadores envolvidos, em 4 aparecem Ministros de Estado

---

<sup>2</sup> Disponível em: [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)





envolvidos e 1 inquérito aparece um Juiz Federal, todos envolvidos em supostos delitos praticados durante ou antes do seu mandato.

Nota-se, portanto, que, em vários inquéritos, aparecem distintos atores e cargos envolvidos ao mesmo tempo na suposta prática do delito que o inquérito investiga. Além disso, por várias vezes, em um mesmo inquérito, aparecem muitos nomes de atores que exercem ou exerceram cargos políticos junto com outros atores que não exerceram, mas que estão envolvidos no suposto delito, como, por exemplo, parentes e amigos desses atores, membros de empresas, funcionários de instituições públicas, prestadores de serviços em geral, etc., acusados de participação no suposto delito praticado pelo denunciado. Dentre os inquéritos com atores conhecidos, foram identificados 119 Deputados Federais, 21 Senadores, 3 Ministros de Estado e 1 Juiz Federal, conforme tabela 1. É possível que existam muito mais, visto que, por várias vezes, em um mesmo inquérito, aparecem vários nomes envolvidos ao lado de outros atores em que ou o nome aparece apenas com as iniciais, ou os nomes não são informados por estarem sob sigilo de justiça.

### 3.2 O desempenho do STF no julgamento dos inquéritos (2004 – 2015).

Considerando os 203 inquéritos no período de 2004 – 2015, o desempenho do STF, em termos de sentenciamento, foi medido: 1) na análise proporcional entre o número de sentenças efetivadas em relação a quantidade total de inquéritos abertos; e 2) na análise proporcional entre os inquéritos abertos e os inquéritos sentenciados. Em todas as subseqüentes análises foram analisados, simultaneamente, os inquéritos movidos contra Deputados Federais, Senadores e Ministros de Estado. Dos dados obtidos, o número total de inquéritos que receberam sentença foi de 58 (28,5%) dentro do universo de 203 (100%) dos inquéritos, dentre os quais 13 (22,4%) inquéritos indicam que foram aceitas as denúncias, abrindo ação penal, e 45 (77,5%) das denúncias foram arquivadas. Dos 203 inquéritos, 4 (0,21%) estão sob sigilo de Justiça de onde não foi possível verificar o andamento e a sentença obtida. A maior parte 141 (69,4%) dos 203 inquéritos ainda seguem em andamento. Os resultados estão dispostos na tabela 1:

**Tabela 1:** Proporção numérica obtida na amostragem por tipo de julgamento.

<b>TIPO DE JULGAMENTO</b>	<b>QUANTIDADE DE INQUÉRITOS</b>	<b>%</b>	<b>TIPO DE SENTENÇA</b>	<b>QUANTIDADE DE INQUÉRITOS</b>	<b>%</b>
<b>INQUERITOS QUE RECEBERAM SENTENÇAS</b>	58	28,5	ABRIU AÇÃO PENAL	13	22,4
			ARQUIVADO	45	77,5



<b>INQUERITOS EM ANDAMENTO</b>	141	69,4	-	-	-
<b>INQUERITOS EM SEGREDO DE JUSTIÇA</b>	4	0,21	-	-	-
<b>TOTAL</b>	203	100%	-	58	100%

Dentre os arquivamentos efetuados, é possível observar que os principais motivos foram: ausência de infração penal: 27 (60%) inquéritos, por renúncia ao mandato: 9 (20%) inquéritos, prescrições: 4 (8,8%) inquéritos, mudança de foro (término de mandato, perda mandato e não reeleição): 3 (6,66%) inquéritos, e outros motivos (não disciplina pedido de explicação e o acusado se retratou): 2 (4,4%) inquéritos.

Com relação aos arquivamentos, é possível observar que a maioria dos arquivamentos foram sentenciados pelo magistrado correspondente e por motivo de renúncia ao mandato e, em menor número, os inquéritos prescreveram. Isso permite proceder a reflexão de que o número de renúncia ao mandato 9 (20%) é bastante baixo para o universo em análise, mas permite afirmar que existe a possibilidade de os terem uma predisposição a renunciar ao mandato quando percebem que serão alvo de uma ação penal. Além disso, é possível também analisar que seria mais plausível considerar esse dado quando são abertas as ações penais para analisar se o número aumenta, o que poderia apontar de fato que quando o réu percebe que existe grandes chances de ser condenado ele tende a renunciar ao mandato para ter seu processo enviado para instâncias inferiores e ter então a investigação recomeçada nessa jurisdição, o que permitiria a ele, então, recorrer para as outras instâncias e, assim, atrasar e até inviabilizar que sua condenação ocorra dadas as chances de prescrição.

Outra análise de desempenho institucional em termos de sentenciamento foi avaliado na análise proporcional entre a quantidade de inquéritos abertos e a quantidade que chega a uma sentença por ano de abertura, cujos números estão dispostos na tabela 2.

**Tabela 2:** Proporção de Inquéritos abertos e sentenciados por ano.

<b>ANO DE ABERTURA</b>	<b>INQUÉRITOS ABERTOS</b>	<b>INQUÉRITOS SENTENCIADOS</b>	<b>MÉDIA DE INQUERITOS JULGADOS</b>	<b>%</b>
2004	1	0	0,5	0



2006	2	1	1,5	50
2007	2	2	2	100
2008	2	0	1	0
2009	6	3	4,5	50
2010	5	1	3	20
2011	22	9	15,5	8,18
2012	14	3	8,5	21,4
2013	35	12	23,5	<b>34,2</b>
2014	14	3	8,5	21,4
2015	100	24	62	24
<b>TOTAL</b>	<b>203</b>	<b>58</b>	<b>329,18</b>	<b>29,92</b> <b>%</b>

A partir dos dados da tabela 2, é possível perceber que o STF, apenas quando julgou poucos inquéritos, tendeu a dar conta de sentenciar todos ou a metade dos inquéritos abertos, como é possível observar para os anos de 2006, 2007 e 2009. Inversamente, na maioria dos casos, esse número raramente chega próximo de 35 % de inquéritos sentenciados, como demonstra os demais anos e, em especial, o ano de 2013. É notória a queda desse desempenho quando há um aumento considerável no número de abertura dos inquéritos, como por exemplo no ano de 2015, quando foi iniciada a *operação lava-jato*. Portanto, podemos dizer que, em 11 anos, o melhor desempenho de sentenciamento da instituição foi para os inquéritos abertos no ano de 2013, embora inferior a 35 %, dos inquéritos que chegaram a um julgamento. Como desempenho total, a instituição sentenciou 29,92% dos 203 inquéritos considerados em todo o período (desconsiderados os que estão sob segredo de justiça), o que equivale, portanto, a um desempenho inferior a 30% do total na proporcionalidade entre inquéritos abertos e inquéritos sentenciados.

Na análise sobre celeridade e morosidade processual, é necessário considerar ainda os dados dispostos acima, de onde é possível perceber que, dentre os 203 inquéritos considerados no período de 2004 a 2015, a maioria, ou seja, 141 (69,4%) inquéritos, seguem em andamento até a data em que foram concluídas as análises da base de dados (Maio/2017), muito embora seja necessário considerar que alguns desses inquéritos já tenham obtido sentença até o período atual, uma vez que a atuação dos relatores dos processos segue fluxo contínuo. Contudo, até a conclusão das análises de dados da presente pesquisa, foi possível analisar o desempenho do STF em termos de celeridade e



morosidade processual a partir: 1) do índice de desempenho elaborado pelos autores, mensurando o número de inquéritos sentenciados por tempo de tramitação, considerando uma escala qualitativa de desempenho; e 2) da análise do tempo de tramitação entre a abertura do inquérito e o menor tempo de registro individual para se chegar a uma sentença, ou seja, o inquérito que chegou a um julgamento em menor tempo, considerando o ano da sua autuação. O índice de desempenho foi uma elaboração feita pelos autores e teve como objetivo avaliar o desempenho do STF para o período total analisado. Considera-se que o índice permite uma avaliação qualitativa por escala a partir do registro numérico da porcentagem de inquéritos sentenciado por tempo de tramitação, o que permite analisar o maior número de ocorrências em que os inquéritos chegaram a uma sentença, cujos resultados podem ser observados na tabela 3.

**Tabela 3:** Índice de desempenho do número de inquéritos sentenciados por tempo de tramitação (2004 – 2015)

TEMPO DE TRAMITAÇÃO (ANOS)	NUMERO DE INQUÉRITOS SENTENCIADOS	PORCENTAGEM	ÍNDICE DE DESEMPENHO
0 A 1	2	3,44	ÓTIMO
1 A 2	20	34,4	BOM
2 A 3	10	17,2	RAZOÁVEL
3 A 4	7	12,06	RUIM
4 A 5	5	8,6	MUITO RUIM
A PARTIR DE 5	14	24,3	PÉSSIMO
TOTAL	58	100,00	-

Na análise dos dados, é possível perceber que os números apontam que o melhor índice de desempenho institucional foi considerado como **BOM**, na medida em que a maioria dos inquéritos no período total considerado foi sentenciado entre 1 e 2 anos. Entretanto, é necessário considerar que, dos 20 inquéritos sentenciados, 17 foram inquéritos abertos no ano de 2015, ou seja, no início da *operação lava-jato*, a qual consideramos como um fator de grande impacto na mensuração dos dados, uma vez que há um aumento na velocidade de julgamento desses inquéritos em função das pressões sociais e políticas, da mídia, do contexto de mudanças e agitações políticas, da descoberta de vários episódios de práticas de corrupção, do *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, dentre outros



fatores que impactaram enquanto exigências por soluções da parte do Poder Judiciário e do STF. Se levarmos em consideração a pressão provocada por esses fatores na instituição, veremos que, somente a partir de 2015, o STF melhorou o seu desempenho atingindo um bom índice e que, sem a consideração desses fatores, o maior número alcançado pela instituição foi como índice **PÉSSIMO**.

Outra análise que pode conformar com os dados da tabela 3 foi a que consideramos enquanto avaliação entre o menor tempo de sentenciamento registrado para um inquérito em relação ao ano de abertura, cujos resultados estão dispostos na tabela 4 a seguir. Conforme considerado na tabela 3, é possível perceber que os dados revelaram que, em termos de celeridade e morosidade para o período total que vai de 2004 a 2015, o menor tempo de sentenciamento registrado para um inquérito foi de no mínimo 9 anos para ter uma sentença, como demonstra o ano de 2007 na tabela, enquanto alguns chegaram em poucos meses, como os que foram abertos no ano de 2015, alguns abertos no final do ano e sentenciados no início do ano seguinte. Devemos considerar, conforme discutido linhas acima, a pressão exercida pelos vários setores da sociedade diante do contexto político na passagem para esse ano. Mas, além disso, é possível perceber que o STF, até o ano de 2010, chegou a precisar de no mínimo 5 anos para chegar a sentença de um único inquérito e, a partir de 2011, esse número tendeu a reduzir para 2 e 1 ano, com exceção do ano de 2012 onde o menor tempo registrado foi de 4 anos. Não foi possível na presente pesquisa precisar as causas para essa mudança, o que exige estudos mais aprofundados em termos quali-quantitativos. Entretanto, diante do exposto na tabela, podemos perceber que, embora a maioria dos casos aponte que não houve uma tendência à prescrição, apenas nos anos 2013, 2014 e 2015 houve uma redução no tempo mínimo de tramitação para que um inquérito chegasse a uma sentença. Sendo assim, de 2004 a 2012, o órgão tendeu a demorar entre 9 a 4 anos para chegar a sentença de um inquérito e, a partir de 2013, esse número reduziu para 2 e 1 ano.

Em termos de registro de tramitação registrado no período total, podemos afirmar então que, dentre os inquéritos que chegaram a uma sentença, o STF demorou na maioria do período considerado de 9 a 5 anos para ter uma sentença. Dentre a totalidade de dados analisado, foi possível encontrar o inquérito que teve maior período de tramitação, registrando 13 anos e 1 mês, tendo o mesmo iniciado em 2004 sem prescrição e seguindo em andamento até a data de conclusão das presentes análises.





**Tabela 4:** Maior e menor tempo de sentenciamento por ano de abertura do inquérito.

<b>ANO DO INQUERITO ABERTO</b>	<b>NUMERO DE INQUERITOS ABERTOS</b>	<b>NUMERO DE INQUERITOS QUE RECEBERAM SENTENÇA</b>	<b>MENOR ANO DE SENTENCIAMENTO REGISTRADO</b>	<b>TEMPO DE TRAMITAÇÃO (ANOS)</b>	<b>MAIOR ANO DE SENTENCIAMENTO REGISTRADO</b>	<b>TEMPO DE TRAMITAÇÃO (ANOS)</b>
2004	1	0	-	-	-	-
2005	0	0	-	-	-	-
2006	2	1	2011	5	2011	5
2007	2	2	2016	9	2016	9
2008	2	0	-	-	-	-
2009	6	3	2015	6	2016	7
2010	5	1	2016	6	2016	6
2011	22	9	2013	2	2017	6
2012	14	3	2016	4	2017	5
2013	35	12	2014	1	2017	4
2014	14	3	2016	2	2017	3
2015	100	24	2016	1	2017	2
<b>TOTAL</b>	<b>203</b>	<b>58</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>



### 3.3 O desempenho dos Juízes.

#### Análise comparativa dos dados

As análises subsequentes foram construídas a partir da comparação do desempenho dos Juízes no julgamento dos inquéritos dos partidários da coalizão presidencial com o julgamento dos inquéritos dos políticos investigados que não fazem parte da coalizão, a partir de três pontos centrais: 1) as sentenças; e 2) inquéritos que seguem em andamento. Esses três parâmetros permitirão verificar se os Juízes indicados tenderam a beneficiar com mais tempo de tramitação e mais sentenças favoráveis os inquéritos contra os partidários da coalizão do presidente que o indicou, estabelecendo a mesma análise comparativa para os inquéritos que continuam em andamento. Em todas as subsequentes análises foram analisados, simultaneamente, os inquéritos movidos contra Deputados Federais, Senadores e Ministros de Estado.

No quadro 1 podem ser observadas a indicação presidencial e os partidos coligados da base governamental dos presidentes eleitos. Quadro 1: Base congressual da coalizão presidencial por Presidente e Juiz do STF indicado ao cargo (1989 – 2015)

JUIZ E ANO DA INDICAÇÃO	ANO DA INDICAÇÃO AO STF	PRESIDENTE E PARTIDO	PARTIDOS QUE FORMAM A BASE DA COALIZÃO NO PERÍODO DA INDICAÇÃO
<b>CELSO DE MELLO</b>	1989	JOSÉ SARNEY (PMDB)	PMDB/PFL (DEM)
<b>MARCO AURÉLIO</b>	1990	FERNANDO COLLOR (PRN)	PRN/PDS (PP)/PL (PR)/PTB/PFL (DEM)/PJ (PTC)
<b>GILMAR MENDES</b>	2002	FHC (PSDB)	PSDB/PFL (DEM)/PTB/PMDB/PDS (PP)
<b>CARMEN LUCIA</b>	2006	LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS (PP)/PCB (PPS)/PTB/PL (PR)/PSB/PDT
<b>RICARDO LEWANDOWSKI</b>	2006	LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS (PP)/PCB (PPS)/PTB/PL (PR)/PSB/PDT
<b>DIAS TOFFOLI</b>	2009	LULA (PT)	PT/PC do B/PV/PMDB/PDS (PP)/PCB (PPS)/PTB/PL (PR)/PSB/PDT
<b>LUIS FUX</b>	2011	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS



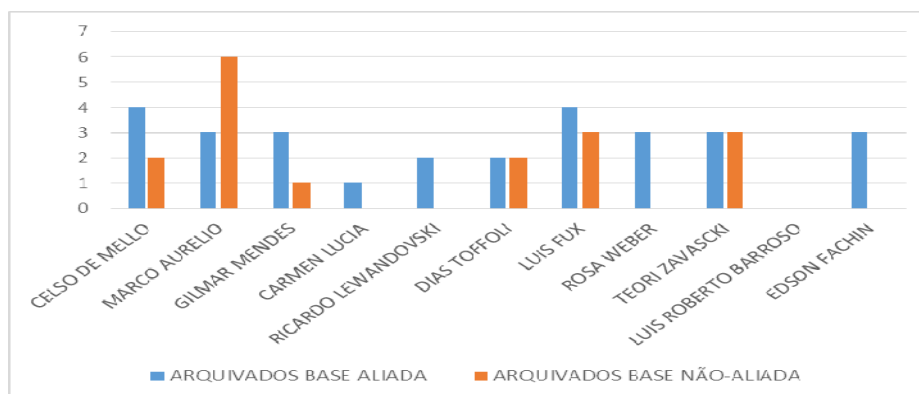
<b>ROSA WEBER</b>	2011	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
<b>TEORI ZAVASCKI</b>	2012	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
<b>LUÍS ROBERTO BARROSO</b>	2013	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS
<b>EDSON FACHIN</b>	2015	DILMA ROUSSEFF (PT)	PT/PMR (PRB)/PDT/PL (PR)/PMDB/PDS (PP)/PSB/PC do B/PTB/PSD/PROS

**Fonte:** Elaboração do autor, com base nos dados estatísticos do Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Pesquisa e Planejamento (CEBRAP).

### **Análise do desempenho: Sentenças**

O desempenho comparado dos Juizes do STF teve como objetivo analisar comparativamente e a partir desse parâmetro a proporção entre inquéritos que foram sentenciados (arquivamento e condenação) entre os 2 grupos mensurados: os que são compostos por atores políticos da base aliada e os que não são compõem essa base do Presidente que indicou o respectivo Juiz ao cargo, dentre os cargos de Deputados federais, Senadores e Ministros de Estado. Os resultados obtidos foram divididos em proporção de inquéritos arquivados (gráfico 1) e proporção dos inquéritos em que foram abertas as ações penais (gráfico 2).

**Gráfico 1:** Proporção de inquéritos arquivados da base aliada e os que não fazem parte da base aliada por Juiz (2004 – 2015).

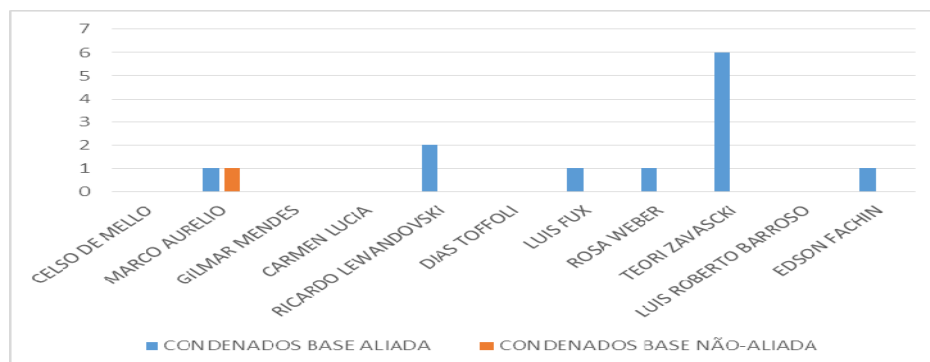




Na análise comparativa de arquivamento, o gráfico 1 demonstra que para 3 dos Juízes (Carmen Lucia, Ricardo Lewandovski e Edson Fachin) não foi possível estabelecer parâmetros comparativos, uma vez que não houve participação dos respectivos juízes como relatores de inquéritos criminais movidos contra atores políticos que não fazem parte da base não-aliada do Presidente que o indicou ao cargo. No que diz respeito a Juíza Carmen Lucia, é necessário destacar que, por ocasião do revestimento ao cargo de Presidenta da instituição, houve a transferência da relatoria dos inquéritos em que era relatora para o Juiz Ricardo Lewandovski, ficando ela apenas com 2 inquéritos, um que permanece em andamento e o outro do ex-presidente da Câmara dos Deputados Federais Eduardo Cunha, o qual foi arquivado diante do seu julgamento ser previsto pelos parlamentares dessa câmara. Para o caso dos Juízes Celso de Mello, Gilmar Mendes e Luís Fux é possível notar que houve mais arquivamentos para atores políticos da base aliada, quando comparados aos que não fazem parte dessa base. E, para os Juízes Dias Toffoli e Teori Zavascki, há uma equivalência nesses dados.

Já na análise comparativa de condenações, o gráfico 2 demonstra que na maioria dos casos não foi possível estabelecer parâmetros comparativos, uma vez, dentre os inquéritos que obtiveram condenações, apenas o Juiz Marco Aurélio abriu ação penal contra atores políticos dos 2 grupos. Entretanto, é necessário considerar também que há um considerável número de condenações de atores políticos da base aliada para a maioria dos Juízes, de onde podemos auferir que há uma predominância de condenações para esses atores. Sendo assim, os resultados indicam que a hipótese central elencada na presente pesquisa não se confirmou, se considerarmos a diversidade de resultados encontrados em sua totalidade para as análises comparativas estabelecidas, visto que, nesse quesito, o desempenho dos Juízes não são suficientes para a confirmação integral da mesma.

**Gráfico 2:** Proporção de inquéritos em que foram abertas ações penais da base aliada e os que não fazem parte da base aliada por Juiz (2004 – 2015).

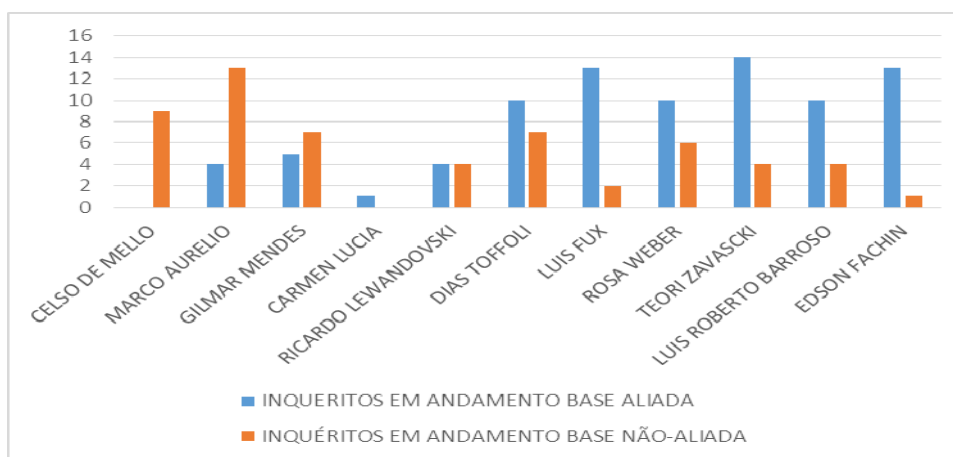




### Inquéritos em andamento

A análise comparada do desempenho dos Juízes do STF, no que diz respeito aos inquéritos que continuam em andamento, tem como objetivo analisar se existem indícios estatísticos de que os Juízes tendem a demorar a sentenciar mais os inquéritos dos atores da base aliada do Presidente que o indicou ao cargo, no sentido de buscar evidências de que ele tende a obstruir com mais tempo de julgamento esses inquéritos antes de chegar a uma sentença. Os resultados obtido estão dispostos no gráfico 3.

**Gráfico 3:** Proporção de inquéritos em andamento da base aliada e os que não fazem parte da base aliada por Juiz (2004 – 2015).



A partir do gráfico 3 é possível observar que a maioria dos Juízes tendem a ter mais inquéritos em andamento de atores políticos da base aliada quando comparados aos demais. Apenas em 3 casos (Celso de Mello, Marco Aurélio e Gilmar Mendes) houve um maior número de inquéritos em andamento de atores que não são da base aliada. No que tange a Juíza Carmen Lúcia, não há parâmetros comparativos, uma vez que, como explicitado linhas acima, a presidenta do STF teve reduzidos os inquéritos em que foi relatora. Já o Juiz Ricardo Lewandovski teve como resultado o número equivalente para os 2 grupos em análise.

### 4. CONCLUSÕES

As conclusões obtidas na pesquisa apontam que o desempenho do STF, no que diz respeito a quantidade de inquéritos que foram sentenciados em relação a quantidade que foi aberta, mostra que apenas 58 (28,5%) inquéritos chegaram a uma sentença, dentro do universo de 203 (100%), onde o ano com melhor desempenho da instituição foi o de 2013, quando menos de 35% dos inquéritos chegaram a uma sentença, o que demonstra um





desempenho baixo no que fere as sentenças dadas. No que diz respeito à celeridade e tomando como base o índice de desempenho elaborada nesta pesquisa, podemos afirmar que o desempenho do STF em termos de celeridade foi péssimo, se considerarmos a exclusão dos inquéritos de 2015 que aumentaram o desempenho da instituição em apenas 1 ano, em função das agitações sociais e crises políticas nesse ano. Contudo, tomando como base a maioria dos inquéritos, que levou mais de 5 anos para se chegar a uma sentença, o índice apontou para um péssimo desempenho institucional.

Já em relação ao desempenho dos Juízes indicados pelos respectivos presidentes, a hipótese elencada na pesquisa se confirma em 2 das 3 análises, na medida em que, dentre os Juízes que julgaram inquéritos da base aliada e os que não fazem parte desta (6 ocorrências), 3 Juízes tenderam a arquivar mais inquéritos da base aliada, enquanto que 1 Juiz tendeu a arquivar mais inquéritos da base não-aliada e 2 o fizeram de forma equivalente. No que diz respeito às condenações, embora para a maioria não exista parâmetro comparativo, é possível notar que 5 Juízes tenderam a condenar inquéritos da base aliada, o que refuta parcialmente a hipótese elencada. E, dentre os que permanecem em andamento, 6 Juízes mostram haver uma tendência a demorar mais para julgar os inquéritos concernentes à base aliada. É necessário destacar que no presente estudo se faz necessário proceder à outras análises que fortaleçam os resultados encontrados.

#### REFERÊNCIAS

- ARANTES, Rogério B. **Ministério Público na Fronteira entre a Justiça e a Política.** *Justitia*, São Paulo. 64 (197). jul./dez. 2007
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BIZON, Caio A. **O foro especial por prerrogativa de função em face do princípio da igualdade.** *Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC* n. 18 – jul./dez. 2011
- CARVALHO, Ernani et al. **Pretores condenando a casta? A atuação do supremo tribunal federal no julgamento das ações penais originárias.** In: 9º congresso latinoamericano de ciência política (ALACIP 2017). 2017. Montevideo, Uruguai.
- CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** São Paulo: Cortez, 2010.
- COLLINS, Randall. **Quatro tradições sociológicas.** Petropolis, RJ: Vozes, 2009.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia.** SP: EDUSP, 1999.



FEREJOHN, John A.; PASQUINO, Pascuale. **A teoria da escolha racional na ciência política: Conceitos de racionalidade em teoria política.** RBCS Vol. 16 no 45 fevereiro/2001

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova [online]. 2003, n.58, pp.193-223.

IMMERGUT, Ellen. ***The theoretical core of the New Institutionalism.*** Politics and society, v. 26, n. 1 p. 5-34, 1998.

MOREIRA, R. **A competência por prerrogativa de função.** Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, jul./set. 2003.

PERES, P. S. **Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da Ciência Política.** In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, n. 68, out. 2008.

PETERS, B. G. *El nuevo institucionalismo. Teoria institucional en ciencia politica.* Barcelona: GedisaEditorial, 2003

SELLTIZ, C.; JAHODA, M.; DEUTSCH, M.; COOK, S. W., **Métodos de pesquisa nas relações sociais.** São Paulo: E.P.U./EDUSP, 1974.

TAVARES FILHO, Newton. **Foro privilegiado: pontos positivos e negativos.** Revista Consultoria Legislativa: estudos técnicos. Câmara dos Deputados. Julho, 2016.

THERET, Bruno. **As instituições entre as estruturas e as ações.** Lua Nova [online]. 2003, n.58, pp.225-254.

VIECILI, Edmir. **Competência pela prerrogativa de função *Ratione Personae.*** Revista jurídica da UniFil. Ano VI. no 6, 2008.

**GT 01 – Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado  
na América Latina****CRIME E PRODUÇÃO DE SUBJETIVIDADE NA ERA NEOLIBERAL: A EXCLUSÃO  
DO SUJEITO INFRATOR A SERVIÇO DA LÓGICA DE MERCADO.**

Farah de Sousa Malcher (Universidade Federal do Pará - UFPA)<sup>1</sup>  
fsmalcher@gmail.com

**RESUMO**

Refleti a produção das chamadas “personalidades perigosas” pelo dispositivo criminal no contexto das democracias neoliberais. O enfraquecimento do Estado social e a proliferação de rótulos sobre as subjetividades, levou-me a pensar sobre a evolução do poder punitivo e o sucesso do neoliberalismo como projeto ideológico e prática governamental na contemporaneidade. A subjetividade foi analisada como resultado dos agenciamentos de poder característicos da racionalidade neoliberal, refletindo na forma de funcionar do dispositivo criminal ao criar marginalizações sociais e penais, e com elas, enquadramentos normativos-punitivos resultantes na morte física e política de sujeitos que não se enquadram ao perfil do homem-empresa. A hipótese é que o dispositivo penal, sob a lógica neoliberal, promoveria a exclusão de indivíduos rotulados perigosos, em nome da segurança dos cidadãos “normais”, o que precisa ser investigado para compreensão da forma desigual de funcionar do poder punitivo no Estado Democrático de Direito.

**Palavras-chave:** Dispositivocriminal, Sujeitos Perigosos, Neoliberalismo, Exclusão.

**1. INTRODUÇÃO:**

A admissibilidade do conceito de inimigo nos discursos e nas práticas dos atores do dispositivo criminal<sup>2</sup> e a admissão do tratamento punitivo a seres humanos privados da condição de “sujeitos de direito”, refletidas na dialética entre Estado de direito e Estado de exceção e na dicotomia cidadão/inimigo, fez emergir questionamentos sobre a lógica do modo de funcionar do poder punitivo nas democracias neoliberais. Por outro lado, o exercício estruturalmente discriminatório desse poder parece se justificar em um arcabouço de saberes inclusive científicos, os quais por sua vez, legitimam a punição/exclusão dos

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (UFPA). Pesquisadora do Centro de Estudos sobre Instituições e Dispositivos Punitivos (CESIP). Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA).

<sup>2</sup>Neste estudo, em vez de falar de direito penal, preferi usar o conceito foucaultiano de “Dispositivo”, exposto no conjunto de textos “Dits et écrits”, e cujas três principais características foram assim resumidas por Giorgio Agamben: “a. é um conjunto heterogêneo, linguístico e não-linguístico, que inclui virtualmente qualquer coisa no mesmo título: discursos, instituições, edifícios, leis, medidas de polícia, proposições filosóficas, etc. O dispositivo em si mesmo é a rede que se estabelece entre esses elementos. b. O dispositivo tem sempre uma função estratégica concreta e se inscreve sempre numa relação de poder. c. Como tal, resulta do cruzamento de relações de poder e relações de saber”. AGAMBEN (G.). “O que é um dispositivo?”, In *O que é o contemporâneo? E outros ensaios*, Santa Catarina: Argos, 2009 (2006), p. 129.



indesejáveis, ainda que em detrimento de direitos mais fundamentais como a vida e a dignidade humana.

Diante desta problemática, acreditamos ser preciso desvelar a relação entre discursos/saberes, práticas de poder e produção de subjetividade no tocante à categorização de certos indivíduos como inimigos, e de como esse processo legitima a existência de um tratamento jurídico desigual, fundado no conceito de personalidade e no imperativo de defesa da sociedade, o que por sua vez, autorizaria o Estado a negar-lhes o direito de terem suas infrações sancionadas de acordo com as garantias universais dos direitos humanos. Como observa Zaffaroni (2006), tal tratamento provoca uma fissura absolutista no Estado constitucional e o abandono deste em favor do Estado absoluto. As leis, a doutrina jurídica e os saberes sobre a conduta humana legitimam esse tratamento diferenciado, atribuindo-lhe justificativa científica, pois o direito penal, ao admitir que alguns seres humanos são perigosos e que por isso precisam ser eliminados, coisificou-os, ocultando este fato com discursos que racionalizam a categoria do inimigo e, com isso, legitimando ou postulando o genocídio direto dos indesejáveis, conforme o perigo ou dano que representam ao contrato social.

A justificativa para o tratamento penal diferenciado é a negação jurídica da condição de pessoa ao inimigo, como se fosse uma espécie à parte do gênero humano. Do paradigma da inferioridade biológica, decorre a inferioridade jurídica. Mas não é qualquer infrator o inimigo, e sim, aquele que ameaça o Estado soberano, autor de crimes de alta traição, o inimigo político cujos conflitos não podem ser decididos por um sistema de normas. É aquele que assume uma atitude de insubordinação jurídica intrínseca, ou nas palavras de Cirino dos Santos (2012-p. 5): “uma base subjetiva real capaz de produzir um estado de guerra contra a sociedade, com a permanente frustração das expectativas normativas [...] perdendo a qualidade de pessoa portadora de direitos, porque desafia o sistema social”. O inimigo é punido em razão do “ser”, do mero existir, mediante um forte movimento para o Direito Penal do Autor, o que autoriza a sua punição pela privação mais ampla ou restrita de direitos elementares, sobretudo, de sua liberdade, por medidas diferentes do que se possa chamar de pena para o direito penal do Estado de direito. A pena para o inimigo é mera contenção, uma espécie de enjaulamento cuja finalidade é o impedimento ou a eliminação física. Na medida em que o tratamento como “coisa perigosa” tem como justificativa o não reconhecimento da condição de pessoa, consideramos fundamental enfrentar a questão do sujeito, isto é, levantar as condições históricas, políticas e econômicas que permitiram o aparecimento de discursos (saberes) responsáveis pela categorização de sujeitos como inimigos, como se deu a construção desses discursos que antecederam as leis, as instituições e as práticas discursivas do dispositivo criminal, e de



como estas foram capturadas por esses discursos. A noção cartesiana de loucura como desrazão trazida por Foucault (2012) em a *História da Loucura*, na qual relata o exato momento em que a loucura foi excluída da ordem da razão, cingiu os sujeitos entre as categorias fixas do “normal” e “anormal”. O louco, assim como o infrator e todos os demais heterogêneos que ameaçavam o Estado soberano, foram associados aqueles que de alguma forma transgridem as normas morais, sociais e jurídicas. Formou-se uma consciência médico-jurídica da loucura e do crime, associada à incapacidade da pessoa como sujeito de direito, titular de direitos e obrigações. O louco e o criminoso são percebidos a partir de uma referência fundamental ao sujeito de direito. O infrator representa a alienação do sujeito jurídico, marcado pelo reconhecimento de sua irresponsabilidade e de sua incapacidade como sujeito de obrigações, dentro de uma ordem social dada.

Por outro lado, o advento da Era Moderna marcou a ascensão do homem como único ser dotado de razão, capaz de pensar e de racionalizar seus desejos, assim como, de autodeterminar sua vontade em torno de um imperativo moral, universal e categórico, inspirado no modelo da norma jurídica. O sujeito autônomo capturado pela filosofia moderna, de Descartes a Kant, acabou por aprisionar as subjetividades humanas à estrutura fixa e absoluta do sujeito moral e racional, capaz de orientar suas ações em torno de um dever-ser que bastante lembra a norma jurídica. Por seu turno, todos aqueles que não se adaptavam à imagem do sujeito moderno foram identificados como anormais, patológicos e imorais, como é o caso do louco, do criminoso, do menor infrator, do drogadito, do mendigo, do homossexual, do refugiado e de toda a espécie de degenerados que viviam à margem do Estado Moderno.

Diante do problema do exercício discriminatório do poder punitivo nas democracias neoliberais, e da adesão, cada vez mais ampla, do conceito de inimigo na doutrina e nas práticas do direito penal, faz-se imprescindível compreender os processos pelos quais os sujeitos foram nomeados perigosos, entendendo que sujeito, conforme nos ensina Foucault (1995), é produto de uma trama histórica, atravessada por relações de saber/poder, em que aparece como resultado de uma operação de assujeitamento a um dispositivo, que ao mesmo tempo em que enuncia uma verdade sobre ele, liga-o coercitivamente a uma determinada identidade (louco/são, inimigo/cidadão, sujeito/coisa), de forma a subjugar-lo.

Mas a questão da produção dos sujeitos perigosos e do direito penal enquanto dispositivo de poder a serviço deste processo, precisa ser pensada paralelamente ao contexto do neoliberalismo enquanto terceira era da governamentalidade, em que a segurança assume o papel de favorecimento das trocas e da garantia da livre participação no jogo econômico. Para Batista (2011), o neoliberalismo tornou o sistema penal o território sagrado da nova ordem sócio-econômica, pois se a política não tem como reduzir a





violência e as desigualdades que o modelo econômico produz, ela precisa mais do que um discurso, precisa de um espetáculo. Por consequência, se sobram braços e corpos no mercado de trabalho, aumentam os controles violentos sobre a vida dos pobres. O neoliberalismo promove a policização da política através da ascensão do Estado Penal, correspondente ao desmonte do Estado Previdenciário, onde o importante é traduzir toda a conflitividade social em punição.

Neste estudo, busquei chamar atenção para a necessidade de se produzir pesquisas que visem à compreensão da lógica do dispositivo jurídico-criminal nas sociedades democráticas, a partir da investigação dos discursos acerca das subjetividades. É preciso levantar as condições de produção e os efeitos dos sentidos impostos por discursos/saberes acerca dos sujeitos ditos perigosos, e sua relação com as práticas de poder, buscando identificar as racionalidades que orientam os atores do dispositivo penal. Defendemos que a compreensão de tal questão perpassa pelo problema crime e subjetividade, o qual precisamos enfrentar.

## 2. SOCIEDADE DO RISCO E PRODUÇÃO DE SUBJETIVIDADE NA ERA NEOLIBERAL:

Desde as últimas décadas do século XX, observa-se o aumento da preocupação social com a violência e o expressivo avanço do sentimento de insegurança coletiva. A sociedade brasileira questiona a eficácia das políticas criminais e de segurança pública e dos meios de controle social, como o direito penal. O combate eficaz à criminalidade parece estar associado à adoção de medidas punitivas mais rigorosas, ainda que degradantes da dignidade humana, tudo em nome da defesa e da paz social. Nesse cenário de medo e intolerância, em que se observa um movimento de insegurança generalizada em face do futuro, proliferam discursos respaldados por saberes científicos, no sentido de definir uma noção e uma imagem fixa do risco e do perigo, que justifiquem e legitimem mecanismos de prevenção e de repressão às ameaças sociais.

Castel (2005) associa o sentimento de insegurança social ao enfraquecimento do Estado nacional-social em meados dos anos 70, pois com a fragilização dos sistemas de seguridade clássicos, emergiu uma nova geração do risco, uma espécie de proliferação ou cultura do perigo, em que o essencial não é mais o progresso social, mas o princípio geral de incerteza que comanda o futuro da civilização. Ao mesmo tempo em que a insegurança tornou-se o horizonte intransponível da condição do ser humano moderno, o modelo de sociedade que se impôs é o de um conjunto de grupos homogêneos, que sob o clamor da insegurança, promove a crescente “dessocialização” de indivíduos rotulados como heterogêneos, entregues a si e à sua inutilidade, em virtude da degradação do vínculo social e da perda de homogeneidade que lhes permite constituir-se como atores sociais de plenos direitos. A “dessocialização” ou “descoletivização” de certos indivíduos, segundo Castel,



constitui-se em poderoso fator de insegurização e de produção de representações sociais do risco, em uma espécie de condenação moral que condensa e simplifica a problemática global da insegurança, e toda a complexidade do conjunto de problemas situados à origem do sentimento de insegurança, tais como, desemprego, desigualdades sociais, racismo, entre outros.

Wacquant (2010) denomina de “governo da insegurança social” o novo modelo de gestão da miséria deflagrado nos Estados Unidos para dar conta dos processos concomitantes de desregulação econômica e de redução da assistência social no final do século XX. O retributivismo e o positivismo quanto ao caráter patológico do crime, voltam à cena com o fim do *WelfareEstate*. É que o paradigma do Estado keynesiano não deu mais conta das mudanças e desigualdades impostas pelo neoliberalismo. Relaciona a evolução do poder punitivo ao sucesso do neoliberalismo e ao desenvolvimento de políticas de segurança ativas e punitivas circunscritas à delinquência de rua e às categorias situadas às margens da nova ordem econômica. Tais políticas, para Wacquant (2001), são objeto de um consenso político e de uma ampla aceitação pública que confunde criminalidade, pobreza e insegurança, em que a figura do delinquente é utilizada para canalizar uma série de transformações conexas como mudanças de salários, crise da família patriarcal, competição escolar como meio de acesso ao emprego, entre outras. A severidade penal é apresentada como uma necessidade saudável e indispensável à autodefesa do corpo social ameaçado pela criminalidade. Jovens desempregados, dependentes químicos, refugiados e outros grupos “à deriva”, tornam-se presenças indesejáveis e intoleráveis no espaço público, pois são a encarnação viva e ameaçadora da insegurança generalizada, promovida pelo paradigma do emprego e do salário estável e homogêneo, trazendo a prisão e os dispositivos de encarceramento de volta à cena principal da sociedade. Nesse contexto, proliferam discursos acerca das subjetividades antissociais, resultando em aumento da seletividade penal, estigmatização e criminalização da pobreza.

Tal processo é reforçado pelo o que Batista (2012) denomina de “adesão subjetiva à barbárie”, em que a grande mídia, através de um “populismo criminológico”, inculca o desejo de punir no senso comum e incentiva a crescente demanda coletiva por castigo e punição, produzindo as identificações necessárias do perigo, pois, para que aconteça o extermínio dos inimigos, necessário o discurso legitimante. Enquanto a questão criminal encobre a compreensão da conflitividade social, o neoliberalismo se constrói às custas de uma gigantesca “indústria de controle do crime” que, segundo Batista, produz subjetividades e assujeitamentos ao direcionar o poder punitivo aos pobres, olhados cada vez mais como inimigos e (2012-p. 5): “jogados para fora dos afetos e gastos do Leviatã patriarcal”.



Para Deluchey e Brito (2013), a especificidade no tratamento público da segurança na ordem democrática brasileira, também consiste em inculcar no senso comum ações governamentais repressoras, como se políticas de segurança pública estivessem restritas, exclusivamente, a políticas de combate à criminalidade, retirando qualquer possibilidade de contextualizar o tratamento da criminalidade a partir de políticas de cunho social, em uma perspectiva mais ampla que a policial. É que o ambiente neoliberal oferece maior possibilidade de expressão à formação de um sistema democrático de segurança pública, fundamentado, exclusivamente, no recrudescimento da repressão criminal, em especial, dirigida às classes pobres, o que inibe qualquer capacidade de autorreflexão e de liberdade política, estimulando a formação de um discurso popular (e midiático), que sob o eco da insegurança social e da promoção do medo, dissimula seus efeitos de exclusão e de controle da população. O novo homem racional da era neoliberal deve ser capaz de antecipar os riscos por meio de uma gestão controlada do risco, o que explicaria, na contemporaneidade, a proliferação de rótulos acerca das subjetividades, ou, nas palavras de Ribeiro (2013, p. 182): “a dissecação mais detalhada, mais profunda do coração humano; e mais ainda, do coração do criminoso (pois o perigo e o risco são intoleráveis)”.

Acerca da definição do desvio e do comportamento desviante, Becker (2009) afirma que o desvio é resultado de um amplo processo de interação de interesses entre as pessoas que criam o comportamento desviante e as pessoas que impõem ou executam as regras destinadas aos desviantes. Para ele, grupos sociais dominantes, por meio de regras, pontuam e determinam as estruturas. E quando uma regra imposta é infringida, os infratores são vistos como um tipo especial, um *outsider*, alguém que está do lado de fora do grupo, do círculo dos “normais”, para além das margens delimitadas pelo limite ou fronteira social. Afirma que é a própria sociedade que cria o desvio e o desviante, de acordo com seus interesses. Chama atenção para o modo como um grupo conquista e usa o poder de definir como outros grupos serão compreendidos e tratados, mantendo, assim, o controle sobre o modo como as pessoas definem o mundo. O desvio e o desviante são consequências do processo de interação entre as pessoas que criam e impõem regras, muitas vezes, a serviço de seus próprios interesses. Nas palavras de Zaffaroni (2006, p. 23): “Trata-se de inimigos declarados, não porque declarem ou manifestem sua animosidade, mas sim porque o poder os declara como tais”.

Mas a questão do desvio e do comportamento desviante, ainda conforme Becker (2010), também está relacionada ao universo das representações sociais que permeiam a sociedade, isto é, às maneiras pelas quais algumas pessoas contam o que pensam saber para outras. As representações da sociedade são verdadeiros produtos organizacionais, que dividem as pessoas entre produtores e usuários de representações. Qualquer representação



da realidade social é necessariamente parcial, pois é menos do que experimentaríamos caso resolvêssemos interpretá-la conforme o contexto real que representa. Esse seria o sentido das representações: relatar somente aquilo que os usuários precisam para os fins por eles almejados. Os mundos representacionais, assim, diferem de acordo com o conjunto de interesses dominantes e as representações incorporam as escolhas e os interesses dos produtores.

A partir do pensamento de tais autores, defendo a necessidade de se produzir pesquisas que questionem a lógica dispositivo jurídico-criminal, associada à questão do sujeito, a fim de desvelar os discursos e as relações de poder os quais permitiram que, em determinado contexto histórico, pessoas fossem nomeadas e tratadas como inimigas.

### **2.1. A normalização do sujeito de direito: a separação entre sujeitos e não-sujeitos:**

O filósofo francês Michel Foucault (1995), em seus estudos acerca dos processos de produção de subjetividade, refuta a ideia de universalidade que circunda a noção moderna de sujeito, compreendido como ser essencial e absoluto. Rompe com a ideia de sujeito enquanto essência, substância, ente. Desconstrói o sujeito tradicionalmente concebido na Modernidade como forma fixa e imutável, dotado de razão, como o “eu pensante” cartesiano, o sujeito absoluto e totalizado, autônomo e autossuficiente, o homem soberano da filosofia iluminista. Em seu projeto filosófico, traçou uma história da subjetividade paralelamente às formas de governamentalidade, tendo como ponto de partida as separações operadas na sociedade em nome da loucura, da delinquência, da sexualidade e em torno da constituição de um sujeito racional e normal. A subjetividade foucaultiana é entendida como uma experiência histórica e coletiva, construída a partir de uma multiplicidade de práticas sociais. O foco de análise passa do sujeito às práticas sociais.

Ao sentido de sujeito, atribui dois significados distintos, porém correlatos: 1) Quem se sujeita a alguém, pelo controle e dependência. 2) De sujeito preso à sua própria identidade, por uma consciência ou autoconhecimento, sendo que, para Foucault (1995, p. 235): “ambos sugerem uma forma de poder que subjuga e torna sujeito a”. Sob a perspectiva do sujeito foucaultiano, podemos inferir que o indivíduo rotulado como inimigo pelo dispositivo penal não deve ser compreendido como algo já dado, como substância em vez de forma, ou ainda mera representação do social a qual naturalizamos e reproduzimos como se fosse uma verdade. Antes, é preciso indagar as condições de produção desse sujeito como condições de possibilidade, que permitem o surgimento de um modo de subjetivação específico.

Para este estudo, as noções de “norma” e “normalização” em Foucault são de suma importância, pois estão associadas ao campo dos saberes, das ciências que têm por objeto



a vida, tais como a medicina, a psiquiatria, a psicologia e o direito, e que implicaram na formação da subjetividade moderna. A “norma” caracteriza a forma que determinados saberes assumiram na modernidade, tendo como traço distintivo o caráter normalizador que define e separa os sujeitos por eles estudados nas categorias do normal/anormal. É por isso que o tema da norma em Foucault parece intrinsecamente relacionado à descoberta da loucura e de sua categorização como doença pela psiquiatria, na medida em que, a partir daí, se instituiu um critério de classificação e de separação das subjetividades. Em a *História da Loucura*, Foucault (2012) nos mostra que a condição histórica de possibilidade dos objetos de saberes como a medicina, a psiquiatria e o direito, não foi outra senão o homem enquanto sujeito racional, marcado em sua finitude. E a norma, nesse contexto, foi o componente do modo de ser dos saberes classificados como ciências humanas na Modernidade.

Para Fonseca (2002), naquela época, tais saberes normalizaram as funções do homem como ser vivente, de modo a regulamentar os conflitos aos homens inerentes e a sistematizar as significações do homem que se expressa pelas diversas formas da linguagem. No interior desses saberes, a norma possui duas instâncias: uma negativa, que permite, com base no critério do normal/patológico, separar sujeitos; e a positiva, que se especifica conforme estratégias, mecanismos e tecnologias positivas de poder resultantes na constituição de sujeitos. Os procedimentos de normalização, em suma, não implicam unicamente em exclusão ou repressão. Tendo como foco os processos inerentes à vida, têm como forma de atuação uma biopolítica e implicam em uma certa arte de governar. É que as práticas discursivas consubstanciadas em saberes normalizadores, tais como a medicina, a psiquiatria e a ciência jurídica penal, que permitem segregar e constituir sujeitos, não são independentes das práticas de poder, mas antes, constituídas por estas. A norma, nesse sentido, é um mecanismo de intervenção do poder que se exerce através de mecanismos de normalização (disciplinantes e biopolíticos). Não pode ser remetida, tão somente, à ideia de restrição ou exclusão, mas, sobretudo, à imposição de limites por meio de uma ordem do normal, do aceitável e do desejável, de forma a engendrar a produção das condutas esperadas. A normalização produz condutas, gestos, discursos e sujeitos.

Neste cenário, importante pensar nas implicações decorrentes entre direito e norma e em que medida o dispositivo penal atua como vetor de normalização, ao passo em que ele mesmo é normalizado. Para tal, importante desatrelar a análise do direito única e exclusivamente do modelo jurídico-discursivo - em que aparece como lei pura, regra de proibição que divide o lícito do ilícito, o legítimo do ilegítimo, o justo do injusto - para também raciociná-lo através da normalização, enquanto modelo de poder que produz relações de força na constituição de saberes e sujeitos, dentre estes, o inimigo ou sujeito perigoso. Na





investigação sobre o exercício desigual dispositivo criminal calcado na produção de discursos/saberes que sustentam a existência de sujeitos perigosos, acreditamos ser preciso desviar o foco da noção conceitual do direito e privilegiar sua análise no plano das práticas sociais, entendendo que lei e normalização não podem ser pensadas de maneira independente. Não se tratam de planos contraditórios, mas complementares. O “legal” e o “normal” com suas mútuas implicações na constituição dos sujeitos, na normalização das condutas e na configuração de enquadramentos normativos-punitivos específicos.

Sob tal ótica do direito, defendemos também a importância de estudar o inimigo nos discursos criminológicos, responsáveis pela transformação do crime em doença e pela patologização do infrator, criando uma certa “mentalidade criminológica” e justificando um direito penal desigual. De acordo com Rauter (2003), os efeitos do discurso criminológico deixaram marcas indelévels nos modos de proceder dos técnicos do sistema penal, que resultaram no reaparelhamento do Judiciário, ampliando seus dispositivos de controle e repressão. Criou-se toda uma estrutura de diagnóstico psicológico do criminoso, baseada em uma tecnologia do preconceito, respaldada por instrumentos técnico-científicos (laudos psicológicos, psiquiátricos, sociais, etc.), cujo efeito concreto é o aumento puro e simples da pena.

Acerca da discriminação no exercício do poder punitivo, Zaffaroni (2006) afirma que se trata de uma constante derivada de sua seletividade estrutural, pois a história demonstra que os rótulos caíram sobre estereótipos muito diferentes, de acordo com a hegemonia discursiva e a perspectiva daqueles que detiveram o poder. A este fenômeno, atribui uma hipótese geral, subdividida da seguinte forma: 1) O poder punitivo sempre foi discriminatório, na medida em que conferiu a certos seres humanos tratamento não condizente com a condição de pessoas. 2) O direito penal produz racionalizações que legitimam este tratamento diferenciado. 3) O tratamento diferenciado aos inimigos é típico do Estado absoluto e introduz uma contradição permanente entre o direito penal - que admite e legitima o conceito de inimigo - e os princípios constitucionais do Estado de direito.

Por sua vez, Cirino dos Santos (2012) afirma que a distribuição dos seres humanos entre cidadãos e inimigos, legitima a criação de dois sistemas distintos de direito penal. Nessa lógica, o direito penal do inimigo nada mais é que o discurso do direito penal desigual, cujos postulados transitam dos princípios do democrático direito penal do fato e da culpabilidade, para o discriminatório direito penal do autor e da periculosidade. Refere-se a Jakobs (2004) para quem o conceito de inimigo designa uma realidade ontológica do ser social, identificável por diagnósticos de personalidade perigosa e objeto de prognósticos de criminalidade futura. O tratamento penal do inimigo é, basicamente, a privação de sua liberdade como medida de custódia preventiva, evitando o perigo de fatos futuros. Enquanto



o cidadão – este ser calculável – atende às expectativas normativas da sociedade, orientando-se conforme um *modus vivendi* considerado aceitável, desejável ou “normal”; o inimigo – em razão de sua natureza patológica – desafia este modo de viver normalizado e causa desconforto porque aponta para falência da instância da lei, ameaçando a razão e a ordem social.

O que vai distinguir o cidadão do inimigo é a maior ou menor capacidade de assujeitamento à “norma”, não apenas a norma em seu sentido jurídico, mas, sobretudo, no sentido atribuído por Foucault, de norma que define o que é “normal” e aceitável em uma sociedade. Nas palavras de Zaffaroni:

“O estrangeiro (*hostis alienigena*) é o núcleo troncal que abarca todos os que incomodam o poder, os insubordinados, indisciplinados ou simples estrangeiros que, como estranhos, são desconhecidos e inspiram desconfiança e, por conseguinte, tornam-se suspeitos por serem potencialmente perigosos”. (ZAFFARONI, 2006, p. 22).

A insegurança em relação à conduta futura do inimigo é o pretexto para legitimar o exercício diferencial do poder punitivo, calcado na periculosidade, na potencialidade lesiva de sua conduta. A periculosidade é o juízo de previsibilidade que se faz acerca dos atos futuros do inimigo, com base em sua personalidade essencialmente criminosa e tendente à delinquência habitual. Legitima-se, assim, o discurso da prevenção geral positiva para punir. Ao retirar do inimigo a condição de cidadão, institucionaliza-se o exercício diferencial do poder punitivo pela privação de direitos e garantias constitucionais, na estreita medida do necessário para neutralizar o perigo. Tal medida, de acordo com Zaffaroni (2006), não conhece lei nem limites, porque tais limites são estabelecidos por quem exerce o poder. E como ninguém pode prever o futuro, a incerteza deixa em aberto o juízo de periculosidade, até o momento em que, quem decide, deixa de considerá-lo perigoso. O grau de periculosidade do inimigo depende do juízo subjetivo individualizador de quem exerce o poder.

A busca desesperada do inimigo pelo poder punitivo ocorre em total abandono aos princípios fundadores do Estado Constitucional. Zaffaroni (2006) traz como exemplo o poder punitivo latino-americano, cuja característica marcante é o aprisionamento de pessoas processadas, porém não condenadas. Trata-se de um sistema penal que, calcado na presunção de periculosidade, preferiu operar mediante medida preventiva de contenção, convertendo tudo em privação de liberdade. Ocorre que, no caso de delitos considerados graves e dependendo do perfil criminológico de seus autores, a prisão preventiva transforma-se em reclusão perpétua, pois é absurdamente prolongada em processos que se arrastam anos a fio e em cárceres marcados por altíssimos índices de violência, com



grandes probabilidades de eliminação física. Os indesejáveis não são punidos por pena formal, mas por prisão cautelar, antes mesmo da condenação.

“Trata-se, na prática, de um direito penal de periculosidade presumida, que é a base para a imposição de penas sem sentença condenatória formal à maior parte da população encarcerada”. (ZAFFARONI, 2006, p. 71).

O que se defende, portanto, é a necessidade de investigar as condições de possibilidade que permitiram a consolidação de discursos/saberes acerca dos sujeitos, separando-os nas categorias fixas do normal/anormal, cidadão/inimigo, e a relação que se estabeleceu entre criminologia e subjetividade, para, em um segundo momento, associar tais racionalidades discursivas às práticas de poder resultantes na estigmatização de indivíduos como perigosos e organizadoras do exercício discriminatório do poder punitivo.

### 3. A EXCLUSÃO DO SUJEITO INFRATOR A SERVIÇO DA LÓGICA DE MERCADO:

Acerca das práticas de poder, Foucault (2008) nos ensina sobre a influência da racionalidade econômica no sistema de repressão criminal moderno. É que na virada do século XVIII para o XIX, o problema do governo girou em torno do “é ou não interessante agir”, em uma verdadeira manipulação governamental dos interesses, fundamentada nas regras naturais do mercado e no cálculo dos custos e benefícios. Na consolidação da *ratio* de Estado mínimo, o mercado tornou-se lugar de veridicação, pois a economia política atribuiu ao mercado o papel de dizer a verdade em que o governo deveria se orientar. E é a partir dessa verdade que o mercado vai prescrever os mecanismos jurisdicionais sobre os quais deverá se articular.

A questão veridicional influenciou a penalidade moderna e o criminoso passou a ser punido não pelo fato ilícito, mas sim por quem era. A prática penal substituiu a questão: *o que você fez?* para: *quem você é?* A função jurisdicional do penal foi secundada ou eventualmente minada pela questão da veridicação. Assim, no século XIX, emerge toda uma cultura política do perigo, marcada pelo aparecimento do crime na literatura policial, por campanhas relativas à doença, à higiene e à degeneração do indivíduo, da família, da raça, da espécie humana. Paralelamente, vislumbra-se a extensão dos meios de controle, de pressão, coerção, que vão constituir como que a contrapartida e o contrapeso das liberdades.

A análise econômica dos fenômenos sociais trouxe o problema da criminalidade e da justiça penal para uma questão de economia política. Essa preocupação é percebida nos textos de Beccaria e Bentham, reformadores do século XVIII, em que constam considerações sobre o custo da delinquência, do sistema punitivo e do efeito sensível das penas cruéis na diminuição da taxa de criminalidade. Filtrando, assim, toda a prática penal através de um cálculo de utilidade, o que os reformadores buscavam era, precisamente, um



sistema penal cujo custo fosse o mais baixo possível. E a solução defendida pelos reformadores foi a legalista, no enaltecimento da lei como necessária ao bom funcionamento do sistema penal. A lei como a solução mais econômica para definir o crime e punir o criminoso.

A proposta do liberalismo é fabricar liberdades conforme o cálculo de seus interesses. E o princípio desse cálculo é a segurança, na medida em que só pode funcionar mediante um certo número de liberdades: de mercado, de produzir, de vender. O problema da segurança se coloca da seguinte forma: proteger o interesse coletivo contra os interesses individuais. A liberdade dos trabalhadores, a doença, a velhice e os acidentes individuais não podem se tornar um perigo para a empresa e para a produção. Era preciso desenvolver estratégias de segurança que zelassem pela mecânica dos interesses. O jogo liberdade e segurança aparece no âmago da nova razão governamental. O cálculo utilitário, já em meados do século XVIII, toma forma no interior de uma estrutura jurídica e o direito se constrói a partir do critério de utilidade. A lei é o que deve favorecer o jogo, possibilitando que cada um seja sujeito racional, que maximize suas funções de utilidade. A governamentalidade neoliberal apenas reconhece como válida a racionalidade do *homo oeconomicus*: o ser racional que busca a realização máxima de seus interesses.

Os sujeitos passam a ser valorados na medida de seu capital humano, teoria peculiar ao sistema neoliberal norte-americano e que trouxe as subjetividades para o centro da análise econômica. O homem da troca é empresário de si mesmo, sendo ele próprio o seu capital. Por capital humano, Foucault define como (2009, p.315): “espécies de competência-máquina que vão produzir renda, ou melhor, que vão ser remunerados por renda”. E para formá-lo, em vista das necessidades de uma nação, necessário realizar investimentos, principalmente, sociais. Chegou-se, assim, a toda uma análise do ambiente da vida de um ser humano, que desde a infância pode ser calculado e quantificado em termos de possibilidades de investimento. Necessário, pois, repensar certos problemas, como os de saúde e higiene pública, capazes de melhorar ou não o capital humano. Nesse sentido, as políticas sociais estariam também orientadas pelo incremento do capital humano.

Buscou-se racionalizar em termos de custo e benefício relações humanas que até então eram inexploradas pela economia. Mas a aplicação da grade econômica não teve como intuito compreender os processos sociais, e sim, filtrar toda ação estatal em termos de oferta e procura, de eficácia, de custo implicado pela intervenção do poder público no campo do mercado. Em outras palavras, de aferir, em termos de custo e benefício, todas as atividades públicas, inclusive, os programas sociais. Com base na Teoria do Capital Humano, questiona-se: qual o valor mercadológico do indivíduo taxado como inimigo, portador da condição de “não-pessoa”? Nos termos do neoliberalismo norte-americano, o



inimigo, por não convergir com os interesses do capital, não se enquadra na descrição do *homo oeconomicus*. Seu capital humano é nulo e não vale à pena nele investir, pois não trará retornos econômicos.

Longe de ser o sujeito governamentalizável do *laissez-faire/laisser-passer*, o inimigo deve ser objeto de intervenção estatal. Ele não responde favoravelmente aos interesses do sistema, nem aceita às variáveis ou responde de forma sistemática às suas modificações. E a hipótese deste estudo é que o dispositivo penal, enquanto dispositivo de controle das marginalidades, atua como peça-chave para desqualificar a integração cidadã. Atua como instrumento de poder da sociedade neoliberal ao promover a exclusão daqueles que permanecem inertes às oportunidades do mercado.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

A partir da questão do crime e da produção de subjetividade na era neoliberal, busquei neste artigo chamar atenção para a necessidade de estudar as racionalidades discursivas legitimantes do tratamento condizente à condição de não-pessoa a certos indivíduos, as quais colocam em funcionamento dois sistemas distintos de direito penal: um destinado aos inimigos e o outro voltado aos cidadãos, favorecendo, com isso, o deslocamento do Estado de direito para o Estado policial. Defendo a ideia de que para uma compreensão esclarecedora do problema, é preciso desvelar a relação entre os efeitos dos sentidos impostos por discursos/saberes acerca das personalidades perigosas com as práticas de poder, buscando identificar quais racionalidades orientam o modo de agir do dispositivo penal na contemporaneidade. Parto da hipótese de que tal dispositivo articula-se entre uma razão de soberania jurídica e outra radical-utilitarista, conforme descreve Foucault, cujo efeito principal é a neutralização de todos aqueles que de alguma forma ameaçam a estabilidade do contrato social, favorecendo, dessa maneira, o ambiente neoliberal, ao excluir os indesejáveis ao capitalismo com base em um cálculo de interesse e utilidade. O “inimigo” precisa ser estudado em referência ao sujeito de direito, buscando entender como este sofreu a influência de saberes normalizadores, em que indivíduos que desviam do critério do “normal” representam a alienação do sujeito de direito, o que, por sua vez, justificaria o tratamento jurídico desigual entre indivíduos conviventes em uma mesma sociedade. Para tal, necessário também o estudo do inimigo nos discursos criminológicos, buscando compreender como se deu o processo de patologização do infrator calcado no paradigma da inferioridade biológica.

A partir dos novos contextos de poder engendrados pelo neoliberalismo, questionei em que medida a produção dos rótulos de identificação do perigo e o enaltecimento do discurso de combate à criminalidade pelo controle social (sociedade do risco), são favoráveis aos interesses do mercado, e qual o papel do direito penal como dispositivo





estratégico do neoliberalismo em processos de governamentalização jurisdicional-penal da vida. Enquanto vetor da norma e veículo das relações de dominação e das técnicas de sujeição polimorfos, o Direito tem sede de normalização, de impor e de fazer consolidar modos de agir, de ser, de julgar, de desejar, de conhecer, o que diz muita coisa acerca da sua forma de tratar todos aqueles (não-sujeitos) que escapam aos domínios do *dever-identificado* com a norma, bem como, da disseminação de dispositivos normativos-punitivos específicos na contemporaneidade – pena, medida de segurança, medida sócio-educativa, medida de internação compulsória – cuja lógica é a exclusão, o controle contínuo e a morte física e política dos que não se enquadram à norma nem às leis do capital.

Finalizo este artigo chamando atenção para a necessidade de empreendermos uma crítica ao direito para além do princípio da soberania, tal como apregoado por Foucault (2010), buscando pensá-lo em suas implicações com as relações de dominação e com as técnicas de sujeição de indivíduos que as práticas e os saberes jurídicos fazem funcionar. Somente assim será possível pensar em caminhos para a construção de um novo direito, resistente aos mecanismos de dominação e sujeição dos sujeitos e, finalmente, emancipador.

##### 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- AGAMBEN, Giorgio. *O que é um dispositivo?*, In: *O que é o contemporâneo? E outros ensaios*, Chapecó: Ed. Argos, 2009.
- BATISTA, Vera Malaguti. *Introdução Crítica à Criminologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed.Revan, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Adesão subjetiva à barbárie*. In: *Loic Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*. Rio de Janeiro: Ed.Revan, 2012.
- BECKER, S. Howard. *Outsiders. Estudos de Sociologia do Desvio*. Rio de Janeiro: Ed.Zahar, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Falando da Sociedade*. Rio de Janeiro: Ed.Zahar, 2010.
- CASTEL, Robert. *O crescimento da incerteza*. In: *A insegurança social. O que é ser protegido?* Petrópolis: Vozes, 2005.
- CIRINO DOS SANTOS, Juarez. *O direito penal do inimigo – ou o discurso do direito penal desigual*. 2012. Disponível em: <[http://icpc.org.br/wp-content/uploads/2012/05/direito\\_penal\\_do\\_inimigo.pdf](http://icpc.org.br/wp-content/uploads/2012/05/direito_penal_do_inimigo.pdf)>. Acesso em: 20 nov.2015.
- DELEUZE, Gilles. *Controle e Devir*. In: *Conversações*. São Paulo: Ed. 34, 2008.
- DELUCHEY, Jean-François Y; BRITO, Michelle Barbosa de. *Políticas públicas e soberania popular: por uma refundação democrática da segurança pública*. In: *Direito e Desenvolvimento*. São Paulo: Editora Método, 2013.
- FONSECA, Márcio Alves de. *Michel Foucault e o Direito*. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2002.
- FOUCAULT, Michel. *O Sujeito e o Poder*. In: DREYFUS, Hubert; RABINOW, Paul. *Michel Foucault - Uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Arqueologia do saber*. Rio de Janeiro. Forense, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2008.



- \_\_\_\_\_. *Segurança, Território, População*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Em Defesa da Sociedade*. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2010.
- \_\_\_\_\_. *História da Loucura*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2012.

GARAPON, Antoine. *La Raison du moindre État. Le néolibéralisme et la justice*. Paris: Odile Jacob, 2010.

RAUTER, Cristina. *Criminologia e Subjetividade no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003.

RIBEIRO, Felipe F.C. *Genealogia dos homens perigosos: o dispositivo psiquiátrico criminal na contemporaneidade*. 2013. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Psicologia). Universidade Federal do Pará.

WACQUANT, Loïc. *Insegurança social e surgimento da preocupação com a segurança*. In: *Panóptica – Direito, Sociedade e Cultura*, ano 3, nº 19. julho-outubro 2010.

\_\_\_\_\_. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2001.

ZAFFARONI, Raúl Eugenio. *O Inimigo no Direito Penal*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2006.

**GT 01 - Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina****COMUNICAÇÃO E DIREITOS DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA NO BRASIL:  
REFLEXÕES SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE DA CLASSIFICAÇÃO  
INDICATIVA**

Vanda do Socorro Furtado Amin (UNAMA)<sup>1</sup>,  
vanda\_amin@hotmail.com  
Neusa Pressler (UNAMA)<sup>2</sup>,  
neusapressler@hotmail.com  
Carla Soares Pereira (UNAMA)<sup>3</sup>,  
carlasp21@hotmail.com  
Cleide Lúcia Gaspar da Assunção (SEDUC-PA)<sup>4</sup>,  
assuncaocleide@bol.com.br

**RESUMO**

O tema da interface comunicação e infância faz irromper discursos diversos em torno da relação entre comunicação, direitos da infância, liberdade de expressão e consumo. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece a proteção da integridade física, intelectual e moral da criança e do adolescente, dever que recai ao Estado, à família e a toda a sociedade. Nesse contexto, este trabalho reflete sobre a questão da Classificação Indicativa, assegurada pela Portaria da nº 1.220 de 2007, do Ministério da Justiça, relativa ao estabelecimento de grade-horário para a programação televisiva e radiofônica conforme a faixa-etária de crianças e adolescentes, e acerca da repercussão da declaração de inconstitucionalidade do dispositivo que sustentava esse mecanismo normativo, pelo Supremo Tribunal Federal em 2016. Procedeu-se à pesquisa bibliográfica, considerando-se também fatos noticiados na grande imprensa, que sinalizam para a discussão sobre os direitos referentes à comunicação para o público infanto-adolescente. Na perspectiva interdisciplinar, tomam-se os estudos de comunicação, de Martin-Barbero (2001; 2006), as discussões do direito na seara da infância e da adolescência, de Josiane Veronese (2006) e Antonio Pereira Júnior (2011), e a teoria da análise do discurso de Michel Foucault (1996; 2006). Verifica-se que, ao mesmo tempo em que o sistema jurídico brasileiro determina a proteção integral da infância e da adolescência e garante-lhes o direito à comunicação, à informação e à cultura, estabelece-se na sociedade um campo de debates espinhosos entre os setores de comunicação, o poder público e os agentes sociais.

Palavras-chave: Direito, Infância, Adolescência, Classificação indicativa

<sup>1</sup>Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Linguagens e Cultura, da Universidade da Amazônia, Belém, Pará (PPGCLC/UNAMA). Bolsista CAPES/PROSUP-UNAMA. Professora EBTT de Língua Portuguesa do I Comando de Aeronáutica em Belém (I COMAR/ETRB). Membro do Grupo de Pesquisa "Agências Digitais na Amazônia Real" (UNAMA-CNPQ).

<sup>2</sup>Doutora em Ciência Socioambiental (NAEA-UFPA), docente do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Linguagens e Cultura, Universidade da Amazônia, UNAMA, Líder do Projeto de Pesquisa "Agências Digitais na Amazônia Real" (UNAMA-CNPQ).

<sup>3</sup>Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Linguagens e Cultura, da Universidade da Amazônia, Belém, Pará (PPGCLC/UNAMA). Bolsista CAPES/PROSUP-UNAMA. Professora EBTT de Língua Portuguesa do I Comando de Aeronáutica em Belém (I COMAR/ETRB). Membro do Grupo de Pesquisa Narramazônia (UFPA/UNAMA) e do Projeto de Pesquisa Academia do Peixe Frito (UNAMA).

<sup>4</sup> Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Linguagens e Cultura da Universidade da Amazônia, UNAMA, professora da Educação Básica da Secretaria Executiva de Educação do Estado do Pará (SEDUC-PA).



## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, os discursos da liberdade de expressão e de imprensa, dos direitos protetivos da infância e da adolescência, da indústria cultural e das comunicações podem ser compreendidos como campos discursivos que atualmente ganham maior visibilidade.

Isabela Henriques (2010) menciona que as crianças brasileiras são recordistas mundiais em número de horas diante da televisão - quatro horas e cinquenta e quatro minutos, e, possivelmente, por isso as tentativas de regulação estatal dos horários da programação e da publicidade infantil têm sido tema de inúmeras polêmicas.

Em 2016, o Supremo Tribunal Federal (STF), a mais alta corte da Justiça brasileira declarou a inconstitucionalidade da regra da classificação indicativa que obrigava emissoras de rádio e de televisão a veicular programas em horários autorizados previamente pelo Ministério da Justiça (AGÊNCIA BRASIL, 2016). Alguns órgãos de defesa à infância, em especial a Agência Nacional de Direitos da Infância (ANDI) e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), reconhecem a importância que os meios de comunicação têm no processo de socialização de crianças e adolescentes.

Ainda em 2015, o consultor da Rede ANDI América Latina, VeetVivarta, afirmou que “Não interessa às empresas de comunicação nada que não seja nenhuma regulação” (OBSERVATÓRIO, 2015), o que sinalizava a dificuldade de diálogo enfrentada pelos setores organizados em defesa da criação e aprimoramento de instrumentos normativos relacionados à proteção dos direitos humanos em relação com as empresas de comunicação e mídias.

O Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária (CONAR), órgão de controle constituído pelas próprias empresas, tem se posicionado contra qualquer tipo de regulamentação legal à publicidade. Para o Conselho, a atividade de autorregulação já é suficiente para um controle efetivo do conteúdo abusivo que venha a emanar dos anúncios publicitários. Esse órgão tende a se respaldar valendo-se do termo “liberdade de expressão comercial”, alegando que a atividade da publicidade comercial deve ser considerada como direito fundamental, e restringi-la seria atentar contra os princípios de um Estado democrático de Direito (LIMA, 2010, p. 2).

Contrariamente a essa posição, a sociedade civil tem se organizado para buscar meios de comprovar a legitimidade de uma regulação dos meios de comunicação no Brasil quanto à produção midiática e publicitária ao público infanto-juvenil. No desencadeamento da chamada indústria da cultura, e a partir dela, da indústria da comunicação, como salienta Martin-Barbero (2004, p. 228), faz-se necessário pensar a comunicação “como um movimento que atravessa e desloca a cultura; o lugar da cultura na sociedade muda quando



a mediação tecnológica da comunicação deixa de ser meramente instrumental para se converter em estrutural”.

Após uma ação direta de inconstitucionalidade do artigo 76, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que determina a Classificação Indicativa sob controle do Estado, movida pela Associação dos radiodifusores em 2001, cujo primeiro julgamento por ministros da Suprema Corte foi favorável em 2011, inúmeras iniciativas foram tomadas por mais de 80 organizações da sociedade civil a favor da manutenção da Classificação Indicativa da programação das emissoras de televisão. Esse mecanismo normativo é considerado “uma das políticas públicas mais importantes no país para a proteção dos direitos das crianças e adolescentes” (ARTIGO 19, 2014).

Nesse sentido, torna-se importante investigar, após julgamento final favorável à ação judicial, como a supressão do controle do Estado sobre os horários de veiculação das produções televisivas repercute no debate em torno da interface comunicação e infância. Afinal, em que pese a determinação constitucional da coparticipação do Estado, da família e de toda a sociedade civil na responsabilidade de proteção à infância e à adolescência, até que ponto a classificação indicativa dos meios de comunicação fere a liberdade de expressão?

## 2. COMUNICAÇÃO E DIREITOS DA INFÂNCIA E DA ADOLESCÊNCIA: A MULTIPLICAÇÃO DOS DISCURSOS

Com base na história da imprensa e da censura no Brasil proposta por José Eduardo Romão (2010), pode-se depreender, a partir da Constituição Federal de 1988, um conjunto de enunciados que constituem e multiplicam os discursos sobre a comunicação (art. 5º CF/1988) e a proteção da infância e da adolescência em nossa contemporaneidade.

Para efetivar os dispositivos constitucionais de proteção integral à infância e à adolescência, em 1990 entrou em vigor a Lei nº 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente, que em seu art. 76 determina a classificação indicativa às emissoras de rádio e televisão, vinculando a exibição de programas infanto-juvenis a produtos com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, obedecendo-se aos horários e às faixas etárias recomendados pelo Poder Público.

De acordo com Júlia Carvalho (2013), apesar de a Constituição Federal de 1988 garantir a total liberdade de expressão e de imprensa, esse direito não passou a ser exercido plenamente, uma vez que, no ano seguinte ao estabelecimento dessa garantia, eventos culturais e de expressão artística, como desfile em escola de samba com a imagem





do Cristo Redentor e exibição do filme *Jevoussalue, Marie*, de Jean-Luc Godard, em circuito comercial, foram condenados e proibidos pela Igreja Católica.

Conforme menciona a autora, “Como nos tempos coloniais, a Igreja ainda tinha poder sobre o que poderia ou não ser veiculado” (CARVALHO, 2013, p. 54), verificam-se, na irrupção desses acontecimentos, enunciados dispersos e recorrentes sobre os discursos da liberdade de expressão e de imprensa.

Segundo José Eduardo Romão (2010), simultaneamente às discussões sobre as tentativas de regulamentação da imprensa e da produção cultural estava, mais em evidência desde 1980, o debate sobre a classificação indicativa numa perspectiva não interditória, sendo conduzida dessa forma até a Constituição de 1988. O autor salienta que na Assembleia Nacional Constituinte os debates entre os parlamentares giravam em torno do fim da censura ditatorial, todavia lhes havia um certo temor quanto ao uso abusivo e mercantil que os empresários do setor da comunicação poderiam fazer das “liberdades democráticas reconquistadas”(ROMÃO, 2010, p.126).

Nesse contexto, os cidadãos demonstravam às subcomissões da Assembleia Nacional Constituinte “a clara preocupação com a proteção à criança, principalmente no que se referia à exibição de cenas de sexo e violência e às propagandas de bebidas alcoólicas e cigarros”(CARVALHO, 2013, p.68). Desse modo, tornavam-se visíveis questões de interesses altamente conflitantes, chegando a consolidar-se “a classificação indicativa como atividade estatal sem poder de polícia e sem o intuito repressivo” (CARVALHO, 2013, p. 69).

Depreende-se, assim, que o discurso da classificação indicativa multiplica outros discursos, outros sujeitos, constituindo um campo discursivo que se entrelaça a enunciados dispersos e ao mesmo tempo recorrentes à sua prática, à sua existência histórica: liberdade, repressão, economia, consumo, sexualidade, violência, educação, comportamento e tantos outros. Por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente/1990, no seu art. 76, o Estado institui a classificação indicativa, declarando: “As emissoras de rádio e televisão somente exibirão, no horário recomendado para o público infanto-juvenil, programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas.”

Após sucessivos debates, somente em 2007, o Ministério da Justiça disciplinou o processo da classificação indicativa de obras audiovisuais televisivas e congêneres por meio da Portaria nº 1.220, em que são estabelecidos os critérios de classificação das obras de diversão pública e audiovisuais televisivas e congêneres com base em seu formato, conteúdo, linguagem e faixa etária e horários correspondentes.



### 3. CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA DA TELEVISÃO: DOS BASTIDORES À VIGÊNCIA

Os discursos da liberdade de expressão e de imprensa, dos direitos protetivos da infância e da adolescência, da indústria cultural e das comunicações e das políticas de educacionais podem ser compreendidos como um dos campos discursivos da classificação indicativa da televisão, estabelecida pelo Ministério da Justiça, por meio da Portaria nº 1.220, de 11 de julho de 2007.

Essa portaria trata especificamente do processo da classificação indicativa de obras audiovisuais televisivas e congêneres. Importa destacar que antes da Portaria nº 1.220/2007, que trata da classificação indicativa da televisão, a Secretaria Nacional de Justiça publica, em 6 de julho de 2006, o Manual da Nova Classificação Indicativa (MNCI), o qual é constituído por regras, indicadores, parâmetros e procedimentos do processo de Classificação Indicativa, especialmente das obras audiovisuais destinadas a cinema, vídeo, dvd, jogos eletrônicos, jogos de interpretação (RPG) e congêneres.

Nessa linha de pensamento, o Ministério da Justiça edita a Portaria nº 1.100, de 14 de julho de 2006, a qual determina no art. 5º que a classificação indicativa deve obedecer aos critérios de sexo e violência descritos no Manual de Classificação Indicativa.

À luz da teoria discursiva de Foucault (1996), é possível dizer que os enunciados constitutivos dos discursos da chamada nova classificação indicativa, formadores do Manual da Nova Classificação Indicativa e da Portaria 1.100/2006, estruturam uma formação discursiva, carregada de desarmonias e oposições múltiplas, novidades e imitações, de complementaridade e da luta dos diferentes campos de poder-saber: do Estado, dos meios de comunicação, da cultura, da família, da psicologia, da sociedade civil.

No espaço do discurso jurídico, materializado nas portarias aqui referidas e no Manual da Nova Classificação Indicativa (MNCI), irrompem tantos outros enunciados correlatos ou distintos, formulados em um processo histórico de mais de quinze anos de ações e movimentos sociais e políticos, como destaca o Manual da Nova Classificação Indicativa.

Entre as propostas dessa movimentação social e política havia a necessidade de aprofundar o diálogo com partes interessadas, sobretudo o Setor Privado, e de relacionar a classificação à ótica dos direitos humanos. Nesse contexto, conforme o Manual da Nova Classificação Indicativa (2006, p. 8), o governo decide incorporar na revisão da classificação indicativa “a voz sociedade civil organizada e de uma parcela significativa dos segmentos da população e conduzir o debate mais espinhoso nessa seara: os critérios de classificação indicativa para a televisão”.

Para o estudo aqui apresentado, é importante observar alguns questionamentos sobre a televisão no contexto da classificação indicativa. Por que, entre os outros meios de



comunicação, a televisão teve uma classificação indicativa especial? Que posição ocupa a televisão no contexto tecnológico, cultural, comunicacional e político?

Se já na última década do século XX, houve interesse em equilibrar liberdade de expressão e de imprensa com a proteção absoluta à criança e ao adolescente por parte do Estado, da família, dos meios de comunicação, da cultura e das artes, conforme defende o Manual da Nova Classificação Indicativa, como compreender acontecimentos de ordem política e jurídica opostos a esse objetivo quase na segunda década do século XXI?

Conforme noticiado na grande imprensa, quando a Portaria da Classificação Indicativa da Televisão – Portaria nº 1220/2007 – foi publicada, houve manifestações por parte de alguns segmentos, em especial do Partido Popular Socialista (PPS) e da Ordem dos Advogados do Brasil. Essas entidades questionaram ao Supremo Tribunal Federal a legitimidade do poder normativo da referida Portaria, pois esta teria criado um novo direito ao vincular obrigatoriamente os produtos televisivos à classificação indicativa quanto às faixas etárias e horários de exibição das obras.

Ficando paralisadas as pretensões direcionadas ao STF, a Portaria da Classificação Indicativa da Televisão permaneceu com vigência. Na introdução desse documento explicita-se a corresponsabilidade do Estado com a família e a sociedade quanto à proteção das crianças e dos adolescentes e ao exercício da classificação indicativa.

Dessa forma, estabeleceu-se o dever de os produtores/distribuidores das comunicações por meio de seus veículos divulgarem a classificação indicativa com uma informação consistente e de caráter pedagógico, para que os pais/famílias realizassem o controle da programação; e, ainda, coube aos meios de comunicação o dever de exibir o produto de acordo com a classificação.

Apesar de ter havido inúmeras críticas quanto ao teor de censura norteador dessa portaria, o seu art. 18 prevê que “a informação sobre a natureza e o conteúdo de obras audiovisuais, suas respectivas faixas etárias e horários é meramente indicativa aos pais e responsáveis”. Assim, estes, no regular exercício do poder familiar, podem decidir sobre o acesso de seus filhos a quaisquer programas de televisão classificados como adequados. Portanto, sempre coube à família o poder de efetivar as diretrizes da classificação indicativa estabelecida institucionalmente. É pertinente destacar que a Portaria da Classificação Indicativa da Televisão, no art. 7º, institui a autoclassificação, ao prever que “O titular ou o representante legal da obra audiovisual que apresentar requerimento, com descrições fundamentadas sobre o conteúdo e o tema, estará dispensado de qualquer análise prévia.”

É possível dizer que a “espinhosa” elaboração da Portaria nº 1.220/2007, até a decisão do STF em setembro de 2016 (que a tornou inócua ao decretar a inconstitucionalidade do art. 254 do ECA), foi acompanhada de ações que mitigaram sua



incidência protetiva à infância e à adolescência, especialmente no que se difere às normatizações anteriores constantes do Manual da Nova Classificação Indicativa, de 2006, o qual disciplinava aspectos relativos à produção e à veiculação de produtos comunicacionais e midiáticos, assim como à sua recepção ou consumo.

Ainda, nesse contexto, pergunta-se: em que medida a Portaria da Classificação Indicativa da Televisão chegou, de fato, a instituir uma ordem discursiva segundo a qual se mantém a corresponsabilidade da família, da sociedade e do Estado na garantia à criança e ao adolescente do direito à educação, ao lazer, à cultura, ao respeito e à dignidade, conforme prevê o art. 227 da Constituição Federal, assim como também assegura o ECA? Entende-se que o discurso de proteção absoluta à infância e à adolescência não se coadunou harmoniosamente ao direito de liberdade de expressão plena a partir da classificação indicativa da televisão.

Verifica-se que, ao atribuir à família a função quase que exclusiva de “mediante a contratação de serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura garantir a escolha da programação” a suas crianças e adolescentes, se mitigou significativamente a “regulação objetiva e democrática” das obras e dos direitos (MANUAL, 2006, p. 4). Compreende-se que essa previsão de contratação de TV por assinatura reduziu o princípio da democratização da comunicação, da informação, do lazer e do conhecimento.

Nos ensinamentos de Martin-Barbero (2001, p. 14), a importância dada aos meios de comunicação está no fato de eles terem passado a constituir “uma cena fundamental da vida pública”, de constituírem um poder que permeia os diversos segmentos e nestes se consolida. Assim entendida, a mediação televisiva passou a fazer parte da “trama dos discursos e da própria ação política”.

Desse modo, é possível afirmar que o discurso da classificação indicativa da televisão, no Brasil, é atravessado por outros discursos correlatos e divergentes, os quais são formulados, distribuídos e controlados por sujeitos históricos e distintos – Estado, sociedade civil e indústria da comunicação – que, numa relação de aceitação e rejeição, poder e saber, rumam a um discurso da “novidade na repetição”.

#### 4. O PRINCÍPIO DE PROTEÇÃO INTEGRAL E A INCONSTITUCIONALIDADE DA CLASSIFICAÇÃO INDICATIVA

Para Michel Foucault (2006) estudar o discurso significa analisar *enunciados e relações*, que o próprio *discurso* põe em jogo, assim, na interface comunicação/infância, o olhar do analista deve voltar-se para as relações de poder que atravessam a questão. No caso deste estudo, deve-se relacionar a lógica estatal (Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente e Código de Defesa do Consumidor), a lógica da



sociedade (família, escola, entidade, políticos) e a lógica do setor privado (indústria de bens e serviços, empresas de publicidade).

O ordenamento jurídico brasileiro não dispõe de mecanismos rígidos ou eficazes de cumprimento da proteção à infância e à adolescência, apesar de, ao mesmo tempo, reconhecer a fragilidade do público infanto-juvenil frente aos produtos comunicacionais e midiáticos. De acordo com Raoni Rodrigues (2013), não há mecanismos muito precisos voltados à efetivação de dispositivos legais de defesa à integridade plena de crianças e adolescentes, assim, a programação televisiva e a publicidade comercial se difundem pelos meios de comunicação sem limites muito significativos.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no caput do artigo 227, a corresponsabilidade da família, da sociedade e do Estado em assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, entre outros, o direito à vida, à saúde, à educação, ao lazer, à cultura, à dignidade, ao respeito, além de colocá-los “a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

Como bem enuncia o texto constitucional, o dever de cuidar da infância e da adolescência e protegê-las não cabe apenas à família, mas sim a toda a sociedade (civil organizada, setores privados) e ao próprio Estado. Ressalte-se também que a menção à “absoluta prioridade” demonstra a primazia que essas faixas etárias têm no que se refere à proteção de seus interesses, e que devem estar resguardadas de qualquer forma de exploração, inclusive, a comercial.

Embora a prioridade absoluta de proteção à infância e à adolescência constitucional seja visualizada nos institutos jurídicos referidos, há questões inerentes à própria concepção do Conselho Nacional de Autorregulação Publicitária (CONAR) que impedem ou dificultam a efetividade desse dispositivo protetivo.

De acordo com Barros e Oliveira (2016), o Princípio da Proteção Integral passou a vigorar no Brasil por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente/1990, respaldado na Convenção sobre os Direitos da Criança (aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989), bem como na Declaração Universal dos Direitos da Criança, das quais é sua base jurídica.

Dessa forma, o princípio da proteção integral assegura legalmente um amparo absoluto e prioritário às crianças e aos adolescentes, com vista a resguardar todo o seu desenvolvimento físico e psíquico, já que se trata de pessoas potencialmente vulneráveis e em importante fase de crescimento e desenvolvimento de sua personalidade. Quanto a esse aspecto, define claramente Pereira Junior (2011, p. 102):

Uma vez que a proteção integral é a garantia de atendimento a todas as necessidades da pessoa humana em fase peculiar de desenvolvimento, a





formação integral, finalidade de educação no âmbito da proteção integral, significa garantia de formação adequada para o desenvolvimento de suas potencialidades e faculdades morais.

De acordo com o art. 76 do ECA, “As emissoras de rádio e televisão somente exibirão, no horário recomendado para o público infanto-juvenil, programas com finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas.” Nesse enunciado, estabeleceram-se inúmeras relações de poder e de saber, que irromperam na instância do que é dito, distribuíram-se e atravessaram a linguagem, os sentidos, os sujeitos e construíram outros discursos.

Desse modo, esse dispositivo legal possibilitou a implementação do mecanismo da classificação indicativa para a televisão e empresas de rádio, por meio da Portaria nº 1.220/2007, do Ministério da Justiça. Estabeleceu-se, assim, a Classificação Indicativa. A partir daí, ao Estado passou a regular os horários das programações de comunicação de acordo com os conteúdos produzidos, cabendo às emissoras a divulgação da idade recomendada aos programas, destacando o motivo de adequação/inadequação relativa a violência, sexo e drogas.

Todavia, desde 2001, o Supremo Tribunal Federal (STF) passou a analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.404, ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que pretende revogar o artigo 254 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual prevê sanções às emissoras que veiculem conteúdo em horário diferente do recomendado, desrespeitando a classificação indicada pelo poder estatal.

No polo contrário, a Advocacia Geral da União posicionou-se totalmente favorável à sistemática ensejada pela classificação, sustentando a tese de que o respeito à grade horário e à programação das emissoras de rádio e televisão não ofende o direito constitucional de liberdade de expressão ou de produção artística e cultural. Em defesa dos direitos da infância e da adolescência, muitas organizações tornaram-se *amici curiae*, ou seja, parte no processo, como a organização Conectas Direitos Humanos, Agência de notícias do Direito da Infância (ANDI), Instituto de Estudos Econômicos (INESC) e Instituto Alana; já em sentido contrário, tornou-se *amicus curiae* a Associação das Emissoras de Rádio e Televisão (BARROS; OLIVEIRA, 2016).

Em novembro de 2011, teve início o julgamento da ADI nº 2.404, com apreciação do conteúdo pelo ministro relator Dias Toffoli, afirmando que o trecho “em sentido diverso do autorizado” constante do artigo 254 do ECA é inconstitucional. Os ministros Luiz Fux, Carmem Lúcia e Ayres Britto acompanharam o relator, destacando no cerne dos votos o direito à liberdade de expressão e o combate à censura em prol da democracia (STF, 2011).



No entanto, o pedido de vistas do ministro Joaquim Barbosa interrompeu o julgamento da ação, sendo retomado somente em novembro de 2015. Nesse momento, o ministro Edson Fachin abre a divergência, votando pela improcedência do pedido, defendendo que classificação indicativa corresponde a um instrumento hábil e efetivo na proteção dos infante-adolescentes e que está conforme a Carta Magna. Segundo Fachin, “a restrição pontual à liberdade de expressão pode existir em função do que estabelece o artigo 227 da CF”, que garante prioridade absoluta para as crianças, afirmando, dessa forma, o papel do Estado e da sociedade a fim de protegê-las de todas as formas de violência e exploração (CARTA CAPITAL, 2015).

Nesse contexto de decisão da ADI 2402, membros do Ministério Público Federal, de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e conselhos de direitos humanos reuniram-se na Procuradoria Geral da República, objetivando relacionar o debate travado no STF com a política de comunicação e cultura a favor dos pequenos usuários/consumidores das mídias (MPF, 2016).

Não obstante essas ações de ampla repercussão e interesse social, o STF retomou o julgamento em 31 de agosto de 2016, decidindo pela procedência da ADI 2404, estabelecendo que as emissoras brasileiras não serão mais obrigadas a veicular atrações em horários determinados de acordo com a Classificação Indicativa. O relator Dias Toffoli, relator do projeto, disse que a lei era inconstitucional, já que é “indicativa, e não impositiva” (OBSERVATÓRIO, 2016).

No julgamento, o ministro Celso de Mello votou com o relator, destacando que, em que pesem a importância e a legitimidade constitucional do mecanismo da classificação indicativa, deve prevalecer a livre expressão do pensamento, não cabendo ao poder público quaisquer interferências ilícitas do Estado.

Em perspectiva contrária, Edson Fachin, Rosa Weber e o presidente do STF, Ricardo Lewandowski votaram pela manutenção de multa às emissoras, ressaltando o importante papel do Estado no apoio às famílias com relação à criação e educação das crianças. O presidente da Corte asseverou que “A grande massa não tem condições de controlar o que entra pelas suas casas. É preciso confiar minimamente no Estado. Classificação indicativa não se confunde com censura” (OBSERVATÓRIO, 2016).

Durante todo o percurso da ADI 2404, foram realizadas muitas ações para tentar garantir os direitos na infância e da adolescência. O Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), em parceria com a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, o Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CONANDA) e organizações da sociedade civil, realizou em Brasília o painel “Classificação Indicativa: a ação no STF e os riscos para a proteção de crianças e adolescentes”(CARTA CAPITAL, 2016).



Desse modo, após a decisão do STF, houve muitas manifestações de insatisfação e preocupação quanto aos direitos protetivos da infância e adolescência. De acordo com Helena Martins, jornalista e integrante do Conselho Diretor do Intervezes, “O Supremo regrediu com uma visão que dá poder as empresas de comunicação e que reitera a liberdade de imprensa apenas sobre o ponto de vista das empresas midiáticas” (CARTA CAPITAL, 2016). Ainda para a jornalista, o posicionamento de alguns ministros da Corte Suprema revela-se contrário à defesa da proteção integral da infância e adolescência, uma vez que corrobora o entendimento de liberdade de imprensa sem a interrelação com a responsabilidade social dos meios de comunicação, excluindo, dessa maneira, a sociedade do debate sobre a mídia e seus produtos.

O julgamento do STF aponta para a discussão do princípio da proteção integral da infância e adolescência, que, segundo Josiane Veronese (2006, p. 17), corresponde à promoção da defesa contra qualquer ato atentatório da integridade física ou psíquica de crianças e adolescentes, os quais constituem sujeitos de direito a partir da Carta Magna de 1988. Os votos dos ministros revelam perspectivas tão dissonantes nessa matéria que se entende que o debate acerca dessa questão ainda continuará, especialmente com a participação da sociedade civil organizada e outros segmentos.

Um dos reflexos da inconstitucionalidade da classificação indicativa pode ser visualizado por meio de documento veiculado pelo Ministério Público Federal (Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão - PGR-00286331/2016), em Nota Técnica nº 05/2016/PFDC, de 28 de setembro de 2016, em que o Grupo de Trabalho Comunicação Social edita:

Portanto, as emissoras deverão continuar a indicar ao Ministério da Justiça, por autoclassificação, a faixa etária e o horário a que a programação se destina, observando os preceitos constitucionais e legais que impedem a exibição de conteúdo inadequado a crianças e adolescentes no horário destinado a este público, tendo como parâmetro a tabela constante da Portaria 368/2014 do Ministério da Justiça ou outra que a venha suceder (MPF, 2016).

Essa determinação tem amparo na argumentação do voto do Relator Ministro Dias Toffoli, que foi acolhido pela maioria dos Ministros que participaram do julgamento, permitindo o exercício responsável da programação televisiva com base no mecanismo da autorregulação, segundo o qual as próprias emissoras julgam suas próprias classificações indicativas, “respeitando a legislação de proteção à criança e ao adolescente, sob pena de responsabilidade pelos danos causados a este público, inclusive levando em conta a recomendação do Ministério da Justiça quanto à faixa horária” (MPF, 2016).



Conforme assevera a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, a declaração de inconstitucionalidade na ADI 2402 não impossibilita a incidência das penalidades de multa e de suspensão da programação da emissora por até dois dias, previstas no parágrafo único do artigo 254 do ECA, quando da exibição de programação em horário diverso do autorizado. Dessa forma, a inconstitucionalidade de artigo do ECA, do qual provinha a força protetiva da classificação indicativa não eliminou a possibilidade de responsabilização das emissoras por eventuais abusos ou danos decorrentes da exibição de conteúdo inadequado em horário destinado ao público infanto-juvenil, no âmbito da competência federal (MPF, 2016).

Nesse sentido, cabe lembrar que há um consolidado arcabouço legislativo que protege os direitos da infância e adolescência, ao qual se pode recorrer em caso de abuso ou risco da integridade dos pequenos telespectadores, a saber: A) art. 221, inciso IV da Constituição Federal, estabelece que a programação das emissoras de televisão atenderá a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, bem como ao princípio do respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família; B) parágrafo 3º do art. 220 da Constituição, que dispõe sobre o dever de o Estado colocar, com absoluta prioridade, crianças e adolescentes a salvo de toda forma de violência; C) art. 5º, inc. V e X da Constituição Federal, que prevê indenização às vítimas por danos morais e à imagem, sendo acionados dispositivos do Código de Defesa do Consumidor; e D) Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu art. 71, que estabelece o direito à informação, cultura, lazer, esportes, diversões, espetáculos e produtos e serviços em conformidade à condição peculiar de crianças e adolescentes enquanto pessoas em desenvolvimento.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, desde de julho de 2007, os pais/famílias tinham a possibilidade de realizar o controle da programação televisiva, assegurados pela Portaria nº 1.220 editada nesse mesmo ano. Esse instrumento normativo estabelecia o dever de os produtores/distribuidores das comunicações divulgarem, por meio de seus veículos, a classificação indicativa das obras com uma informação consistente e de caráter pedagógico de acordo com os critérios previamente determinados.

Todavia, como historicamente o debate sobre comunicação no Brasil é muito polêmico, na seara dos direitos da infância e adolescência especialmente, o atrito entre empresas de comunicação e mídia e segmentos e organismos de defesa de crianças e adolescentes levou ao Supremo Tribunal Federal a questão da liberdade de expressão e de



imprensa e a garantia de proteção integral da infância e adolescência, assegurada desde 1990 pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, em atendimento à previsão constitucional.

Desse modo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.404, ajuizada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e apoiada pela Associação das Emissoras de Rádio e Televisão, motivou a união e a participação de inúmeros segmentos e agentes sociais na luta política a favor da manutenção do poder público no processo de verificação e autorização prévia dos produtos comunicacionais oferecidos aos pequenos telespectadores. Nesse processo de avaliação, observava-se a relação entre o conteúdo do produto, o horário de exibição e a faixa etária do público, levando-se em consideração os fatores violência, sexo e drogas (MANUAL, 2006).

Após extensos debates no próprio STF e forte mobilização da sociedade, em agosto de 2016 foi tornado inócuo o mecanismo da classificação indicativa, retirando do poder estatal a competência de avaliar previamente os produtos comunicacionais e indicar a sua faixa etária conforme a grade-horário. Atualmente, portanto, as próprias empresas de comunicação e mídia se autorregulam, isto é, elas produzem, formatam a obra e indicam a idade a que se destina conforme os seus próprios horários.

Este breve estudo permitiu constatar que, ao mesmo tempo em que há um consolidado arcabouço legislativo e sistema jurídico em funcionamento regular a favor dos direitos fundamentais, da dignidade humana e da cidadania plena, nas práticas sociais os interesses e as relações de saber-poder reconfiguram temas e reabrem debates acerca da proteção integral da infância e da adolescência e o direito à comunicação e à informação em convergência/divergência com o direito de liberdade de expressão ou de imprensa.

Nesse contexto de patente mitigação de direitos protetivos, importa destacar que mais uma vez a sociedade brasileira se apresenta aberta à recorrência de discursos sociais e políticos que a própria história tem demonstrado comporem a dinâmica de uma democracia que se pretende real e justa.





## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-08/supremo-derruba-regra-de-classificacao-indicativa-na-tv>, 2016. Acesso em: 15 set., 2017.

ARTIGO 19. <http://artigo19.org/blog/2014/12/15/a-importancia-da-classificacao-indicativa/>, 2014. Acesso em: 10 mar., 2016.

BARRROS, Bruno Mello Correa de; OLIVEIRA, Rafael Santos de. A Política De Classificação Indicativa e a Retomada de Discussão da ADI N° 2.404: Proteção Ao Direito Da Criança edo Adolescente ou Cerceamento ao Direito à Liberdade de Expressão no Brasil? **XII Seminário Nacional de Demandas Sociais [...] II Mostra Nacional de Trabalhos Científicos.** UNISC-FAPERGS, 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/viewFile/14641/3066>. Acesso em: 20 set., 2017.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 maio 2009.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 27 abr. 2009.

CARTA CAPITAL. Ministro do STF afirma que classificação indicativa não é censura, 2015. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/ministro-do-stf-afirma-que-classificacao-indicativa-nao-e-censura-4335.html>. Acesso em: 25 set., 2017.

CARTA CAPITAL, STF volta a julgar constitucionalidade da Classificação Indicativa, 2016. <https://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/stf-volta-a-julgar-constitucionalidade-da-classificacao-indicativa>. Acesso em: 25 set., 2017.

CARVALHO, Júlia. **Amorçados:** uma história da censura e de seus personagens. Baueri, São Paulo: Manole, 2013.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do Saber.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do discurso:** aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. 21ª Ed. SP: Edições Loyola, 1996.

HENRIQUES, Isabella. **O marketing infantil e o Direito** – A ilegalidade da publicidade dirigida às crianças. IBDFAM – Família contemporânea: uma visão interdisciplinar. 2010.

LIMA, Ana Karmen G. **Consumo e Sustentabilidade:** Em Busca de Novos Paradigmas Numa Sociedade Pós-Industrial; Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Fortaleza – CE, 2010.

MANUAL, da Nova Classificação Indicativa – organização José Eduardo Romão, Guilherme Canela, Anderson Alarcon. Brasília: *Ministério da Justiça* - Secretária Nacional de Justiça - Departamento de Justiça, Classificação e Qualificação, 2006.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações:** comunicação, cultura e hegemonia. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editor UFRJ, 2001.



MARTÍN-BARBERO, J. Tecnicidades, identidades, alteridades: mudanças e opacidades da comunicação no novo século. In: MORAES, D. (org). **Sociedade midiaticizada**. Rio de Janeiro: Mauad, 2006, p. 51-79.

MPF. Classificação indicativa: decisão do STF não impede responsabilização judicial de emissoras de TV, destaca PFDC, 2016. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2016/outubro/classificacao-indicativa-decisao-do-stf-nao-impede-responsabilizacao-judicial-de-emissoras-de-tv>. Acesso em: 20 out., 2017.

OBSERVATÓRIO DA DIVERSIDADE. <http://observatoriodadiversidade.org.br/site/comunicacao-e-infancia-direitos-em-construcao/>, 2015. Acesso em: 05 mar., 2016.

OBSERVATÓRIO DA TELEVISÃO. <https://observatoriodatelevisao.bol.uol.com.br/noticia-da-tv/2016/09/stf-derruba-classificacao-indicativa-obrigatoria-e-emissoras-terao-mais-liberdade>, 2016. Acesso em: 15 ago., 2017.

PEREIRA JÚNIOR, Antonio Jorge. **Direitos da Criança e do Adolescente em face da TV**. São Paulo: Saraiva, 2011.

RODRIGUES, Raoni Andrade. **A legitimidade de uma regulação jurídica da publicidade infantil no Brasil**. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em: 27 ago., 2013.

ROMÃO, José Eduardo. *Pedra na Funda* – a classificação indicativa contra a indústria da comunicação. Tese de doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

STF. Suspensão julgamento sobre horário obrigatório para programas de rádio e TV, 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=195122>. Acesso em: 16 mar., 2016.

STF. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=195122>, 2011. Acesso em: 20 mai., 2016.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo, LTr, 2006.



## **GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina.**

### **COALIZÕES DISTRIBUTIVAS E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL: O PAPEL DO SISTEMA FINANCEIRO**

Bruno Salgado Silva (IESP-UERJ)<sup>1</sup>  
brunosalgadosilva@gmail.com  
Arnaldo Provasi Lanzara (UFF)<sup>2</sup>  
prolanzara@gmail.com

#### **RESUMO:**

Este trabalho tem como objetivo compreender como determinadas coalizões distributivas exercem sua influência nos processos de reforma no sentido de transformar os arranjos públicos de seguro social em esquemas privados de capitalização

Palavras-chave: Seguridade Social, Reformas, Coalizões distributivas, Sistema Financeiro.

#### **1. INTRODUÇÃO**

As análises políticas e econômicas fundamentadas nos argumentos da teoria neoclássica sugerem que qualquer tentativa de o Estado proteger os interesses das coletividades dos rigores da competição capitalista gerará, como consequência, ineficiências alocativas e privilégios injustificáveis, que acabarão se voltando contra a realização do “interesse geral”. Portanto, as reformas liberalizantes assumiriam uma dimensão transcendente e refundacional, ao promoverem uma nova institucionalidade mais afeita à realização plena e harmônica de tais interesses.

Importa ainda mencionar que este apelo abstrato ao interesse geral mascara as reais intenções dos agentes que o evocam dissimuladamente para conferir um caráter “técnico e neutro” a certas decisões de política pública, decisões estas de acentuado caráter privatista e informadas pela ação estratégica das coalizões distributivas. Assim, no bojo dos processos de reforma dos sistemas públicos de previdência, tornou-se comum evocar tal princípio para justificar a necessidade da adoção de algumas medidas de natureza restritiva ou privatizante.

A partir de documentos oficiais divulgados pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras, este estudo analisará a percepção deste setor sobre a recente

---

<sup>1</sup>Mestrando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP/UERJ- Brasil. Graduado em Administração Pública no Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense - ICHS/UFF

<sup>2</sup>Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP/UERJ. Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ. Graduado em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista - UNESP/Araraquara. Professor adjunto de Ciência Política e Políticas Públicas no curso de Administração Pública do Instituto de Ciências Humanas e Sociais - ICHS/ Universidade Federal Fluminense –UFF - Brasil



proposta de reforma previdenciária brasileira e sua capacidade de intervir na agenda decisória como protagonista de um movimento de financeirização dos fundos da seguridade social.

Este trabalho está dividido em cinco seções além desta breve introdução. A segunda seção discorre sobre o papel das coalizões distributivas nas reformas dos sistemas previdenciários, demonstrando como essas coalizões influenciam os processos de reformas, possuindo vantagens organizativas para influir nas decisões de política pública. A terceira seção analisa as recentes propostas de reformas liberalizantes no Brasil. À luz de documentos divulgados pelo setor financeiro a quarta seção analisa a percepção deste setor em relação à reforma previdenciária. A quinta e última seção conclui o trabalho

## 2- COALIZÕES DISTRIBUTIVAS E AS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS DE NATUREZA PRIVATIZANTE

A economia política neoclássica assume que toda intervenção do Estado na economia é resultado de contínuas tentativas de assegurar “reservas de mercado” por parte de “coalizões distributivas”. Estas, cujo comportamento *rent-seeking* visaria capturar partes do Estado para o seu próprio benefício, entrariam em conluio com as elites burocráticas para maximizar os orçamentos e predar a economia. De acordo com essa perspectiva, as reformas liberalizantes seriam fundamentais para dissipar o comportamento rentista do horizonte das políticas econômicas (KRUEGER, 1974; BUCHANAN, 1980).

Contudo, como os ganhos das reformas econômicas orientadas para o mercado são incertos e dilatados no tempo, como supõem essas teorias, haveria poucas chances de essas reformas se concretizarem, pois haveria insuficiente apoio político para a consecução dos seus objetivos, e também poucos incentivos para os atores interessados nos seus resultados se organizarem coletivamente. Aliás, os supostos beneficiários dessas reformas são geralmente vistos, por essas teorias, como grupos caracterizados por certa fragilidade organizativa vis-à-vis os grupos beneficiados pelas regulamentações e proteções do Estado (OLSON, 1999).

Ainda de acordo com essas teorias, as reformas econômicas liberalizantes somente lograriam êxito se os ambientes decisórios fossem insulados das pressões políticas (NELSON, 1989; WILLIANSO, 1994). O insulamento decisório de certas esferas da burocracia como pré-condição para realização das reformas econômicas seria, portanto, uma exigência para o Estado criar “compromissos críveis” como incentivos à ação coletiva dos agentes econômicos, criando condições propícias à institucionalização dos objetivos da liberalização econômica. Assim, não se trataria simplesmente de produzir um ajuste



econômico e sim uma proteção institucional permanente aos agentes que dele se beneficiam(NORTH, 1990).

No entanto, um assunto pouco discutido por essas teorias é como se forjam novas coalizões distributivas no bojo mesmo dos processos de ajuste estrutural e de liberalização econômica. Em primeiro lugar, deve-se destacar que os resultados das reformas econômicas orientadas para o mercado não são distributivamente neutros.O fato é que as capacidades de ação dos diversos atores sociais implicados nessas reformas podem se tornar mais ou menos desiguais, dependendo dos incentivos gerados pela ação governamental. O que deve ficar claro é que tais incentivos não são dispositivos dotados de neutralidade. Ao contrário disso, eles se constituem como importantes estímulos para os atores políticos e sociais que perseguem estratégias de reforma conferirem maior legibilidade aos seus objetivos.

Desenvolvimentos teóricos mais recentes no campo do institucionalismo histórico vêm demonstrando como as políticas de proteção social podem ser subvertidas pela ação direta ou sub-reptícia dos interesses organizados e das coalizões distributivas(PALIER, 2005; HACKER; PIERSON, 2014). Tais coalizões tendem a acumular recursos suficientes para explorar brechas e ambiguidades legislativas no curso da implementação dos processos de reforma, criando uma variedade de “vias ocultas” que terminam por inviabilizar as diretrizes estruturantes das políticas de proteção social(HACKER; PIERSON, 2014). Conforme salientam Hacker e Pierson (2014), as políticas públicas resultantes dos processos de reforma se constituem como um “prêmio” aos interesses organizados. Atores sociais com horizontes largos de tempo, com suficiente informação e capacidade de ação coletiva, não se interessam apenas pelas vantagens de curto prazo de uma política, e sim pelas “vitórias duradouras”, que são geralmente asseguradas durante os processos de reforma.

Políticas de ajuste estrutural e reformas liberalizantes, tais como as reformas nos sistemas de seguridade social, criam poderosos incentivos para a formação de coalizões distributivas, que, ao contrário de serem dissolvidas, se apoiam em setores da burocracia, especialmente nos setores ligados às áreas econômicas do governo, na expectativa de verem os seus interesses contemplados (SCHAMIS, 2002).

É durante os processos de liberalização que se entrevê a dinâmica constitutiva dessas coalizões. Grandes conglomerados financeiros, bancos de investimento, seguradoras privadas são os potenciais ganhadores de uma dinâmica de mobilização de recursos que, paradoxalmente, transforma os recursos concentrados pelo antigo Estado protetor e “rentista” em fontes de um novo processo de apropriação de rendas e de reconversão patrimonial das economias. Nesse processo, vislumbra-se uma convergência





de comportamentos entre as elites políticas proponentes das reformas e as elites econômicas que delas se beneficiam (Idem, 2002). O resultado dessa convergência de interesses enseja um processo de construção institucional cujo principal objetivo é constitucionalizar os objetivos da reforma ao retirá-los da disputa política democrática, elevando os reclames distributivos de uma determinada coalizão vitoriosa ao *status* constitucional. Os principais objetivos da reforma, portanto, como a redução do conteúdo redistributivo do Estado, induziriam mudanças que aumentariam a “capacidade do Estado” de proteger os direitos de propriedade, extrair receitas, centralizar sua estrutura fiscal e administrativa, e de institucionalizar de vez os objetivos do ajuste, inviabilizando quaisquer tentativas de se modificar a política orçamentária para contemplar expectativas que ultrapassem os limites da austeridade fiscal.

Em muitos casos, esses objetivos são logrados prescindindo da legitimidade democrática das decisões políticas. Pois, em algumas situações e contextos, em que os agentes econômicos possuem mentalidades e comportamentos rentistas, e onde o agir predatório e as considerações distributivas de curto prazo pesam mais do que as decisões de investimento baseadas num planejamento de longo prazo, torna-se tentador introduzir reformas impopulares através de “circunstâncias políticas excepcionais”. E é mais tentador ainda introduzi-las desse modo, especialmente quando expectativas de inclusão advindas de mudanças geradas por políticas redistributivas se afiguram como ameaças ao *status quo*. Assim, para conjurar tais ameaças, essas circunstâncias, colocadas em curso para “maximizar oportunidades de investimento”, tendem a se transformar numa instituição regular.

É por isso que alguns entusiastas dessas reformas afirmam que o êxito delas depende da “audácia” de um grupo seletivo de tecnocratas dispostos a tomar medidas impopulares, e claro, em circunstâncias políticas excepcionais (HARBERGER, 1993). E é essa excepcionalidade que abre às coalizões reformistas uma “janela de oportunidade”, uma conjuntura crítica, única talvez, para introduzir medidas de difícil digestão em contextos democráticos. Assim, desde que o poder decisório se concentre nas mãos de algum ministro das finanças, a exigência que se faz aqui é que este deve agir de forma autoritária e enérgica para neutralizar os efeitos da política sobre a economia. E é de todo o interesse de uma coalizão reformista que esse poder seja assim concentrado, pois dele depende a conservação das vantagens de tal coalizão, a manutenção dos seus resultados distributivos e a condição derradeira de *pax* nos mercados.

Nesse sentido, pode-se afirmar que as reformas orientadas para o mercado apostam na construção de um novo arranjo institucional, um novo *statebuilding*, cuja finalidade é sempre proteger os ganhos de uma coalizão distributiva vitoriosa, a qual lucrou com o



desarranjo das políticas progressas, especialmente as de corte redistributivo. Assim, a estabilização dos resultados distributivos dessas reformas, em alguns contextos específicos, passaria a depender da construção de um ambiente de credibilidade aos investidores; um ambiente decisório orientado por uma legislação decisionista e “motorizada” pela economia, o qual seria imposto para suplantar enclaves corporativos ligados aos interesses do trabalho.

Propostas de reforma da seguridade social, que visam restringir benefícios ou privatizar os fundos do seguro social, sempre foram objetos de cobiça por parte do empresariado e do setor financeiro, pois elas criam expectativas de vultosas transferências de recursos entre diferentes grupos da sociedade. Criam, por assim dizer, uma expectativa de que a renda previdenciária entesourada para o pagamento de benefícios seja alienada, tão logo se faça sentir os efeitos das medidas restritivas ou privatizantes sobre os benefícios. Na visão dos agentes empresariais e financeiros, o desentouramento dessa renda caminhará a *pari passu* com o fortalecimento dos mercados de capitais. Ao produzirem uma realocação de recursos da seguridade social para o setor financeiro, tais reformas exacerbam os conflitos distributivos, alimentando a cobiça por crédito nos mercados de capitais doméstico e internacional. Tais reformas, quando não optam por uma total privatização dos fundos públicos previdenciários, à semelhança do que ocorreu em alguns países, a exemplo do Chile, tendem a produzir medidas restritivas que diminuem a atratividade do seguro social público para a força de trabalho organizada, especialmente para os trabalhadores com as maiores remunerações e rendimentos, tal como vem ocorrendo em alguns países que consolidaram abrangentes sistemas de aposentadoria fundamentados no chamado modelo bismarckiano de seguro social (PALIER, 2010).

Com essas reformas restritivas, os segmentos da força de trabalho que antes dependiam dos benefícios do seguro social, passam a estar liberados dos inconvenientes relatados às obrigações solidárias (compulsórias) que os vinculavam aos sistemas públicos contributivos. Assim, por força de algumas medidas introduzidas por essas reformas, os trabalhadores são impelidos a trocar sua segurança material e ontológica por uma vulgar aposta nas promessas de rentabilidade dos fundos de capitalização.

Como se verá a seguir, as recentes propostas de reformas liberalizantes no Brasil propõem a constitucionalização dos objetivos do ajuste, e a conversão dos recursos da previdência social em fundos de capitalização.



### 3 - REFORMA PREVIDENCIÁRIA NO BRASIL

O novo processo de juridificação de direitos sociais inaugurado pela Constituição de 1988 trouxe importantes inovações ao criar um sistema integrado de seguridade social, com orçamento próprio e fontes diversificadas de financiamento, contemplando as áreas de previdência, saúde e assistência. No que concerne à previdência, a Constituição Federal instituiu o trabalhador rural como “segurado especial”, conferindo-lhe o direito ao benefício de aposentadoria sem exigência de vínculo contributivo. Também inovou ao equiparar o plano de benefícios para todos os trabalhadores, tendo sido fixado o piso no valor de um salário mínimo, indexado aos níveis correntes de inflação. Ressalte-se ainda que a assistência social no Brasil é um direito universal garantido pela Constituição, contemplando benefícios que protegem os grupos em situação de risco, com destaque para o Benefício de Prestação Continuada (BPC).<sup>3</sup>

Contudo, as mudanças sofridas pela economia brasileira nos anos 1990 produziram enormes impactos sobre as proteções previdenciárias. Em 1994 foi instituída a desvinculação de parte dos recursos da seguridade social com a criação do Fundo Social de Emergência. Esse fundo, depois renomeado Desvinculação das Receitas da União (DRU), em 2000, permite que 20% das receitas da seguridade social sejam livremente alocadas pelo governo federal, inclusive para pagamento dos juros da dívida. Esses desvios do orçamento da seguridade social resultaram no subfinanciamento das políticas de saúde e assistência, gerando também uma forte perda de receita para previdência social.

No Brasil, as discussões sobre a reforma da previdência começam a ganhar destaque após a estabilização inflacionária ocorrida com o Plano Real, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999). O mote para a primeira reforma da previdência centrou-se nos requerimentos de estabilização monetária e equilíbrio fiscal, que então orientavam a agenda macroeconômica do governo, em vista do suposto “déficit explosivo” das contas previdenciárias. A Emenda Constitucional n.20 de 1998, veio contemplar esses objetivos ao priorizar o equilíbrio financeiro do sistema, introduzindo algumas mudanças, dentre as quais se destacam: a substituição da aposentadoria por tempo de contribuição pela aposentadoria por tempo de serviço; fim da aposentadoria proporcional e dos regimes especiais. Cabe destacar que algumas medidas restritivas adotadas por essa

---

<sup>3</sup>O BPC é destinado aos idosos (65 anos) e portadores de deficiências socialmente mais vulneráveis (renda familiar per capita de até ¼ do salário mínimo), e que atualmente beneficia mais de 4 milhões de famílias (cerca de 16 milhões de pessoas).



reforma, como a Lei do Fator Previdenciário, tornaram as regras de acesso às aposentadorias demasiadamente severas para os trabalhadores brasileiros filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS)<sup>4</sup>, especialmente para os trabalhadores com baixas remunerações e trajetórias irregulares de trabalho.

A segunda reforma da previdência ocorreu durante o início do primeiro mandato do governo Lula (2003-2006). A Emenda Constitucional n.41 de 2003, fixou o limite de idade e estabeleceu um teto máximo para as aposentadorias dos servidores públicos filiados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) equivalente ao teto do RGPS. Assim, os servidores que ingressaram no setor público após a promulgação da referida reforma perderam o direito ao recebimento integral da aposentadoria. Os servidores que quisessem receber um benefício de aposentadoria acima desse teto teriam de contribuir para os fundos de previdência complementar.

Importa salientar que ambas as reformas abriram um precedente para a expansão dos fundos de pensão no país, ao introduzirem medidas restritivas que diminuíram a atratividade dos fundos da previdência pública, sobretudo para os trabalhadores cujos salários de contribuição eram bastante superiores em relação aos salários médios de contribuição dos trabalhadores filiados ao RGPS. Desde então, a chamada Previdência Complementar, que organiza os fundos de capitalização das entidades abertas (com fins lucrativos e individuais) e fechadas (sem fins lucrativos e destinadas aos empregados de empresas e aos servidores públicos), tornou-se uma alternativa real de complementação dos rendimentos de aposentadoria tanto para os servidores públicos como para os trabalhadores da iniciativa privada que querem receber benefícios superiores aos valores fixados pelo teto do RGPS.

Cabe destacar que a ampliação da margem de atuação dos fundos de pensão no Brasil começa a ser efetivamente percebida como uma oportunidade de complementação de renda, especialmente para esses trabalhadores, a partir do ano 2001, com o reconhecimento explícito dessa atividade (LC n. 109, de 29/05/2001). A instituição dos benefícios da Previdência Complementar também produziu um incentivo para que bancos e seguradoras privadas explorassem o nicho da previdência complementar aberta. Como resultado, esses agentes passaram a competir agressivamente por potenciais clientelas, assediando inclusive os fundos de pensão fechados; estes, por sua vez, vislumbraram a possibilidade de instituírem fundos individuais de capitalização, concorrendo com os bancos e seguradoras privadas na oferta de planos de previdência privada (GRUN, 2003). Contudo, as autoridades governamentais vedaram a possibilidade de esses fundos se converterem

---

<sup>4</sup> O RGPS é o regime previdenciário que atende aos trabalhadores da iniciativa privada e aos servidores que não contam com regimes próprios de previdência, baseia-se no modelo contributivo e solidário de repartição.



em instrumentos puros de capitalização, proibindo sua aplicação em operações arriscadas, especialmente durante o governo Lula.

Entretanto, o atual cenário político brasileiro, marcado pela interrupção do segundo mandato da presidente Dilma Rousseff em setembro de 2016, lança dúvidas sobre o futuro da seguridade social no país, abrindo um precedente para uma nova conjuntura liberalizante.

O discurso se volta contra os interesses corporativos da sociedade, contra os sindicatos e as suas representações políticas, contra as pautas redistributivas endossadas por governos populistas e fiscalmente irresponsáveis. Enfim, um discurso que tende a identificar esses elementos com o atraso; que não coincidentemente fora associado a uma ordem pregressa e caótica, responsável por desarranjar o equilíbrio fiscal por haver gerado expectativas de inclusão em demasia. Cabe aqui mencionar a violência simbólica dos meios de comunicação de massa, os quais agem em uníssono para respaldar os intentos reformistas.

Ao se observar o novo cenário político brasileiro, e o empenho com o qual a nova coalizão política encaminha os projetos de reforma, entrevê-se que os objetivos de reforma convergem para uma institucionalização permanente da austeridade econômica. Para as elites políticas e econômicas que sustentam a coalizão reformista, há um entendimento comum de que a políticas econômicas anteriormente adotadas pelos governos da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), políticas que sustentavam o crescimento através da expansão do crédito, do pleno emprego e das medidas redistributivas, foram responsáveis por mergulhar o país na crise.

O diagnóstico que se fez, em relação às origens da crise, era o de que uma economia operando muito próxima ao pleno emprego, como a economia política produzida pelos governos da coalizão petista, pressionava em demasia os custos empresariais, elevando as taxas de inflação. A única alternativa para debelar a crise seria adotar o receituário; uma política econômica mais austera, capaz de desaquecer a economia, através da diminuição do consumo, dos salários e do gasto público, elevando assim a taxa de desemprego. Seria necessário, portanto, produzir uma terapia de choque. No final desse processo, o crescimento surgiria espontaneamente, uma vez que o aumento da confiança dos investidores impulsionaria o consumo e os investimentos privados (DIEESE, 2016).

Vale destacar que o ajuste fora produzido com base nesse diagnóstico. Além disso, o coroamento institucional da austeridade, e que acusa o seu caráter permanente, deu-se com a promulgação da Emenda Constitucional n. 241 de 2016 (PEC 241/2016) que fixa por 20 anos um teto para o crescimento das despesas públicas. O propósito de tal medida é





estabelecer um “Novo Regime Fiscal”, constitucionalizando as metas da austeridade até 2036.

Cabe ainda ressaltar que as medidas previstas pelo “Novo Regime Fiscal” somente lograriam se efetivar se fossem complementadas pelas reformas estruturais. É a partir desse diagnóstico, portanto, que a ênfase se volta para a necessidade de mais uma reforma da previdência, pois, de acordo com o Ministro da Fazenda “o problema fiscal brasileiro decorre da existência de uma grande folha de previdência e assistência social, que representa 70% dos dispêndios públicos”(BRASIL, 2016). Enfim, os entusiastas do Novo Regime Fiscal asseveram que o teto de gastos inscrito na Constituição irá “disciplinar o conflito distributivo” na medida em que o mesmo terá que ser resolvido civilizadamente, ou por meio de coerções legais.

Ora, é evidente que esse propósito revela a intenção da coalizão reformista de ancorar a proteção institucional do investidor, ou a do rentista, na Constituição, constringendo especialmente o crescimento das despesas vinculadas à seguridade social. Com a aprovação dessa medida, pode-se antever outras possíveis consequências de caráter mais imediato, quais sejam: a revogação ou alteração da política de valorização do salário mínimo; e a desvinculação do piso dos benefícios previdenciários e assistenciais deste patamar básico. Assim, em vista do fato de os benefícios da seguridade social (previdência e assistência) seguirem a regra de reajuste do mínimo, as possíveis elevações das despesas com esses benefícios não seriam mais toleradas pelas novas regras constitucionais instituídas pela PEC 241/2016(DIEESE, 2016:12).

O que se percebe atualmente, após a instituição do Novo Regime Fiscal, é uma aceleração legislativa das propostas de reformas de apoio ao ajuste constitucionalizado. Cabe destacar que a nova coalizão política que governa o país deixou explícito que as metas do ajuste constitucionalizado somente seriam cumpridas se a reforma da previdência fosse aprovada. Prova disso, é que uma das primeiras iniciativas do governo recém-empossado, em 2016, foi desarticular a burocracia do setor previdenciário. Grande parte da estrutura dessa burocracia permanece atualmente subordinada ao Ministério da Fazenda, demonstrando a intenção do atual governo de tornar o setor previdenciário um mero apêndice da área econômica. Vale ainda enfatizar que, à testa da nova secretaria que trata dos assuntos previdenciários, foi colocado um burocrata oriundo da área da previdência complementar e com forte trânsito nos meios empresariais e financeiros. Ao analisar a agenda oficial do secretário, disponível para consulta no site do Ministério da Fazenda, observa-se que durante o período de julho e dezembro de 2016 (período em que a reforma estava sendo gestada), a grande maioria de seus compromissos foram com o mercado financeiro, empresas privadas e representantes patronais. Cerca de vinte e um encontros



com representantes de bancos, fundos de pensão e fundos de investimentos; três com organizações patronais e apenas um com as centrais sindicais. Dentre estas alguns nomes merecem ser destacados pela frequência como a JP Morgan, Bradesco, Santander, Itáu, BBM, XP investimentos, Pimco e GAP Asset Management. (BRASIL, 2017)

A reforma da previdência seria a condição *sinequanon* para retomar a confiança dos investidores. Com as escusas de que a previdência social seria o maior item de despesa a “onerar” o orçamento, e tendo como justificativa as sempre recorrentes previsões catastrofistas sobre o envelhecimento da população brasileira, a Proposta de Emenda à Constituição 287/2016 (PEC 287/2016) propõe alterar o regime previdenciário brasileiro mediante a adoção de medidas bastante restritivas.

A PEC 287/2016 é uma tentativa de inviabilizar sistemicamente o direito à seguridade social consagrado pela Constituição de 1988. A proposta pretende unificar as regras de acesso às aposentadorias, reduzindo o valor dos benefícios previdenciários e assistenciais a patamares mínimos. Uma das medidas mais polêmicas, sem dúvida, é a adoção da aposentadoria por idade (65 anos), desconsiderando as desigualdades de gênero e de situações de trabalho, ao eliminar a redução de cinco anos de idade para a aposentadoria do trabalhador rural e ao suprimir o direito concedido às mulheres de se aposentarem com cinco anos a menos do que os homens. Prevê-se ainda uma drástica redução do valor das aposentadorias, com taxas de reposição bastante baixas. Nesse quesito, em particular, adotou-se regras irrealistas, considerando as especificidades do mercado de trabalho brasileiro; um mercado de trabalho fortemente rotativo e que exhibe altos índices de informalidade. De acordo com as novas regras, o valor do benefício de aposentadoria passa a ser calculado em 51% do salário de benefício mais um ponto percentual por ano de contribuição, contra os atuais 70% mais um ponto por ano. Assim, para ter acesso à aposentadoria integral (100% do salário de benefício), o trabalhador brasileiro precisaria combinar 65 anos de idade e 49 anos de contribuição. Ou seja, o trabalhador só terá direito ao valor integral do benefício de aposentadoria aos 65 anos, se ele entrar no mercado de trabalho formal aos 16 anos (idade mínima para o trabalho) e contribuir ininterruptamente por 49 anos (DIEESE/ANFIP, 2017).

Outras medidas restritivas dizem respeito às mudanças nas regras da aposentadoria por invalidez, cujo acesso por parte do segurado dependeria da comprovação de sua incapacidade permanente para o trabalho, e das aposentadorias especiais, que deixariam de ser concedidas para o exercício de atividades que efetivamente prejudiquem a saúde do trabalhador.<sup>5</sup> Merece destaque também a redução no valor das pensões, que além de

---

<sup>5</sup> O texto da reforma exige reparação somente ao dano efetivo e a perda das condições de saúde do trabalhador, desconsiderando as situações de periculosidade no trabalho (DIEESE/ANFIP, 2017).



desvinculadas do salário mínimo passariam a ser calculadas em 60% do valor da aposentadoria que o segurado recebe ou receberia caso se aposentasse por invalidez no momento do óbito (DIEESE/ANFIP, 2017).

Medida também polêmica, e que atenta contra os direitos da população em situação de vulnerabilidade, é a elevação progressiva da carência mínima de 65 para 70 anos para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), deixando sem qualquer proteção parte considerável da população dependente desse benefício. Aliás, o fim da vinculação dos benefícios ao piso do salário mínimo, proposto sem ressalvas para o BPC, ao mesmo tempo em que põe em risco a manutenção do seu valor enseja uma oportunidade real para desvincular o reajuste das aposentadorias do RGPS do valor do salário mínimo; medida que a coalizão reformista considera ser indispensável para a consecução dos objetivos do ajuste no longo prazo. Além disso, a coalizão reformista considera que esses benefícios criam desincentivos para o trabalho, fazendo ecoar os velhos argumentos liberais que, em outros contextos, justificaram a adoção das mesmas medidas restritivas como estímulos à mercantilização do trabalho.<sup>6</sup>

Em compasso com as reformas anteriores, a atual reforma também abre um considerável espaço de atuação para as seguradoras privadas e fundos de pensão. Aqui as medidas restritivas visam novamente reduzir a atratividade da previdência pública para os trabalhadores que recebem as maiores remunerações. Nesse quesito, a PEC 287 é explícita no seu intento de acabar com os “privilégios” relacionados à aposentadoria dos servidores públicos das três esferas de governo. Quanto aos servidores da União, a reforma propõe que a regra atual de aposentadoria compulsória passe de 70 para 75 anos. A PEC 287 também obriga estados e municípios a criarem regime complementar de previdência e, sobretudo, permite que sejam contratados benefícios complementares em planos abertos, oferecidos por entidades privadas do sistema financeiro (DIEESE/ANFIP, 2017). Assim, estaria aberto o caminho para a institucionalização de um pilar privado previdenciário no país. Vale lembrar que em maio de 2016 foi formada a Frente Previdenciária que tem como objetivo avançar na construção de propostas para o fortalecimento da previdência complementar e na interlocução com governo e entidades de representação. (ANBIMA, 2017)

---

<sup>6</sup> Ver a magistral obra de Polanyi (2000), especialmente o capítulo sobre o *Speenhamland system*.



#### 4 - O SETOR FINANCEIRO E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Os fortes apelos do setor financeiro para que a previdência complementar se torne uma realidade para os trabalhadores brasileiros é notória. Cada vez mais se observa propagandas de bancos e seguradoras privadas na grande mídia com o objetivo de induzir a população a se filiar a esquemas privados de seguridade. Além do discurso do governo que para justificar a reforma enfatiza que esta beneficiará “os mais pobres” contra os “privilégios” corporativos de servidores públicos e de sindicatos.

Contudo, é nos documentos produzidos pelas entidades do setor financeiro que se entrevê com mais clareza as reais intenções dos agentes envolvidos com a reforma da previdência. Em um documento intitulado “Agenda do Setor Financeiro 2017”, a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF)<sup>7</sup>, entidade máxima do sistema financeiro que representa o setor perante a sociedade e o Estado brasileiro, assim como participa de debates sobre grandes temas nacionais, deixa claro sua intenção de influir diretamente no processo de reforma<sup>8</sup>. Por meio desse documento, a CNF afirma que sua função é subsidiar o Congresso Nacional e o governo sobre temas ligados ao setor financeiro, ou vinculados a questões que a afetam o “ambiente de negócios em que opera o setor, tais como os trabalhistas e os previdenciários” (CNF, 2017: 27). Declara, portanto, que pretende “desempenhar o papel que lhe reserva a Constituição” ao apoiar todas as iniciativas que visem formar um ambiente de maior segurança jurídica para os contratos e fortalecer o mercado financeiro, iniciativas estas que, segundo a entidade, serão insuficientes se não vierem acompanhadas de uma mudança de mentalidade da população brasileira em direção à acumulação privada de poupança. Assim, a estratégia da CNF, explícita em tal documento, é apoiar iniciativas “que permeiem toda formação do futuro consumidor”(CNF, 2017:26). O propósito da entidade é formar o consumidor em perspectiva, instilando neste o apreço por um comportamento diligente no que se refere às suas finanças pessoais; o foco aqui é o incremento da capacidade de poupança individual, transformando o indivíduo imprevidente e dependente do Estado em um pequeno investidor.

---

<sup>7</sup> A Confederação Nacional das Instituições Financeiras representa a: Associação Brasileira de Bancos (ABBC), Associação Brasileira de Bancos Internacionais (ABBI), Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), Associação Brasileira das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS), Associação Brasileira das Empresas de Leasing (ABEL), Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (ACREFI), Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA), Associação Nacional das Corretoras e Distribuidoras de Títulos de Valores, Câmbio e Mercadorias (ANCORD), Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN).

<sup>8</sup>O presidente do Bradesco, Luiz Carlos Trabuco, afirmou “temos responsabilidade no encaminhamento das reformas” e que o caminho para a “retomada não será via consumo, mas sim via privatização”. (VALOR ECONÔMICO, 2017)



Segundo o documento, o modelo previdenciário brasileiro estaria consumindo a sustentabilidade financeira do setor público, impedindo que os recursos orçamentários sejam aplicados nos mais pobres. Também declara que o déficit explosivo da previdência seria decorrente do próprio formato solidário do sistema previdenciário brasileiro, em que as contribuições dos trabalhadores ativos financiam as aposentadorias da geração precedente, em detrimento dos regimes de capitalização. Aponta ainda que seria um equívoco circunscrever a “crise previdenciária” a um problema meramente atuarial de combate ao déficit operacional do sistema, sugerindo que a solução para essa crise estaria em fundar um “novo modelo previdenciário para novos trabalhadores” (CNF, 2017:27). Assim, como proposta de reforma, a CNF defende que as aposentadorias sejam organizadas em duas bases. A primeira corresponderia ao atual RGPS e se assentaria, por sua vez, em dois pilares; um, com característica de benefício definido, cujo reajuste seria desvinculado do salário mínimo, e em sistema de repartição (destinado para os trabalhadores mais pobres); e outro de contribuição definida e em sistema de capitalização (contas individualizadas), que cobriria os trabalhadores com “capacidade contributiva”. A segunda base corresponderia à atual previdência complementar, aberta ou fechada – fruto das reformas precedentes- que continuaria a atrair os trabalhadores com as melhores remunerações (CNF, 2017:28).

A subseção destinada ao reajuste dos benefícios merece destaque em função da CNF afirmar que os reajustes das pensões e aposentadorias devem “atender às restrições orçamentárias da União, estados e municípios”. A vinculação de reajuste dos benefícios previdenciários ao salário mínimo pode implicar ganhos reais que não se justificam, porque não refletem ganhos de produtividade. Ou seja, a Confederação defende que não existe razão econômica que justifique a vinculação dos benefícios previdenciários aos reajustes do salário mínimo. Em uma de suas justificativas afirma que a vinculação da correção dos benefícios ao salário mínimo acarreta ônus excessivos nos orçamentos públicos dos entes federativos, e redução de sua capacidade de investimento em saúde, educação e segurança. (CNF, 2017: 29)

## CONCLUSÃO

Este trabalho procurou demonstrar como determinados atores privados compreendem a proposta de reforma da previdência e se articulam para influir na agenda decisória do governo, atuando como protagonistas da formação de novas coalizões distributivas interessadas na financeirização dos fundos da seguridade social.

A Seguridade Social brasileira é o mais importante mecanismo de proteção social do país e um relevante instrumento de promoção do desenvolvimento. Além de transferências





monetárias para as famílias, da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, contempla a oferta de serviços universais através do Sistema Único de Saúde (SUS), pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas) e pelo Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan). Em conjunto com a geração de empregos formais e a política de valorização do salário mínimo, as transferências de renda da Seguridade Social tiveram papel relevante na ampliação das rendas das famílias que impulsionaram o mercado interno de consumo de massas, e o recente ciclo de crescimento econômico.

Qualquer proposta de reforma deve buscar preservar e reforçar este pilar da proteção social em razão de seu papel crucial na redução da desigualdade e no combate à pobreza. Num país que sequer enfrentou as desigualdades herdadas dos séculos passados não é aceitável uma reforma que proponha restringir o frágil tecido de proteção social existente.

Questiona-se, portanto, que país queremos e que país a reforma da previdência projeta para o futuro?

## REFERÊNCIAS

ANBIMA - Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais. Informativo, ANO VIII – nº94 – julho/2017.

BORZUTSKY, S. *Vital connections. Politics, social security, and inequality in Chile*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. “Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016”. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria da Previdência. Agenda Oficial. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/agenda/secretario-de-previdencia/2017-07-11?month:int=7&year:int=2017>. Acesso em: 12/ 07/2017.

BUCHANAN, J. “Rent Seeking and Profit Seeking”, In J. Buchanan; R. Tollison; G. Tullock (eds.). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press, 1980.

CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras. *Agenda do Setor Financeiro*. Brasília: CNF, 2017.

DIEESE -PEC nº 241/2016: o Novo Regime Fiscal e seus possíveis impactos. *Nota Técnica, n.161*, set. São Paulo: DIEESE, 2016, pp. 1-15.

DIEESE/ANFIP. *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira*. Brasília: DIEESE/ ANFIP, 2017.

VALOR ECONÔMICO (2017), “ Questão da inflação no país está encaminhada, diz Bradesco”. 30/06/2017 Disponível em: <http://www.valor.com.br/financas/5022664/questao-da-inflacao-no-pais-esta-encaminhada-diz-bradesco> Acesso em: 02/07/2017



- GRUN, Roberto. "Fundos de pensão no Brasil do final do século XX: guerra cultural, modelos de capitalismo e os destinos das classes médias". *Mana*, Rio de Janeiro, vol (9), n.2, 2003, pp. 7-38.
- HACKER, J. S.; PIERSON, P. After the "Master Theory": Downs, Schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis. *Perspectives on Politics*, 12 (3), 2014, pp. 643-662.
- HARBERGER, A. Secrets of Success: A Handful of Heroes. *American Economic Review*, Vol 83, n.2, 1993, pp. 343-350.
- KRUEGER, A. O. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, n. 64, p. 291-303, jun. 1974.
- NELSON, J. *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick: Transactions Books, 1989.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- OLSON, M. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- PALIER, B. Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990. In W. Streeck & K. Thelen (eds.). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 127-145.
- \_\_\_\_\_. The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms. In B. Palier (ed.). *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reforms in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010, pp. 333-388.
- POLANYI, K. *A grand transformação. As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- SCHAMIS, H. F. *Re-Forming the State: the politics of privatization in Latin America and Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.
- WILLIANSO, J. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: IIE, 1994.



## **GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina**

### **ESTUDO COMPARADO DO INSTITUTO DA INICIATIVA POPULAR DE LEIS NO BRASIL E URUGUAI**

Arley Felipe Santos Bitencourt Amanajás (UFPA)<sup>1</sup>

[arley.amanajas@gmail.com](mailto:arley.amanajas@gmail.com)

Bruno de Castro Rubatti (UFPA)<sup>2</sup>

[bcrubiatti@gmail.com](mailto:bcrubiatti@gmail.com)

#### **RESUMO**

Os mecanismos de participação do povo nas tomadas de decisões e nas escolhas feitas pelo Poder do Estado sempre foram alvos de grandes debates entre os pensadores que se dispuseram a discutir a democracia. Hora restringindo essa participação à delegação de poderes em um sistema representativo puro, dentro de um estado burguês, hora partindo da participação ativa do povo como fonte necessária para se alcançar a verdadeira democracia, rompendo com o estrutura do estado capitalista, vários pensadores, dos mais distintos âmbitos do espectro político, analisaram a inserção da vontade popular na construção do Estado. Neste sentido, surgem nas democracias representativas alguns institutos característicos das democracias diretas, mesclando a forma puramente delegada de representação da vontade popular com mecanismos que possibilitam uma maior participação da população. É o caso do Plebiscito, o Referendo, a revogação popular de mandatos e a iniciativa popular de leis, entre outros. O presente trabalho tem como objetivo analisar, através de uma pesquisa qualitativa, o instituto da Iniciativa Popular de leis no Brasil e no Uruguai, realizando um estudo comparado do regramento constitucional e infraconstitucional que rege a proposição de leis pela população nesses dois países, bem como analisar o processo de apresentação dessas leis (quais matérias podem ser alvo desta modalidade de processo legislativo e em qual casa do parlamento ela deverá ser apresentada), a sua tramitação no parlamento, bem como a deliberação e aprovação desses projetos.

Palavras-chave: Democracia Participativa, Participação Popular, Iniciativa Popular.

---

<sup>1</sup>Graduado em Direito pelo Centro de Ensino Superior do Amapá – CEAP. Especialista em Direito Público. Aluno do Programa de Pós Graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará.

<sup>2</sup>Professor Adjunto na UFPA. Possui Bacharelado e Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Paulista Júlio Mesquita Filho (2005), mestrado (2008) e doutorado (2014) em Ciências Políticas pela Universidade Estadual de Campinas. Pós Doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI (PNPD/CAPES).



## 1- INTRODUÇÃO

Todo momento de instabilidade política traz consigo a discussão sobre reformas no modo de como operacionalizar a democracia. O debate sobre reforma política no Brasil é um tema constante e já perdura há bastante tempo no cenário político nacional, basta se ter em mente que a primeira das 97 emendas à Carta Magna de 1988 implementadas até o momento foi promulgada apenas quatro anos depois da promulgação da Constituição.

Uma das alternativas encontradas para tentar otimizar a democracia representativa foi a aplicação de certos institutos característicos da democracia direta. Esses institutos foram adotados por grande parte dos países na América Latina, principalmente a Iniciativa Popular de Leis, o Referendo e o Plebiscito.

O presente trabalho tem o intuito de fazer uma revisão bibliográfica sobre o tema, discutindo os efeitos da adoção destes mecanismos pelos países e seu papel dentro das regras da democracia representativa. Para isso, foram escolhidos dois países da América Latina que possuem esses mecanismos consagrados em suas Constituições: Brasil e Uruguai.

Com isso, pretende-se analisar as regras que os dois países adotam para a aplicação destes instrumentos, afim de se perceber se esse fator é decisivo ou não para o sucesso na aplicabilidade ou pelo estímulo à sua utilização por parte da sociedade.

Parte-se da premissa que a Constituição uruguaia, adotando de forma muito mais ampla e participativa o instituto da iniciativa popular de leis, incentivou a sociedade daquele país a utilizar essa ferramenta como instrumento de veto contra leis e atos do poder público considerados prejudiciais; diferente do Brasil, onde a pouca margem para a aplicação do instituto, acompanhado de pesados requisitos, desestimula a participação da sociedade, tornando o instrumento pouco utilizado e eficaz.

## 2- PLEBICITO, REFERENDO E INICIATIVA POPULAR DE LEIS

Dallari (2010), comenta que a ideia moderna de um Estado Democrático tem suas raízes no século XVIII, implicando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como a exigência de organização e funcionamento do Estado tendo em vista a proteção daqueles valores. A fixação desse ponto de partida é um dado de fundamental importância, pois as grandes transformações de Estado e os grandes debates sobre ele, nos dois últimos séculos, têm sido determinados pela crença naqueles postulados, podendo-se



concluir que os sistemas políticos do século XIX e da primeira metade do século XX não foram mais do que tentativas de realizar as aspirações do século XVIII. Essa ideia é indispensável para a compreensão dos conflitos sobre os objetos do Estado e a participação popular, explicando também, em boa medida, a extrema dificuldade que se tem encontrado para ajustar a ideia de Estado Democrático às exigências da vida contemporânea.

Para grande parcela da comunidade acadêmica, parece que a versão duracionista da democracia é mais importante do que os resultados sociais que ela gera. Pensa-se que uma democracia se consolida meramente pela sua capacidade de sobreviver a atentados contra sua institucionalidade. O que constatamos no Brasil contemporâneo é que a democracia está se sustentando, mas suas instituições, longe de se consolidarem, estão cada vez mais submetidas aos interesses privados dos setores econômicos. (BAQUEIRO,2011).

A efetivação da democracia direta em uma dada sociedade nem sempre é vista com bons olhos pelos estudiosos do tema. Além da difícil operacionalização dos seus institutos nos estados modernos, superpopulosos e plurais, persiste a ideia do abertura ao totalitarismo através das manifestações populares. Apesar da participação política ser fundamental para a caracterização da democracia, uma participação popular mais intensa pode-se dar margens para regimes totalitários, como os fatos históricos mostraram na Alemanha, tanto com a criação da juventude hitlerista ou como as grandes marchas organizadas por Goebbels para conquistar apoio popular para a implementação da política nazista. Outro exemplo frequentemente citado é o caso da França, onde a participação popular foi utilizada para fortalecer o poder pessoal do governante, como foi o caso de Napoleão e De Gaulle (RABIER, 1957, p. 1 *apud* KNOERR, 2009, p. 45).

Entretanto, Bobbio afirma que não se trata de separar democracia direta de democracia representativa, como se fossem possibilidades alternativas e antagônicas (no sentido de que onde existe uma a outra não pode existir), pelo contrário, são dois sistemas que podem se integrar. Sendo assim, para um sistema de democracia integral, as duas formas devem se complementar, não sendo, cada uma considerada em si mesma, suficiente. Conclui:

“em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático.[...] se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das





instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa formula do seguinte tipo: da democratização do Estado à democratização da sociedade” (Bobbio, 2011, p. 67)

Os argumentos em defesa da participação popular trazidos por Sgarbi e Assad (2006) podem ser resumidos em: a democracia semidireta ou participativa é um processo permanente de educação para a cidadania ativa; o regime democrático é fortalecido com a cobrança e o controle da participação; corrige os vícios de sistemas de governo desassociados da opinião pública; os pequenos partidos, apoiados pela opinião pública, são fortalecidos; no âmbito municipal, o cidadão pode decidir sobre questões que lhe dizem respeito; propicia a criação de novas lideranças a partir de pequenas comunidades; e por fim, é considerada uma forte fonte de legitimação e recuperação da esfera política, podendo evitar cisões.

Interessante ponto é levantado pelos autores: a utilização da participação popular para legitimar ou recuperar determinada fonte de poder estatal. As crises dos sistemas representativos tendem a ser resolvidas por diversas maneiras, buscando sempre modificar e adaptar a forma de representação, por vezes secundarizando a participação popular nesse processo. A vontade popular, emanada através dos mecanismos participativos adequados, pouco é considerada pelos atores responsáveis por pensar essas reformas, ignorando que a vontade popular pode trazer estabilidade e legitimidade ao sistema político, caso respeitada.

Ou seja, as manifestações da soberania popular devem obedecer a certas regras processuais para poder terem validade e serem reconhecidas, como o estabelecimento de prazos, convocação regular, controle sobre as campanhas em disputa, regras sobre a coleta de assinatura, entre outras. Isso significa, nos dizerem de Benevides (2003) “que a soberania popular, constitucionalmente definida é sempre uma soberania regrada. O próprio soberano se autolimita quanto a questões de fundo ou de forma”

Vários são os institutos de democracia semidireta que podem ser adotados para a efetivação da participação popular nas questões de Estado, entre eles podemos citar o *Recall* (ou revogação popular de mandato), o veto popular (anulação das deliberações das autoridades mediante proposta de um certo número de eleitores), o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis.

José Afonso da Silva (2005) amplia esse rol inserindo dentre estes institutos a Ação Popular, presente no constitucionalismo brasileiro desde o Império, mantida no artigo 5º, inciso LXXIII da atual Constituição brasileira e vista por alguns politólogos como um



importante instrumento de ampliação da participação democrática, entre eles, Werneck Vianna (2002).

Nesse mesmo sentido, Bonavides (2011) considera que de todos os institutos da democracia semidireta o que mais atende às exigências populares de participação positiva nos atos legislativos é talvez a iniciativa popular. O veto e o *referendum* apenas asseguram ao povo que ele não será submetido a uma legislação que não queria, mas esses institutos não determinam ao Poder Legislativo a produção de norma nova, “consubstanciando a capacidade jurídica de propor formalmente a legislação que no seu parecer melhor consulte o interesse público”. O autor aponta que, em alguns países, quando há divergência entre o povo e o órgão parlamentar é frequente o uso de outro instituto da democracia direta, o *referendum*. A lei será então fruto direto e exclusivo da soberana vontade do povo, até mesmo contra a resistência política que estas porventura lhe hajam movido.

A iniciativa popular designa, em termos gerais, várias formas que a população participa diretamente da tomada de decisões pelo poder Executivo e Legislativo. Esta inclui o plebiscito, referendo, conselhos gestores, orçamentos participativo, entre outros. A iniciativa popular legislativa se configura quando, um determinado grupo da sociedade produz um projeto de lei, cumprindo certos pressupostos legais, e o submete à apreciação do Poder Legislativo (FLEURY, 2006)

### **2.1:A iniciativa popular de leis No Brasil**

Com uma retomada do espírito democrático após a queda do regime ditatorial, e apesar da derrota das manifestações pelas “Diretas Já”, aflorou-se a vontade da participação e interferência direta do povo na nova Constituição. Whitaker (2003) lembra que houve um crescimento significativo da participação popular na Assembleia Nacional Constituinte, que previu a possibilidade de apresentação de emendas populares ao projeto de Constituição que estava sendo discutido, desde que subscritas por pelo menos 30 mil eleitores.

Esse processo resultou na apresentação de 122 emendas populares, subscritas por mais de 12 milhões de eleitores. Ao longo do processo de coleta de assinaturas houve atos e manifestações em todo território nacional em apoio aos projetos, “a participação da sociedade civil na elaboração da Constituição foi de fato tão intensa que o presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, chamou a nova Carta Magna, de Constituição Cidadã” (Whitaker, 2003)



Porém, mesmo com o posicionamento da sociedade descrito acima, Benevides (1996) nos lembra que:

“O princípio consagrador da intervenção direta do cidadão no processo legislativo foi duramente contestado no trabalhos constituintes. Os argumentos levantados contra a iniciativa popular podem ser vistos como exemplo de uma certa “cultura política” das elites – a “presciência” de que falava a antiga UDN – reveladora da persistente tradição oligárquica, personalista e paternalista em nossos parlamentares. [...] Se esse é o pensamento de ilustres constituintes, o que esperar da reação de representantes locais, sentindo-se ameaçados pela população participante?”(Benevides, 1996, p. 126-127)

O fato é que o Brasil ainda possui um curto histórico de leis originárias da iniciativa popular que passaram pelo processo específico para esse tipo de lei, como coleta de assinaturas e pelo processo legislativo ordinário. Analisaremos a seguir, quais são os requisitos constitucionais, infraconstitucionais e os regramentos legais exigidos para esse tipo de instrumento participativo.

O artigo 14 da Constituição Federal brasileira traz a previsão dos três mecanismos de participação popular: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular de Leis. Porém, a carta magna não se delimitou a cita-los. Na secção que trata dos legitimados para dar início ao processo legislativo, mais precisamente o artigo 61, assim prevê:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (BRASIL, 1988)

Com isso, depreende-se do referido artigo que projetos de leis oriundas da iniciativa popular podem ter como objeto tanto leis complementares quanto leis ordinárias, deixando de fora a possibilidade desta modalidade legislativa modificar a Constituição através de Projetos de Emenda Constitucional.

Com isso, o legislador constituinte exclui do alcance deste instrumento um importante meio de se modificar e atualizar a Constituição. O argumento de que o texto constitucional não pode ser modificado levemente, devendo as cláusulas constitucionais serem protegidas de reivindicações passageiras e da vontade instável do clamor popular foi positivado na Constituição brasileira, sendo essa considerada de difícil mutação e o processo de emenda ao seu texto ter critérios mais rígidos, justificado pelo fato de que o “espírito do texto constitucional” não pode ser descaracterizado sem justo motivo.



A exclusão da permissão de modificação constitucional através de projetos de iniciativa popular vai nesse sentido. Vale ressaltar que a iniciativa popular não possui um caráter vinculante do legislativo à aprovação do projeto apresentado, nem lhe toma a posse do poder de legislar. Outrossim, apesar de todo o cuidado do constituinte para proteger o que foi prescrito na Constituição, a mesma já sofreu quase uma centena de emendas em menos de trinta anos, apontando que o cerceamento deste instituto foi muito mais para proteger os poderes dos representantes tradicionais do que para a proteção das normas constitucionais.

A lei 9.709 de 1998 regulamenta o artigo 14 da Constituição Federal de 1988, delimitando as hipóteses e as regras para a realização do referendo, do plebiscito e das leis de iniciativa popular.

Vale ressaltar que o primeiro projeto de lei de iniciativa popular brasileiro, no período após a redemocratização data do ano de 1994. Trata-se da lei 8.930/94, que modifica o código penal, acrescentando no rol de crimes hediondos o homicídio qualificado. Ou seja, a regulamentação deste instituto previsto desde a constituição só ocorreu 10 anos depois da promulgação da mesma, e quatro anos depois de ocorrido o primeiro caso. Aparentemente, esse fato demonstra a falta de interesse dos legisladores brasileiro em regulamentar e incentivar o processo participativo da população por meio deste modelo de iniciativa.

O parágrafo segundo do artigo 61 prescreve o seguinte:

Art. 61, § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL, 1988)

Com isso, percebe-se que o legislador constituinte cria uma série de regras para a validade do projeto de lei a ser apresentado, tanto de ordem quantitativa das assinaturas quanto de ordem geográfica. Sendo assim, o projeto apresentado não necessita somente ter o apoio de um grande número de eleitores, mas também que seja um tema que afete boa parte do território nacional.

Outro elemento para a compreensão deste requisito para a propositura dos projetos de lei através da iniciativa popular é o fato de que a Constituição determina a assinatura por “eleitores”, sem definir um critério baseado na idade do indivíduo. No Brasil a capacidade eleitoral ativa é definida com base no artigo 14, §2º da Constituição e prevê que o voto é obrigatório para todo brasileiro maior de dezoito anos e facultativo para os maiores de



dezesseis e menores de dezoito, bem como para os idosos com mais de setenta anos e para os analfabetos. Com isso, o critério constitucional que define a obrigatoriedade de ser eleitor para poder participar da coleta das assinaturas não apresenta um grande empecilho à efetivação deste instrumento, já que a regra adotada pelo Brasil praticamente universalizou o direito ao voto.

Como complemento as normas da Constituição, em 1998 o Congresso Nacional aprovou a lei 9.709 que regulamenta o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular.

Esta legislação infraconstitucional desobrigou o projeto de lei de se iniciar totalmente adequado às regras dos projetos apresentados pelos outros atores legitimados, devendo a própria casa legislativa em que o projeto deu entrada efetuar as adequações necessárias às técnicas legislativas.

Como prevê o artigo 14 da lei 9.709/98 e como define o artigo 61, §2 da CF/88, após o processo de coleta das assinaturas, o projeto deve ser encaminhado à Câmara dos Deputados, onde iniciará o seu rito legislativo. Resta-nos saber como ocorre esta recepção e qual é o tramite destes projetos nesta casa do Congresso. Para isso, devemos analisar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O referido Regimento destaca um capítulo para tratar especificamente dos projetos de lei oriundos da iniciativa popular, que, além dos requisitos previstos na Constituição apresenta outras condições de validade. Dentre essas regras, o inciso I do artigo 252 mostrou-se, pela experiência com os projetos aprovados até o momento, o mais complicado de ser superado: “Art.252, I – a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral”.

A dificuldade reside não só na coleta destas informações, mas principalmente pela aferição das informações prestadas no momento da apresentação das assinaturas do projeto de lei à Câmara dos Deputados. Após a apresentação, há a necessidade de se conferir se as informações constantes nas listas de assinaturas condizem com a verdade. O processo demanda tempo e esforço para verificar se as pessoas que assinaram o projeto de lei realmente existem ou se houve algum outro tipo de fraude, como duplicação de assinaturas ou adulteração das informações prestadas pelos eleitores que subscreveram o projeto.

Outro ponto importante do regimento interno é a possibilidade da entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, podendo se





responsabilizar inclusive pela coleta das assinaturas. Como veremos adiante, a maior parte dos projetos que se efetivaram como leis de iniciativa popular tiveram uma grande participação dessas organizações no processo de coleta de assinaturas, o que é fácil de perceber, já que o número elevado e a distribuição geográfica pelo território nacional limita a participação individual, evidenciando a importância das organizações, principalmente de carácter nacional, na efetivação deste instituto.

No que se refere ao tramite interno dos projetos de iniciativa popular, o Regimento interno da Câmara dos Deputados regulamenta o seguinte: “Art. 252, VI – o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições”.

O inciso supracitado equipara a tramitação do projeto desta modalidade de lei com as demais, denotando-se um certo desprestígio por parte dos legisladores com o instrumento da iniciativa popular. Apesar de ser manifestação direta da vontade popular e passar por um processo de coleta de milhões de assinaturas, divididas em cinco estados da federação, o projeto de lei oriundo da iniciativa popular tem o mesmo peso do projeto apresentado por um único deputado. Ou seja, a assinatura de milhões de brasileiros, em vários lugares do país, possui o mesmo valor que a assinatura de um só deputado, eleito por um só estado.

## **2.2: A Iniciativa Popular No Uruguai**

O Uruguai é um dos poucos países latino-americanos que possui uma grande tradição no uso dos institutos de democracia direta. A utilização destes mecanismos remonta a primeira metade do século XX, e desde de lá o país passa a combinar e articular o tradicional meio de representação democrática com a democracia direta. (Rissoto, 2008)

A Constituição uruguaia prevê, em seu artigo 82, a possibilidade da soberania popular ser exercida diretamente pelo corpo eleitoral no casos de eleição, iniciativa popular de leis e referendo.

Para se efetivar estes mecanismos, a referida Constituição estabeleceu certos requisitos, previstos no artigo 79, que consagra o direito de vinte e cinco por cento do total de eleitores aptos a votar poderem interpor, dentro do prazo de um ano após a sua promulgação, “recurso de referendo” contra as leis e exercer o direito de iniciativa frente ao Poder Legislativo.



O ponto de maior divergência entre os regramentos constitucionais brasileiro e uruguaio, no que toca a iniciativa popular, é a possibilidade de reforma constitucional através de requerimento dos cidadãos. Enquanto a Constituição brasileira proíbe veementemente esta hipótese, o Uruguai a regulamenta no artigo 331 de sua Constituição, que prevê a possibilidade de reforma, total ou parcialmente, da Constituição vigente por iniciativa de dez por cento dos cidadãos inscritos e aptos para votar, apresentando um projeto perante o Presidente da Assembleia Geral, devendo ser submetido a uma consulta popular (Plebiscito), na eleição mais imediata.

O mesmo artigo ainda prevê que, a própria Assembleia Geral, reunindo tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado, poderá propor projetos substitutivos ao apresentado pela população, devendo ser submetido a decisão plebiscitária, juntamente com o de iniciativa popular, nas próximas eleições.

Outro ponto destoante entre as regras uruguaias e as brasileiras é a possibilidade, prevista nos artigos 304 e 305 da Constituição uruguaia, de haver iniciativa popular de leis tanto a nível local (municipal) quanto a nível departamental (estadual), respectivamente.

No Uruguai, a instituição dos mecanismos de democracia direta ocorreu em 1916, quando o presidente Battle y Ordoñez, com uma forte inspiração no regramento suíço, numa busca de se fortalecer no Poder, buscando alternativas para um possível veto do Congresso, os introduziu na Constituição (Lissidini, 1998).

Altman (2008), analisando as semelhanças entre os institutos suíços e uruguaios, afirma que de 1985 até 2007, o Uruguai utilizou quinze vezes os institutos de democracia direta, sendo sete referendos, quatro iniciativas popular de leis e quatro referendo ou plebiscitos obrigatórios.

Chama a atenção, também, conteúdo das leis propostas, percebe-se que todas, salvo a que derogava a lei anistia, tratam especificamente sobre direitos sociais, como aposentadoria, educação e seguridade social; além de assegurar recursos para os Estado. Outra importante diferença entre o instituto aplicado no Brasil e no Uruguai é que, já que neste país não há limitação sobre temas, foi possível haver iniciativas para impedir a totalidade da privatização das telecomunicações, por exemplo. (de laJara, 2010)

Fazendo uma análise sobre os países da América Latina, Altman (2010), afirma que, em nível agregado, dois países se destacam: Uruguai e Equador. Porém, um olhar mais atento aponta uma grande distinção entre os dois. Enquanto no Equador a democracia



direta tem sido usada basicamente como uma ferramenta do poder executivo, no Uruguai a maior parte dos mecanismos de democracia direta tem sido produtos de demandas da cidadania, iniciadas pelos movimentos sindicais e pelas forças políticas de oposição, com um caráter de iniciativa “de baixo”, da manifestação popular.

Por sua vez, Moderne (2001) aponta que não se pode afirmar que a prática dos instrumentos de democracia semidireta tenham respondido verdadeiramente as expectativas da população. Tendo a América Latina como objeto de estudo, ele aponta que na maior parte dos países onde se há reconhecido oficialmente (especialmente Argentina, Equador, Guatemala, Nicarágua, Brasil e Paraguai), não parece que há efeitos significativos na qualidade da democracia a aplicação destes institutos.

Ponto importante para se compreender o êxito da aplicabilidade dos institutos de democracia direta no Uruguai é a participação dos partidos políticos e sindicatos na mobilização da população. Autores como Altman (2010) e Zovatto (2010) apontam que a Frente Ampla teve um papel central neste contexto, principalmente nas leis e votações que visavam barrar as reformas liberais implementadas pelo governo.

### 3-CONCLUSÃO

Uma das alternativas apontadas para se mitigar as crises do sistema representativo é a implementação de instrumentos da democracia direta, na tentativa

de otimizar o vínculo entre Estado e sociedade e coibir modelos de sistemas representativos que tenderiam a aristocratizar a classe de políticos eleitos.

O presente trabalho teve o objetivo de fazer um levantamento bibliográfico referente ao debate sobre a aplicabilidade do instituto da democracia direta, tanto no Brasil como no Uruguai, afim de se delimitar quais seriam as diferenças nas normas adotadas pelos dois países e perceber como elas influenciavam na distinção do uso destes instrumentos.

Percebeu-se que a Constituição do Uruguai permite a aplicação da Iniciativa Popular de leis de uma maneira muito mais abrangente que a Carta Magna brasileira, inclusive permitindo que reformas constitucionais sejam propostas pela população, sendo ratificadas através de plebiscitos na eleição subsequente a apresentação da modificação.

Lissidiniapud de laJara (2010), aponta que os fatores centrais para o êxito destas iniciativas no Uruguai são, em primeiro lugar, que todas foram propostas por um organização social com alta capacidade de mobilização (sindicatos da educação e dos



aposentados) e representam temas de profundo interesse da sociedade; em segundo lugar, as iniciativas aprovadas contaram com o apoio de ao menos um partido político, apoiando a sua mobilização e defendendo a aplicação da nova lei.

O êxito do Uruguai em aplicar esses mecanismos de forma salutar a sua democracia demonstra que a participação popular na tomada de decisões difíceis, principalmente em momentos de crise, pode ser uma solução para crises institucionais. Os institutos da democracia direta, mesclados com a representação incentivaram a participação do cidadão na vida política do país, ajudam a criar um espírito de resolução de conflitos de forma democrática e serve de válvula de escape para tensões, sempre presentes nas sociedades democráticas, principalmente em momentos de crise (Rissoto, 2008).

Quadro síntese das regras sobre iniciativa popular do Brasil e Uruguai

		Brasil	Uruguai
Regras constitucionais e infraconstitucionais	Número de assinaturas	1 % do eleitorado nacional	25% do total de eleitores aptos a votar
	Tema que não podem ser tratados	Modificação constitucional e leis de iniciativa do presidente	Leis que apliquem tributos e de iniciativa privativa do poder Executivo
	Tipo de legislação que pode ser iniciada	Legislação Infraconstitucional	Normas constitucionais e infraconstitucionais
Regras do processo legislativo	Nível de aplicação do instituto	Somente nacional	Nacional, departamental e local
	Patrocínio e responsabilização das Organizações da sociedade civil	Permitido	Permitido
	Forma de tramitação diferenciada	Não	Sim



## REFERÊNCIAS

ALTMAN, David. Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿ mecanismos de control político o políticamente controlados?. *Perfiles latinoamericanos*, v. 18, n. 35, p. 9-34, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532010000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532010000100001&script=sci_arttext). Acesso em: 20 de julho de 2017.

ALTMAN, David, 2008, "Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results", *Swiss Political Science Review* 14, num. 3, pp. 483–520. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.2008.tb00110.x/epdf>. Acesso em 5 de agosto de 2017.

BAQUEIRO, Marcello. CULTURA POLÍTICA PARTICIPATIVA E DESCONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. São Paulo em Perspectiva, 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400011)

BONAVIDES, Paulo. Ciência política, 19ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BOBBIO, Norberto, Tradução de Marco Aurélio Nogueira. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio. Reforma política e cidadania. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

FLEURY, Sonia. Iniciativa popular. AVRITZER y ANASTASIA (coords.). Reforma Política no Brasil, 2006.

HEVIA DE LA JARA, Felipe. La iniciativa legislativa popular en América Latina. *Convergencia*, v. 17, n. 52, p. 155-186, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352010000100007&script=sci\\_arttext&tlng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352010000100007&script=sci_arttext&tlng=en). Acesso em 15 de julho de 2017.

KNOERR, Fernando Gustavo. "Bases e perspectivas da reforma política brasileira." Editora Forum, 2009.





LISSIDINI, Alicia. Una mirada crítica a la democracia directa: el origen y las prácticas de los plebiscitos em Uruguay. Revista Perfiles Latinoamericanos, v. 7, n. 12, p. 169-200, 1998. Disponível em: <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/384/338>. Acesso em 30 de Julho de 2017.

MODERNE, Frank. El resurgimiento de los procedimientos de democracia semidirecta en los regímenes presidencialistas de América Latina. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, n. 6, p. 339-359, 2002.

RISSOTO, Rodolfo González. La democracia directa em Uruguay. Democracia Directa em Latino América, p. 188, 2008. Disponível em: <http://www.consulta.tse.go.cr/revista/art/6/GONZALEZ.pdf>. Acesso em 30 de julho de 2017.

SGARBI, Adrian; ASSAD, Christianne Cotrim. Democracia Semidireta no Brasil, Plebiscito, Referendo, Iniciativa Popular Legislativa. Teor Comunicativo e Procedimento. Disponível em: [www.pucrio.br/direito/revista/online/rev05\\_adrian.html](http://www.pucrio.br/direito/revista/online/rev05_adrian.html). Acesso em 05/07/2017.

SILVA, José Afonso da. José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, v. 13, 2005.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. A democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 337-491, 2002.

WHITAKER, Francisco. Iniciativa popular de lei: limites e alternativas. Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, p. 182-200, 2003.

ZOVATTO, Daniel. Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010. Revista de sociología, n. 24, 2010. Disponível em: <http://www.anales-ii.ing.uchile.cl/index.php/RDS/article/viewFile/14408/14718>. Acesso em 20 de julho de 2017.



## **Gt 01 - Estado, Políticas E Novas Configurações Do Mercado Na América Latina.**

### **INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS E ECONÔMICOS DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA E SUA REPERCUSSÃO NA AMAZÔNIA LEGAL NOS ANOS DE 2011 A 2016**

Wilma Helena da Rocha Falcão (UFPA)<sup>1</sup>,  
E-mail: wilmafalcao@yahoo.com.br

Franklen dos Santos Cordovil (UFPA)<sup>2</sup>  
E-mail: frank.saint.cord@gmail.com

#### **RESUMO**

No Brasil, os instrumentos regulatórios estão presentes em concessões de licenças (não comercializáveis) para instalação e funcionamento de uma empresa ou de um projeto que apresente impacto ambiental, ou uso dos recursos naturais, fixação de padrões de qualidade ambiental em áreas de grande concentração de poluentes e o zoneamento de áreas nas quais não se permite certas atividades. Já os instrumentos econômicos, assinalados como as taxas ambientais, usadas para se internalizarem as externalidades, ou seja, quando os custos da degradação ambiental não são pagos por aqueles que os geram, incorrendo assim o custo desta recaindo sobre a sociedade como um todo. Desse jeito, o presente trabalho objetiva estabelecer, sinteticamente, quais os princípios e diretrizes que coordenam o emprego dessas ações estratégicas nacionais da política ambiental voltadas à Amazônia Legal no recorte temporal de 2011 a 2016. A metodologia adotada neste trabalho intercala elementos da pesquisa exploratória ao buscar uma aproximação com a realidade estudada para melhor perceber o objeto neste estudo, como também um sistemático levantamento bibliográfico. Utilizamos ainda a pesquisa explicativa que busca identificar fatores que contribuem ou determinam a ocorrência do fenômeno pesquisado com vistas a responder o “porquê” do acontecimento. Como considerações finais, acreditamos que apenas o uso de instrumentos regulatórios na gestão ambiental é insuficiente, pois apresenta limitações, embora tenha mostrado substancial progresso na política ambiental, mas são criticados por serem de difícil aplicação e economicamente ineficientes. Por isso, faz-se necessário o uso, também de instrumentos econômicos, como está sendo proposto a nível mundial.

**Palavras Chaves:** Legislação, Política, Estratégias, Região Amazônica.

#### **1. INTRODUÇÃO**

As políticas ambientais são um conjunto de regras, leis e ações públicas destinadas a preservar o meio ambiente dentro de um território. No Brasil, o movimento responsável por algumas destas práticas sustentáveis adotadas surgiu na

---

<sup>1</sup> Geógrafa e Bacharel em Direito, mestranda do Programa de Pós-graduação em Ensino de Ciências Ambientais, Instituto de Geociências/UFPA, Brasil

<sup>2</sup> Engenheiro Ambiental e de Energias Renováveis, mestrando do Programa de Pós-graduação em Ensino de Ciências Ambientais, Instituto de Geociências/UFPA, Brasil



década de 1930. A primeira ação do governo em apoio à preservação ambiental no país foi a criação de parques nacionais. Os parques estavam localizados em pontos onde a expansão agrícola, ocorria juntamente com o consequente processo de desmatamento, como o Parque Nacional de Itatiaia, o Parque de Iguazu e o Parque Serra dos Órgãos. O primeiro Código Florestal Brasileiro foi originado para regular o uso de terras no país em 1934, (BRASIL, 1965).

As ações e medidas tomadas na década de 60 com o objetivo de alcançar uma melhor sustentabilidade ambiental, como a criação de Áreas de Proteção Permanente (APPs) cercavam os rios e a responsabilidade dos agricultores para criação de reservas com mínimo de floresta dentro de suas terras (FIORILLO,2008). Mas tão somente após a Conferência de Estocolmo em 1972 e devido à pressão de grupos ambientalistas, o governo realizou ações diretas para melhorar as políticas ambientais no país.

A criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) pelo Decreto 73.030/73, cuja orientação é a preservação e a manutenção dos recursos naturais no país, se tornou a primeira ação importante do governo no trato com assuntos ambientais. Outras agências foram criadas durante a década de 1980, como o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o órgão responsável pela inspeção ambiental (SIRVINSKAS, 2014).

Devido à intensificação da expansão da indústria no país, em meados do século passado, as questões ambientais foram postas de lado e seu progresso começou a estagnar. Como o Brasil é um dos maiores *hotspots* de biodiversidade com alta densidade de espécies únicas do planeta, o progresso estagnado passou a ser um problema não apenas para o país, mas para todos (LOPES *et al*, 2011).

Mais à frente, com a promulgação da Constituição Federal em 1988, a legislação ambiental brasileira foi reconhecida como uma das mais avançadas do mundo. Essa referência deve-se principalmente ao fato de que as leis abrangem tanto os deveres dos cidadãos quanto das empresas, instituições e o próprio governo para a conservação do meio ambiente.



Em 2012, foi elaborado um novo Código Florestal (Lei 12.651/12) e de acordo com muitos aspectos ambientais tanto cientistas como ambientalistas consideraram uma regressão da legislação brasileira relacionada ao meio ambiente. As principais mudanças no código foram: a redução das áreas de APPs (Áreas de Preservação Permanente) e a anistia por crimes ambientais cometidos por latifundiários (SANTILLI, 2005).

O crescimento econômico do Brasil é apoiado pela enorme demanda de recursos naturais (matéria-prima) consumidos por países como a China, recursos esses que o Brasil tem em abundância. Atualmente, o Brasil está combinando com sucesso as necessidades da indústria da China com os investimentos para manter essa demanda, para isso, o país está construindo novos portos e aeroportos e aumentando a capacidade dos atuais.

No entanto, esta vasta extração de recursos naturais está chegando a um preço para o ambiente natural brasileiro, em especial, para a região Amazônica. Diante disso, o presente trabalho tem por objetivo estabelecer, sinteticamente, quais os princípios e diretrizes que coordenam o emprego de ações estratégicas da política ambiental brasileira: instrumentos regulatórios e econômicos voltados à Amazônia Legal no recorte temporal de 2011 a 2016. Nossa intenção foi verificar, inicialmente, como se deu tal repercussão desses instrumentos na Amazônia Legal coincidindo com o governo Dilma Rousseff e início do governo de Michel Temer.

## 2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia adotada neste trabalho consistiu em intercalar elementos da pesquisa exploratória ao buscar uma aproximação com a realidade estudada para melhor perceber o objeto neste estudo, como também um sistemático levantamento bibliográfico em sites governamentais, de institutos de Pesquisa, de Jornais e em literatura especializada conforme Marconi e Lakatos (2011). Utilizamos também como prática metodológica a pesquisa explicativa que busca identificar fatores que contribuem ou determinam a ocorrência do fenômeno pesquisado com vistas a responder o “porquê” do acontecimento (GIL, 2008).



### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Brasil foi sede de algumas das principais iniciativas para solidificação das Políticas Ambientais no mundo. Uma delas foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, popularmente conhecido como Rio-92 ou Eco-92, foi daí a primeira vez que as autoridades do mundo falaram sobre o Princípio da Precaução e adotaram um Programa de Ação para Desenvolvimento Sustentável. Outra dessas iniciativas foi a Agenda 21 e também a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Outro evento marcante também aconteceu no Rio de Janeiro em 2012, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, popularmente conhecida como Rio + 20, que foi focado em dois principais temas: como construir uma economia verde para alcançar o desenvolvimento sustentável e tirar pessoas fora da linha pobreza extrema; e como melhorar a coordenação internacional para desenvolvimento sustentável.

#### **3.1 A questão da Amazônia legal**

Área instituída pelo governo brasileiro denominada como Amazônia legal reúne regiões de idênticos aspectos econômicos, políticos e sociais. (BRASIL,1997). Engloba nove estados brasileiros pertencentes à bacia amazônica e que têm em seu território trechos da floresta amazônica. A população da Amazônia Legal corresponde, aproximadamente, a 13% da população brasileira.

A taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal caiu 79%, no período de 2004 a 2015 (INPE, 2016). Algumas iniciativas do governo brasileiro, tais como o Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAM), além de pressões de instituições e da sociedade civil (principalmente de forma regional) podem ser consideradas indutoras dessa redução.



**FIGURA 1:** Amazônia Legal (Mapa Dos Estados No Bioma Amazônia)

### 3.2 Instrumentos Regulatórios e Econômicos Alicerces da Política Ambiental no Brasil

A política ambiental de um país pode estar alicerçada em diversos tipos de instrumentos, classificados em: instrumentos regulatórios (também denominados de “políticas de comando e controle” e baseados na imposição, por parte da autoridade ambiental, de normas de utilização dos recursos naturais, definidas por legislação específica, tais como: padrões ou normas, cotas ou permissões, zoneamentos ambientais e estudos de impactos ambientais) e instrumentos econômicos.

No Brasil, os instrumentos regulatórios estão presentes em concessões de licenças (não comercializáveis) para instalação e funcionamento de uma empresa ou de um projeto que apresente impacto ambiental, ou uso dos recursos naturais; fixação de padrões de qualidade ambiental em áreas de grande concentração de poluentes e o zoneamento de áreas nas quais não são permitidas certas atividades, visando restringir atividades em determinadas áreas ou em certos períodos do dia.

Atualmente se caminha para uma adoção, cada vez maior, também, de instrumentos econômicos. As leis 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente), 9.433/97 (Política e Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos) e a Lei no 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (“PNRS”), além da lei do estado do Pará que institui o ICMS verde (lei 7.638/2012), dentre outras, já preveem instrumentos econômicos na gestão ambiental no Brasil (FIORILLO, 2008).



**Quadro 1:** Instrumentos da lei 6.938 de 1981

Os 12 instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente utilizados na promoção da proteção ambiental	
1º	Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental
2º	Zoneamento ambiental
3º	Avaliação de impacto ambiental
4º	Licenciamento e revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras
5º	Incentivos para a produção e instalação de equipamentos e a criação ou incorporação de tecnologia destinada a melhorar a qualidade ambiental;
6º	Criação de áreas especiais protegidas pelos governos federal, estadual e municipal, como áreas de proteção ambiental de interesse ecológico significativo e reservas extrativistas; (Redação alterada pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)
7º	O sistema nacional de informação ambiental;
8º	Registro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental
9º	Penas disciplinares por não implementar as medidas necessárias para a prevenção e correção da degradação ambiental.
10º	Estabelecimento do Relatório de Qualidade Ambiental, a ser publicado anualmente pelo IBAMA (Item adicionado pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)
11º	Garantir a prestação de informações relativas ao meio ambiente e garantir que o Governo os produza quando estão ausentes; (Item adicionado pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)
12º	O Registro Técnico Federal de atividades potencialmente poluentes e / ou que utilizam recursos ambientais. (Item adicionado pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)

**Fonte:** Adaptado de BRASIL, 1981

Quando a OCDE (Organização do Comércio e Desenvolvimento Econômico), adotou em 1972, o Princípio do Poluidor-pagador como base para aplicação das políticas ambientais, percebeu-se que apenas os instrumentos de controle não seriam satisfatórios para fazer este princípio agir de forma satisfatória, foi preciso, também, a aplicação de instrumentos econômicos, como as taxas ambientais, para se internalizarem as externalidades, ou seja, quando os custos da degradação ambiental não são pagos por aqueles que os geram, o custo desta recai sobre a sociedade como um todo, há, portanto, que internalizar os custos ambientais nas atividades de produção e consumo, de forma a impulsionar a mudança no uso dos recursos naturais.

Foi acompanhando este contexto mundial, que o Brasil passou a adotar vários instrumentos econômicos, já sacramentados em uma variedade de normas. E, de acordo com o que está disposto no artigo 80 e seus incisos, do Decreto 7.404/2010 que regulamenta a Lei 12.305/2010, esses instrumentos econômicos são os seguintes: incentivos fiscais, financeiros, creditícios, cessão de terrenos públicos, subvenções econômicas, fixação de critérios e metas visando à sustentabilidade



ambiental, pagamentos por serviços ambientais, apoio à elaboração de projetos no âmbito do Mecanismo de desenvolvimento Limpo, e outros, pois este rol não é taxativo (SIRVINSKAS, 2014).

A Lei 6.938/81, em seu artigo 9º, inciso XIII que foi incluído pela Lei 11.284/2006, estabelece outros instrumentos econômicos, que são: a concessão florestal, a servidão ambiental e o seguro ambiental, onde a seguir será feita uma breve consideração sobre cada um desses instrumentos econômicos.

O instrumento denominado de concessão florestal é aquele que cabe ao poder público onde, através de licitação, poderá conceder o direito a exploração econômica de florestas públicas, desde que esta prática se dê de forma sustentável. Ela dá o direito a uma empresa de explorar sustentavelmente os produtos. Já a servidão ambiental é uma forma de renúncia voluntária, do proprietário rural, ao seu direito de uso, exploração ou retirada dos recursos naturais, mediante anuência do órgão ambiental competente.

Por último o seguro ambiental, que ainda carece de regulamentação, apesar da lei de resíduos sólidos tentar corrigir esta distorção (lei 12.305/2010, artigo 40), consiste na possibilidade de contratação de uma cobertura específica para os danos ao meio ambiente causado involuntariamente a terceiros.

### **3.3 Mudanças recentes na Legislação Ambiental**

No Brasil existem áreas destinadas à proteção ambiental, denominadas de Unidades de Conservação (UCs), previstas na lei 9.985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que são, de acordo com o artigo 7º, incisos I e II da referida lei: Unidades de Proteção Integral (objetivo e proteger a natureza de forma integral) e as Unidades de Uso Sustentável (procura compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais).

Ainda de acordo com a lei, em seu artigo 8º: o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre. Já as Unidades de Uso Sustentável, previstas no artigo 14 da referida lei, são: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional;



Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e Reserva Particular do Patrimônio Natural. As Áreas de Preservação Permanente (APPs) constituídas por encostas, colinas e rios devem ter sua vegetação preservada; já as demais áreas de uso sustentável devem ter uma Reserva Legal (RL) que é a porcentagem mínima de vegetação a ser mantida em uma propriedade, variando de 20% a 80% dependendo do bioma.

Para flexibilizar o antigo Código Florestal de 1965, a nova lei do código florestal de 2012, promoveu uma drástica redução generalizada dessas Áreas de Proteção Ambiental (APA), o que resultou na área sem reflorestamento de pelo menos 29 milhões de hectares em todo o país. Com a antiga lei, o produtor era multado e, além de ser obrigado a pagar, teria de restaurar toda a área desmatada, mas agora só precisa restaurar parte dela e sua multa é perdoada.

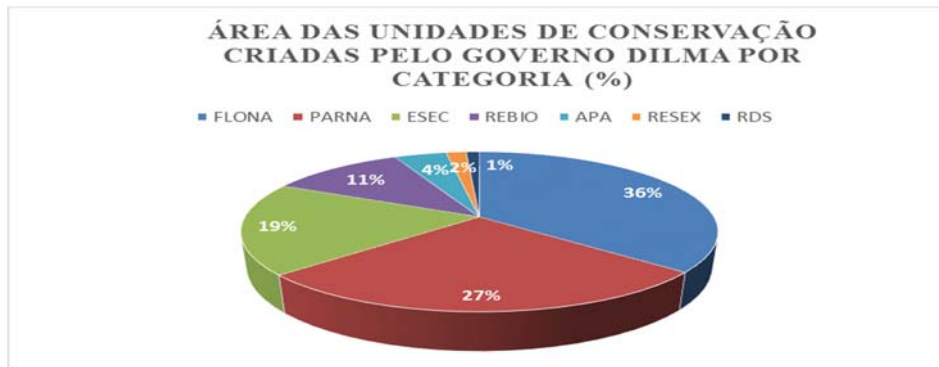
Segundo (Souza, 2015) a nova lei é a consolidação de uma perda formal de floresta com a anistia e sem nenhuma garantia de que os termos de contratação serão atendidos.

### **3.4 A Repercussão da legislação ambiental na Amazônia Legal nos Anos De 2011 A 2016**

A lei 6.938/81 em seu artigo 9º, inciso VI, estabelece que: são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989). Portanto, a criação desses espaços se constitui em instrumentos de controle e regulamentação instituída pela lei acima citada (SAMPAIO, 2011).



**Figura 3:** Gráfico sobre as modalidades de Unidades de Conservação de 2011- 2016



**Fonte:** Dados do Instituto Socioambiental, 2016.

De acordo com os dados do Instituto Socioambiental (2016), quando Dilma Rousseff estava próxima de ser afastada da presidência do Brasil pelo Senado, ela criou cinco novas Unidades de Conservação (UCs) no sul do estado do Amazonas: um Parque Nacional (PARNA) de Acari, duas Florestas Nacionais (FLONAS), a de Urupadi e Aripuanã, uma Reserva Biológica (REBIO) de Manicoré e a Área de Proteção Ambiental (APA) dos Campos de Manicoré. Dessa forma houve um aumento de 2,6 milhões de hectares em áreas para conservação na Amazônia Legal. Assim a região teve um aumento de 65,7 milhões de hectares protegidos por UCs federais que corresponde a cerca de 13% de sua extensão total.

Durante o governo Dilma Rousseff foram criadas UCs federais em menor quantidade, pois com uma forte visão desenvolvimentista, as políticas e ações de seu governo seguiram na linha da implantação de infraestrutura de grande impacto socioambiental, dependência de combustíveis fósseis e expansão da matriz energética, atropelando direitos territoriais de populações tradicionais e locais.

Em seis anos de governo Dilma, ainda de acordo com os dados do Instituto Socioambiental, foram criadas 15 UCs federais, onde nove delas estão na Amazônia Legal, sendo três de proteção integral e seis de uso sustentável. As UCs criadas na Amazônia, no período, somam 3,5 milhões de hectares ou 95% da extensão total das áreas formalizadas por Dilma.

Dilma não carregará só o estigma de ser a presidente que menos contribuiu para a criação de UCs nos últimos anos. Além de criar poucas unidades, o governo Dilma, em 2011, também carrega o ônus de ter desafetado (reduzido área) de sete (7)





Unidades de Conservação na Amazônia, para viabilizar a construção de hidrelétricas ao longo do rio Tapajós.

De acordo ainda com o ISA, o saldo de Dilma é de apenas 66,7 mil novos ha em unidades de conservação, pouco mais que os 51,6 mil ha do reservatório de Belo Monte. Quase nada de ganho (0,08%) se comparado aos 75 milhões de hectares de UCs já existentes em 2011.

Outro problema do governo Dilma foi a aprovação da Lei Complementar nº 140 de 2011, onde os Estados passaram a ser responsáveis por emitir as autorizações de retirada de florestas nos imóveis rurais localizados em seu território. Assim, União e os Municípios emitem autorizações apenas para as áreas sob sua competência. Apesar do cenário legal de repartição de competências federativas, observa-se que continua advindo do IBAMA a quase totalidade das ações de investigação e repressão ao desmatamento ilegal, reforçando a necessidade do fortalecimento e maior comprometimento dos demais entes e instituições.

Mas, para implementar os instrumentos de controle e econômicos de maneira eficaz, é necessário ampliar o número de fiscais e não diminuir como foi feito durante o governo Dilma. De acordo com a reportagem de O globo (2014), o IBAMA e o ICMBio lavram multas, mas só 2% delas são pagas. O governo investe em programas para conter o desmatamento, mas induz a ação dos madeireiros quando não toma medidas preventivas. Até a Funai, apesar de responsável pela proteção das terras indígenas, só pode notificar o invasor e não multar, pois para agir, depende de apoio policial ou de outros órgãos.

Paulo Barreto, pesquisador do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), acredita que a fiscalização é só o começo na responsabilização de alguém por um crime. Se não houver punição, a tendência é que o crime volte a acontecer, (IMAZON, 2016).

De acordo com o Imazon (2017), no texto sobre Frigoríficos, as barreiras aos avanços dos acordos e o fato do poder público ter reduzido a proteção ambiental facilitaram o aumento do desmatamento. Desde 2012 a taxa aumentou 75% depois que o Congresso e Dilma Rousseff perdoaram uma parte do desmatamento ao mudar o Código Florestal e reduzir a proteção de Unidades de Conservação e o número de

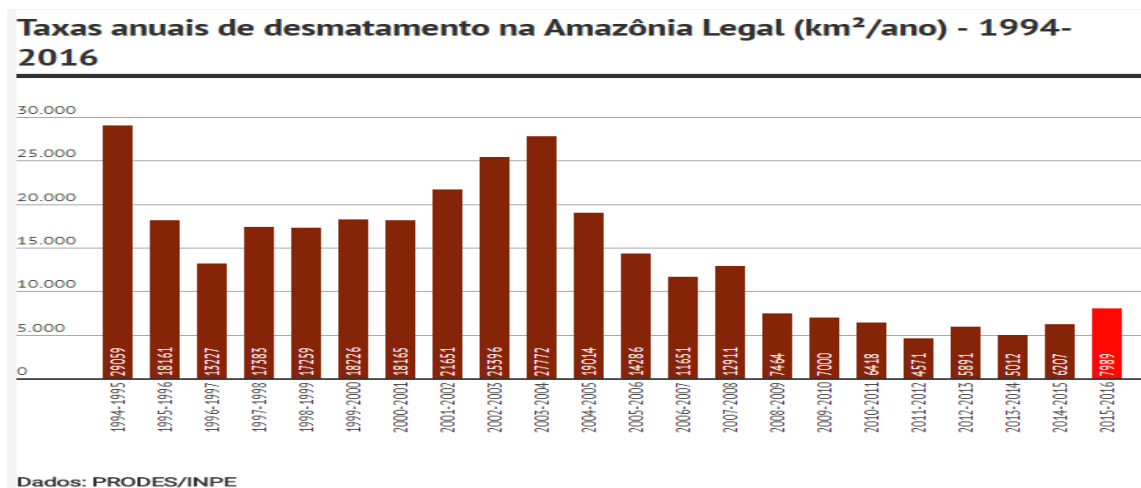


fiscais no Ibama e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) da Amazônia.

Atualmente, o governo de Michel Temer representa uma visão retrógrada no trato com o meio ambiente. De acordo com site Carta Capital (2017), a legislação ambiental brasileira está na mira dos setores mais conservadores da sociedade e que hoje dão as cartas no Planalto Central, seja nos Ministérios, seja no Congresso Nacional. Para citar exemplos, a redução em mais de 1,1 milhão de hectares das unidades de Conservação aprovada por comissões no Congresso ataca as florestas brasileiras, principalmente a Amazônia, e representa um incentivo brutal à grilagem e ao desmatamento sem limites.

Nos últimos dois anos o desmatamento na Amazônia cresceu 60%. A manutenção de tais números torna impossível a meta brasileira de chegar a 2020 com uma redução de 80% do desmatamento, compromisso feito no Acordo de Paris para a redução dos índices de emissão de gases de efeito estufa do país.

**Figura 4:** Taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal



De acordo com o site ambientalista Greenpeace Brasil (2017), os retrocessos com relação as questões ambientais são os seguintes conforme o quadro abaixo:



**Quadro 2:** retrocessos com relação as questões ambientais

<b>Os 11 principais pontos do retrocesso na proteção ambiental brasileira</b>	
1º	O enfraquecimento do licenciamento ambiental (PL 3.729/2004 - Lei Geral de Licenciamento)
2º	A anulação dos direitos indígenas e de seus territórios (PEC 215/2000 - Acaba com demarcação de Terras Indígenas (TIs) e PEC 132/2015 - Indenização a ocupantes de TIs)
3º	A venda de terras para estrangeiros (PL 2289/2007 - PL 4059/2012)
4º	A redução das áreas protegidas e Unidades de Conservação (UCs) (MP 756/2016 e MP 758/2016 - Redução de UCs da Amazônia no Pará)
5º	Incentivos para a produção e instalação de equipamentos e a criação ou incorporação de tecnologia destinada a melhorar a qualidade ambiental;
6º	Criação de áreas especiais protegidas pelos governos federal, estadual e municipal, como áreas de proteção ambiental de interesse ecológico significativo e reservas extrativistas; (Redação alterada pela Lei nº 7.804, de 18.07.89)
7º	A liberação de agrotóxicos (PL 6299/2002 - PL do Veneno e PL 34/2015 - Rotulagem de Transgênicos)
8º	A facilitação da grilagem de terras, ocupação de terras públicas de alto valor ambiental e fim do conceito de função social da terra (MP 759/2016)
9º	O ataque a direitos trabalhistas de trabalhadores do campo (PL 6422/2016 - Regula normas do trabalho rural, PEC 287/2016 - Reforma previdenciária e PLS 432/2013 - Altera o conceito de trabalho escravo)
10º	O ataque a direitos de populações ribeirinhas e quilombolas. (MP 759/2016 e PL 3.729/2004)
11º	A flexibilização das regras de Mineração (PL 37/2011 - Código de Mineração).

**Fonte:** Adaptado de GREENPEACE BRASIL, 2017

Além dos exemplos acima, Carta Capital, ainda destaca a tentativa de extinção da RENCA - Reserva Nacional de Cobre e Associados, localizada entre os estados do Pará e do Amapá, em plena Floresta Amazônica. Área gigantesca que seria liberada para exploração mineral e que, diante de protestos nacionais e internacionais, foi posteriormente cancelada.

Outro tema preocupante, no governo Temer, é o desmatamento que vem crescendo em áreas indígenas. Atualmente, de acordo com o NEXOJORNAL (2016), há duas PEC (Propostas de Emenda Constitucional) que podem alterar a demarcação. A PEC 215 diz que a demarcação deve ser feita por projeto de lei aprovado na Câmara e no Senado, isto abre espaço para fortalecimento da bancada ruralista. Hoje o processo passa pelo Executivo através de Funai (Fundação Nacional do Índio), Ministério da Justiça e Presidência. A PEC 71 prevê que proprietários que tiveram terras demarcadas como indígenas sejam indenizados pelo Estado, o que tenderia a ampliar o custo de demarcações e, possivelmente, atrasá-las

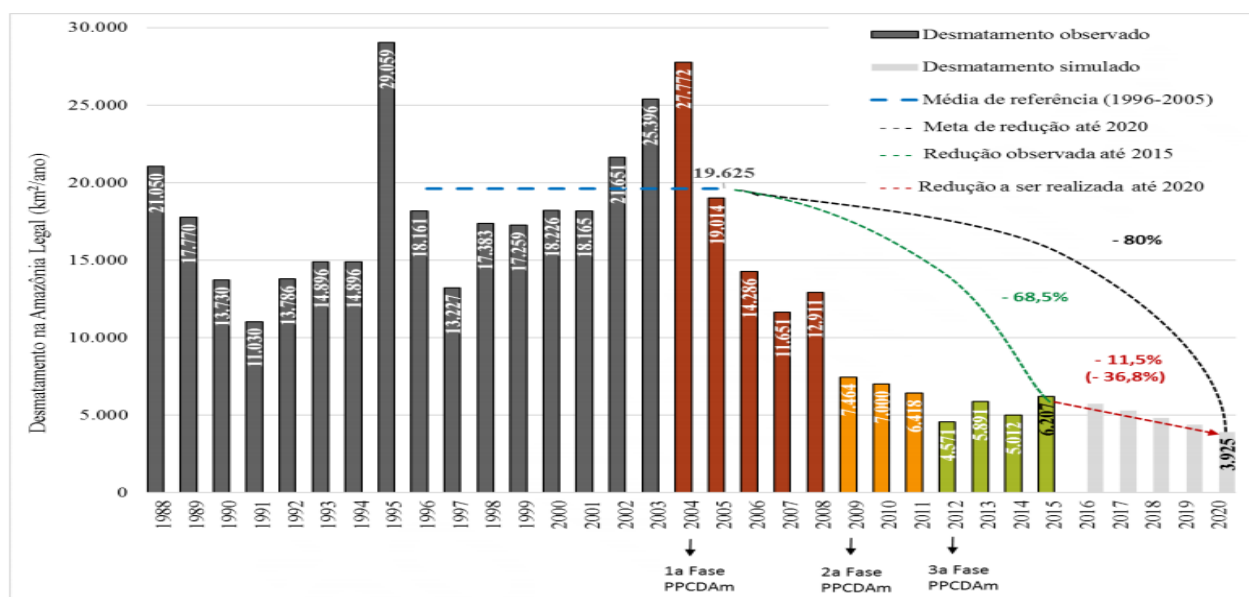


Além dos exemplos acima, Carta Capital, ainda destaca a tentativa de extinção da RENCA - Reserva Nacional de Cobre e Associados, localizada entre os estados do Pará e do Amapá, em plena Floresta Amazônica. Área gigantesca que seria liberada para exploração mineral e que, diante de protestos nacionais e internacionais, foi posteriormente cancelada.

### 3.5 A degradação florestal na Amazônia, alguns dados.

Do início do PPCDAm, em 2004, até o fim de 2015, a taxa de desmatamento na Amazônia foi reduzida, aproximando-se da meta da Política Nacional sobre Mudança no Clima (PNMC, Lei nº 12.187/2009). A Lei tem como meta reduzir 3.925 km<sup>2</sup>/ano até 2020, 80% da média anual observada nos intervalos de 1996 a 2005, igual a 19.625 km<sup>2</sup>, como está demonstrada na figura abaixo:

**Figura 5:** Trajetória do desmatamento e meta de redução estabelecida pela PNMC



Fonte: INPE, 2016

O último dado divulgado pelo INPE, resultado do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal (PRODES) para 2015, apontou um desmatamento de 6.207 km<sup>2</sup>. Representa aumento de 24% em relação a 2014. As quatro menores taxas de desmatamento foram observadas nessa última fase do PPCDAm (2012, 2013, 2014 e 2015). Porém, não se observou a mesma queda das fases anteriores, quando a redução do desmatamento ocorreu de forma mais acentuada. Entre 2012 e 2015, taxa de desmatamento foi de 5.420 km<sup>2</sup>, o que corresponde a uma redução de 68,3% em relação à média dos anos 2004 e 2008 e



22,1% para os anos 2009 a 2011. Segundo a diretora de políticas públicas do IPAM Andrea Azevedo:

“Depois de se conseguir reduzir o desmatamento para um patamar médio de 6 mil quilômetros quadrados por ano, observamos primeiro uma estagnação e, agora, uma explosão de 29% em 2016. Isso mostra que o Brasil precisa melhorar as estratégias de responsabilização de quem desmata ilegalmente, mas também estimular e premiar quem faz direito” Site IPAM, 2016

Porém, o governo anterior que já vinha tomando atitudes antiambientais já era motivo de preocupação. Agora, com o atual, de Michel Temer, pelo que observamos em parágrafos anteriores, não demonstra nenhum compromisso com as questões ambientais, preocupando ambientalistas do mundo inteiro.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Amazônia Legal caracteriza-se por contrastes político-sociais e por isso apresenta uma série de conflitos e as razões que levam a esse cenário são complexas e têm raízes históricas. Segundo Becker (2009), essa trajetória histórica nos permite entender como esta região tem sido objeto de visões opostas, cujo o eixo central pode ser identificado na polarização existente entre a perspectiva econômica e desenvolvimentista. Essas razões vão desde diferenças nos níveis de investimento em educação até fatores como o nível de desenvolvimento do setor industrial em cada um desses estados ou regiões.

Diante de todo o exposto acreditamos que apenas o uso de instrumentos regulatórios na gestão ambiental é insuficiente, pois apresenta limitações, embora tenham mostrado substancial progresso na política ambiental, no entanto, são criticados por serem de difícil aplicação, além de economicamente ineficientes, pois se mostraram incapazes de controlar a degradação. Por isso, faz-se necessário o uso, também de instrumentos econômicos, como está sendo proposto a nível mundial. É necessário, portanto, não só punir o poluidor, mas inclusive incentivar e até premiar o não poluidor, o que age de forma sustentável, com uma política de estímulos, como já é realidade em muitos estados brasileiros.





## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei no 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Dispõe sobre o Código Florestal.

BRASIL. Decreto no 1.354, de 29 de dezembro de 1994. Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, o Programa Nacional da Diversidade Biológica, e dá outras providências.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.**

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 03.10.2017.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em 03.10.2017.

BRASIL. **Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm)>. Acesso em 30.09.2017.

BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm)>. Acesso em 30.09.2017.

BRASIL. **Decreto no 99.274, de 6 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei no 6.938/81, que dispõe respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional de Meio Ambiente Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l99274.htm)>. Acesso em 30.09.2017

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Desenvolvimento Sustentável - Experiências** Brasileiras/Sustainable Development Brazilian Experiences. CD-ROM. Brasília, 1997

BECKER, Bertha Koiffmann. **Conflitos de uso do território e desafios às políticas públicas.** In: Amazônia: Geopolítica na Virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, pp. 125-143.

CARTA CAPITAL. Reportagem. **Governo Temer quer destruir as conquistas ambientais.** Reinaldo Canto publicado em 16/05/2017. Disponível em: [www.cartacapital.com.br/sociedade/uma-das-metas-do-governo-temer-e-destruir-as-conquistas-ambientais](http://www.cartacapital.com.br/sociedade/uma-das-metas-do-governo-temer-e-destruir-as-conquistas-ambientais). Acessado em: 21.10.2017



INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Trajatória do desmatamento e meta de redução.** Acessado em: 21.10.2017 disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/>

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). **Desmatamento na Amazônia legal.** Acessado em: 21.10.2017 Disponível em:<http://amazonia.org.br/2017/01/desmatamento-da-amazonia-atinge-7-989-km%C2%B2-o-maior-dos-ultimos-quatro-anos/>

INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA. **A Questão do desmatamento.** Disponível em: <http://imazon.org.br/2017/01/desmatamento-da-amazonia-atingekm%C2%B2/>

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **As Unidades de Conservação no governo Dilma: alguns destaques.** Acessado em: 21.10.2017 disponível em: <https://uc.socioambiental.org/en/node/606284>

**O que o governo Dilma fez (e não fez) pelas Unidades de Conservação?** Acessado em: 21.10.2017 Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pelas-unidades-de-conservacao>

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** - 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GREENPEACE BRASIL. **Retrocessos na proteção ambiental brasileira.** Acessado em: 21.10.2017 Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/>

JORNAL O GLOBO. **Reportagem em destaque.** Acessado em: 30 set. 2017. disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/brasil-tem-so-um-fiscal-por-579-km-de-area-protegida-11410382#ixzz4wPFsRWv1>.de 2014

LOPES, P.; SILVANO, R.; BEGOSSI, A. (2011). **RESERVAS DE DESENVOLVIMENTO EXTRATIVISTA E SUSTENTÁVEL NO BRASIL: ALTERNATIVAS RESILIENTES À PESCA?** Revista de Planejamento e Gestão Ambiental. Acessado em: 30 set. 2017. Disponível em: 54(4):421443.doi:10.1080/09640568.2010.508687(<https://doi.org/10.1080%2F09640568.2010.508687>)

MARCONI, M. DE A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragem e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.



NEXOLJONAL. Reportagem. Acessado em: 30 set. 2017 <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/11/04/Por-que-demarcas-terras-ind%C3%ADgenas-pode-diminuir-o-aquecimento-global>

SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. **Direito Ambiental: Doutrina e Casos Práticos**. Rio de Janeiro: Elsevier: FGV, 2011.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005, pp. 183-209.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental** 12 ed. São Paulo. Saraiva 2014

SOUZA, Oswaldo Braga (coord.) **Programa de Monitoramento de Áreas Protegidas**. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2015



## **Grupo de Trabalho 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina.**

### **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, HERANÇA COLONIAL E GARANTIA DE DIREITOS: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE DIREITO À TERRA.**

Renato Saraiva (UFRGS)<sup>1</sup>  
e-mail: renato\_8d\_@hotmail.com  
Thaís Carneiro (UFPA)<sup>2</sup>  
e-mail: thaiscarneiro789@gmail.com  
Cloves Junior Pereira<sup>3</sup>  
e-mail: clovesjunior.rondon@gmail.com

#### **RESUMO**

Este trabalho tem como objetivo analisar as políticas relacionadas ao direito à terra no Brasil, desde uma perspectiva histórica da administração pública. A principal hipótese a ser desenvolvida é a de que os conflitos fundiários vivenciados em termos de acesso à terra estão diretamente relacionados à herança colonial e aos entraves criados por esta à ação da administração pública para a sua superação. Nesse sentido, se coloca que, em uma sociedade subdesenvolvida, a formação da administração pública passa a refletir uma forma de colonialidade, na qual se cristalizam desigualdades e divisões sociais no seio do poder do Estado. Por fim, ressalta-se que a administração pública diz respeito e é fruto também de projetos de desenvolvimento em sentido amplo, de pactos sociais e do padrão de relacionamento do Estado com a sociedade.

Palavras-chave: Administração Pública; Colonialidade; Herança Colonial; Direito à terra.

#### **1. INTRODUÇÃO**

A distribuição e posse da terra estiveram no centro de diversos conflitos ao longo da história do país: Guerra de Canudos (1896-1897), Guerra do Contestado (1912-1916), Revolta de Formoso (1950-1960). Muitos analistas consideram, inclusive, que a luta de arrendatários pelo acesso à terra no interior de Pernambuco, que viria a se expandir para o Nordeste como um todo, com a criação das Ligas Camponesas, foi um dos elementos de impulso para o movimento que levou ao golpe militar em 1964. Este trabalho tem como objetivo analisar as políticas relacionadas ao direito à terra no Brasil, desde uma perspectiva histórica dos

---

<sup>1</sup>Bacharel em Relações Internacionais pela UFRGS, Mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS, Militante pelo Movimento Mudança.

<sup>2</sup>Bacharela em Administração Pública pela UFPA, Militante pelo Movimento Mudança.

<sup>3</sup>Graduando em Direito - Turma Direito da Terra pela Unifesspa, Militante pelo Movimento Mudança.



modelos de administração pública. A principal hipótese a ser desenvolvida é a de que os conflitos fundiários vivenciados em termos de acesso à terra estão diretamente relacionados à herança colonial e aos entraves criados por esta à ação da administração pública para a sua superação. Conforme se destaca na literatura, a forma da estrutura fundiária no Brasil foi determinada pelo funcionamento do antigo sistema colonial, que ditou a organização do trabalho escravo e a liberdade de apropriação do senhoreado rural, sem uma regulação estatal efetiva - fato que se perpetuou mesmo após a instalação da República.

Nesse sentido, se coloca que, em uma sociedade subdesenvolvida, a formação da administração pública passa a refletir uma forma de colonialidade, na qual se cristalizam desigualdades e divisões sociais no seio do poder do Estado. Tal concepção é particularmente importante pois a gestão pública pode ser, ao mesmo tempo, instrumento de manutenção de desigualdades e de transformação social. Por fim, ressalta-se que a administração pública diz respeito e é fruto também de projetos de desenvolvimento em sentido amplo, de pactos sociais e do padrão de relacionamento do Estado com a sociedade. A partir dos anos 1990, o modelo gerencial, que trouxe conceitos da administração do setor privado para a gestão pública, intensificou os problemas da herança colonial, ao priorizar a lógica mercantil em detrimento da consolidação e institucionalização do Estado. Assim, uma alternativa ao modelo gerencial passaria não apenas por novos modelos de administração, mas também por um projeto social amplo, particularmente, associando desenvolvimento, democracia, e garantias de direito. Tendo um enfoque interdisciplinar, no que se refere ao Estado e à Administração Pública, o trabalho se utiliza de revisão bibliográfica e do estudo de caso das políticas de direito à terra no Brasil, em uma análise crítica das heranças coloniais e dos modelos de administração pública.

## 2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, HERANÇA COLONIAL E COLONIALIDADES DO PODER.

Pode-se distinguir três grandes ciclos de modelos de administração pública no Brasil: (1) o patrimonialista, consequência da era colonial e que se perpetua durante o Império e a Primeira República; (2) o burocrático, que surge com o desenvolvimento industrial brasileiro, principalmente na chamada era Vargas; (3) o gerencial, que emerge a partir das reformas dos anos 1990. A principal característica desses ciclos é a continuidade de suas características, o transpassar de cada modelo anterior nas fases seguintes. Conforme destaca Campelo (2010), não se trata de modelos estanques, mas de um sincretismo de uma combinação de modelos antagônicos:

“Em verdade, é possível se ver, nos dias hodiernos, tanto do ponto de vista da estrutura jurídica das instituições, como no âmbito político das decisões de políticas públicas o incremento dos modelos patrimonialista, burocráticos e gerenciais, pois, nesse aspecto, verificamos que há, em verdade, é fusão de





elementos culturais diferentes, ou até antagônicos, em um só contexto, continuando perceptíveis alguns sinais originários” (CAMPELO, 2010, p. 320).

O modelo patrimonialista tem como características conhecidas a indistinção entre público e privado, uma apropriação do poder público para fins de interesses privados, de tal modo que seu resultado mais imediato são as práticas de clientelismo, a troca de favores entre grupos e setores dentro do Estado. Como referência histórica, tem-se a formação dos Estados monárquicos nacionais na Europa, em que o aparelho estatal é identificado e tem como sua justificação a figura do Rei. Campelo (2010) faz uma importante distinção entre dois tipos de patrimonialismo: um político-administrativo, que se materializa na prática dos servidores públicos; e outro institucional, que está sustentado no próprio marco legal e não apenas no plano cultural das práticas sociais.

Os exemplos de patrimonialismo político-administrativo vão desde o financiamento do primeiro jornal brasileiro, o Correio Braziliense, por parte de D. João, a partir de 1812, como forma de atenuar suas críticas, até a liberação de verbas sem fundos orçamentários, por parte do Ministério do Planejamento, para deputados da base parlamentar do governo Sarney já na Nova República. No caso do patrimonialismo institucional, destaca-se os próprios artigos constitucionais. A Constituição Imperial de 1824 declarava, em seu Art. 99, a pessoa do Imperador como inviolável, sagrada e não sujeita a qualquer dever ou responsabilidade, assim como, em seu Art. 114, estabelecia critérios especiais para os gastos pessoais da Coroa, como, por exemplo, em cerimônias de casamento, os quais deveriam ser diretamente custeados pelo Tesouro Público. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 71, define que as contas orçamentárias estão sujeitas a um julgamento político, sendo atribuição do Congresso Nacional, do mesmo modo que, em seu Art. 94, permite a nomeação, sem concurso público, de membros do Ministério Público e de advogados com “notório saber” para o cargo de Desembargador dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais dos Estados e Distrito Federal (CAMPELO, 2010, p. 304-305). Tais casos demonstram justamente a permanência de traços patrimonialistas na estrutura de governo ao longo de toda história brasileira, não existindo, portanto, uma superação completa de seu ciclo de gestão pública.

Em oposição ao modelo patrimonialista, a administração burocrática tem seu fundamento em normas legais estabelecidas de modo a racionalizar a gestão e organização



em seus procedimentos. As burocracias, corpo de servidores públicos capacitados para a administração segundo as normas legais, tem sua legitimidade advinda do poder de tipo Racional-Legal, segundo os termos de Max Weber, distintamente das formas de dominação Tradicional e Carismática, que tem sua legitimidade em práticas sociais e culturais e características pessoais do líder. Para Weber, o desenvolvimento da administração pública burocrática e racional é parte essencial do desenvolvimento do capitalismo:

“Entre os fatores de importância incontestável estão as estruturas racionais das leis e da administração, pois que o moderno capitalismo racional não necessita apenas dos meios técnicos de produção, mas também de um sistema legal calculável e de uma administração baseada em termos de regras formais” (*apud* CAMPELO, 2010, p. 306).

Outro grande expoente da racionalização produtiva é Frederick Taylor, formulador do conhecido Taylorismo, que buscou aplicar uma administração científica uniforme:

“Sob o sistema antigo de administração, o bom êxito depende quase inteiramente de obter a iniciativa do operário e raramente esta iniciativa é alcançada. Na administração científica, a iniciativa do trabalhador (que é seu esforço, sua boa vontade, seu engenho) é obtida com absoluta uniformidade e em grau muito maior do que é possível sob o antigo sistema; e em acréscimo a esta vantagem referente ao homem, os gerentes assumem novos encargos e responsabilidades, jamais imaginados no passado. À gerência é atribuída, por exemplo, a função de reunir todos os conhecimentos tradicionais que no passado possuíram os trabalhos e então classificá-los, tabulá-los, reduzi-los a normas, leis ou fórmulas, grandemente úteis ao operário para execução do seu trabalho diário” (*apud* CAMPELO, 2010, p. 307-308).

As primeiras reformas racionalizantes da administração pública brasileira tem sua origem na gestão pombalina, marcada pelo espírito iluminista do despotismo esclarecido, com mudanças nos métodos e processos de trabalho que criam espaço para uma incipiente emergência de uma burocracia. A transferência da Corte portuguesa e a posterior elevação do Brasil a parte integrante do Reino Unido de Portugal, por sua vez, constituem as bases da construção do Estado nacional. No entanto, uma modernização continuada e sistemática dos aparelhos do Estado se daria apenas com a chamada “Revolução de 1930”. Aqui se tem uma relação essencial entre desenvolvimento econômico e social e administração pública, na medida em que a modernização das estruturas do Estado, no Brasil, se darão como necessidade e consequência do projeto de industrialização dirigido por Getúlio Vargas. Nas



palavras de Costa (2008, p. 844): “As velhas estruturas do Estado oligárquico, corroídas pelos vícios do patrimonialismo, já não se prestavam às novas formas de intervenção no domínio econômico, na vida social e no espaço político remanescente. Urgia reformar o Estado, o governo e a administração pública”. Tal relação entre desenvolvimento econômico e administração pública é importante ser destacada não apenas para compreender o momento histórico de modernização do Estado no Brasil, mas também, em sentido contrário, para dimensionar os limites impostos a esta pela estrutura social brasileira herdada da economia de plantação (*plantation*) quando se falar, adiante, nas políticas de direito à terra.

As reformas implementadas por Vargas tinham dois objetivos principais: (1) estabelecer mecanismos de controle da crise econômica, sob os efeitos da Grande Depressão de 1929, e de promoção da industrialização; (2) impulsionar a racionalização do serviço público, pela adoção da padronização e normatização e de mecanismos de controle nas áreas de pessoal, material e finanças. Assim, instituiu-se, em 1930, as comissões permanentes de padronização e de compras, para aquisição de materiais, promulgou-se, 1936, a Lei do Reajustamento, que estabeleceu nova classificação de cargos, fixou normas e criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil. Além disso, foi fundamental a articulação do Departamento Administrativo do Serviço Público, líder e principal executor das reformas. Já no segundo governo Vargas, em 1952, buscava-se aprofundar a modernização administrativa, com a previsão da Comissão de Simplificação Burocrática e da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, que, não obstante o apoio do Executivo, não seriam implementadas.

Característica fundamental das reformas administrativas desse período, que viria a marcar uma constante na administração pública brasileira, é a crescente divisão entre a administração pública, dos Ministérios, etc. - a qual permanece entregue ao clientelismo e a qual se busca controlar por normas mais rígidas -, e a administração descentralizada, das autarquias, empresas públicas, etc., as quais se utilizou para criar “ilhas de excelência” por meio de maior autonomia gerencial e por contratação de quadros especializados sem concurso público. A execução do plano de metas, por exemplo, foi realizada a partir de autarquias, sociedades de economia mista, administrações estaduais e empresas privadas, com a maior parte dos recursos alocados na administração indireta e com a coordenação política estabelecida em grupos executivos nomeados diretamente pela Presidência.



Conforme Costa (2008, p. 848-849), forma-se uma espécie de dualidade fragmentária na morfologia da administração pública brasileira: “Constituíram-se assim ilhas de excelência no setor público voltadas para a administração do desenvolvimento, enquanto se deteriorava o núcleo central da administração”. Portanto, como destaca o autor, a constituição de “bolsões de eficiência”, para usar outra expressão, como modelo de reforma administrativa, foi parte da estratégia de desenvolvimento adotada pelo Estado brasileiro, o qual era refém da cooperação das oligarquias agrárias e do interesse empresarial, em uma estrutura institucional que favorece soluções personalistas e não institucionalizadas (EVANS, 1993).

Mesmo sob o regime militar e de seu perfil autoritário, o Estado desenvolvimentista brasileiro “acabou de fato prisioneiro dos interesses incorporados ao pacto sócio-político que tentou montar” (FIORI, 1995, 125), o que se observa em uma série de tensões entre o poder central e as oligarquias regionais que atenuam sua proposta centralizante. Apesar de importantes reformas como o Decreto-Lei nº200, de 1967, que regulou e estabeleceu princípios básicos para o serviço público, a expansão da administração indireta permaneceu como marca maior do modelo de desenvolvimento, tendo como consequência o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado, vinculado à administração direta (COSTA, 2008, p. 853, 855). Já na Nova República, no governo Sarney, abandonou-se a ideia de uma reforma administrativa ampla pela mais tradicional estratégia de racionalização de meios. Por sua vez, a implementação do gerencialismo - modelo que se propõe a ser voltado para a eficiência e qualidade, com maior participação da sociedade civil e redução do papel do Estado à regulação e controle de resultados -, seja na versão mais predatória do governo Collor, ou na versão mais coerente da gestão Bresser-Fernando Henrique Cardoso, limitou-se à privatização de empresas estatais em setores estratégicos, reduzindo, ao contrário do que se pretendia, a capacidade do Estado de controle de resultados e governança.

Além disso, adotou-se uma perspectiva excessivamente simplificadora: traçou-se uma evolução natural que teria no gerencialismo o seu objetivo final - uma espécie de “fim da história” da administração pública; resumiu-se tautologicamente os problemas dos serviços públicos à “cultura gerencial”; e, por fim, embasou-se em uma ação voluntarista por parte da sociedade civil e do setor privado (COSTA, 2008, p. 867). Neste trabalho, defende-se uma perspectiva contrária, de que se deve buscar as raízes dos problemas da administração



pública brasileira na estrutura social na qual esta está inserida, particularmente, nas heranças da formação colonial e nos elementos de colonialidade ainda presentes, assim como nas estratégias de desenvolvimento resultantes deste contexto.

Segundo Ribeiro e Sparemberger (2014, p. 6, 8), a colonialidade e as perspectivas decoloniais se diferenciam da ideia propriamente dita de colonialismo por fazerem referência à uma crítica às estruturas desiguais que caracterizam a modernidade de modo geral e não apenas ao momento histórico e ao regime de tipo colonial. Duas contribuições desses conceitos são importantes para este trabalho: a primazia dos sujeitos chamados subalternos, ou seja, aqueles grupos excluídos socialmente, questão que se relaciona diretamente às lutas sociais pelo direito à terra; e a desconstrução da colonialidade epistêmica, das heranças do pensamento colonialista europeu que impõem um único modelo antropológico e epistemológico como universal, desconsiderando outras culturas. É a partir desse debate que se discute a importância da multiculturalidade e das chamadas Epistemologias do Sul e que se faz, aqui, uma crítica ao gerencialismo por este se basear em pressupostos abstratos sobre a “eficiência” e a busca pela qualidade dos resultados na gestão pública sem considerar a estrutura social, os pactos políticos e os modelos de desenvolvimento econômico e social que fundamentam a formação do Estado brasileiro.

Nesse sentido, Wanderley (2015) lista uma série de contribuições dos estudos da dependência que poderiam ser aproveitados para o estudo da administração, das quais se destacam: “o questionamento da universalidade do conhecimento estrangeiro; a construção de arcabouços teóricos baseados na investigação da realidade local; a inserção do estudo da realidade local na *long durée* [longa duração] do capitalismo global; e o reconhecimento das assimetrias entre centro e periferia, não somente no caso da produção de bens como sugerido pela Cepal, mas, também, na produção de conhecimento que gera uma dependência acadêmica” (WANDERLEY, 2015, p. 249).

### 3. A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À TERRA NO BRASIL: AVANÇOS E RETROCESSOS.

Se não se pode perder de vista a dimensão histórica e social da administração pública, também se pode perdê-la no estudo do direito à terra. Afinal, “os direitos fundamentais por serem inerentes a ideologia, a espécie de valores, e aos princípios consagrados pela Constituição, variam conforme o Estado” (RIBEIRO; SPAREMBERGER, 2014, p. 2). Pelo





mesmo motivo, é que os direitos humanos não podem ser compreendidos de um ponto de vista universal e abstrato, mas de lutas sociais e históricas particulares que conquistam o reconhecimento de um direito humano como tal. É nesse sentido que se coloca que “o “direito” dos direitos humanos, é portanto, um meio – uma técnica, entre muitos outros, na hora de garantir o resultado das lutas e interesses sociais” (*apud* RIBEIRO; SPAREMBERGER, 2014, p. 4).

Pode-se falar em questão agrária, em termos mais amplos, como “o movimento do conjunto de problemas relativos ao desenvolvimento da agropecuária e das lutas de resistência dos trabalhadores, que são inerentes ao processo desigual e contraditório das relações capitalistas de produção” (*apud* CABRAL, 2009, p. 52-53). Sendo assim, pode-se dizer também que “a propriedade da terra é uma relação social” (CABRAL, 2009, p. 54). No caso do Brasil, a história dessa relação social, em seu período moderno capitalista, tem sua fundação com o estabelecimento das capitanias hereditárias, a concessão da terra pelo instituto das sesmarias e pela exploração econômica da plantação (*plantation*). Em função do alto custo envolvido e de estar a Coroa portuguesa voltada para a Índia e África, a ocupação do território foi garantida por meio da concessão a donatários, aos quais caberia sua exploração, governo e redistribuição em sesmarias. O regime econômico da terra seria determinado pelas características da monocultura da cana-de-açúcar, que demandava grandes concentrações de propriedades em latifúndios. A dificuldade de regulação e controle sobre o uso da terra tornou os sesmeiros, aos poucos, em uma classe fazendeira, privilegiada, dona de engenho, ocupando todas as regiões economicamente importantes.

Logo antes da Proclamação da Independência, D. Pedro I, a partir da Resolução nº 76, de 17 de junho de 1822, extingue o regime de sesmarias, passando a ser reconhecido um regime de posse com exploração efetiva da terra, sem maior regulação e independentemente da existência de títulos públicos legais. Tal regulamentação da propriedade privada da terra veio apenas com a Lei nº 601, chamada Lei de Terras, de 1850, que reconheceu o direito de propriedade pelo critério de posse antiga acompanhada de cultura efetiva. Desse modo, manteve-se a estrutura de poder do latifúndio. A regulação da propriedade da terra está associada à crise do regime escravista e a preparação para o regime de exploração de mão-de-obra assalariada, convertendo-se a terra na renda que substituiria o comércio de escravos. À medida em que instituiu a aquisição de terra apenas por meio da compra e venda no mercado, a Lei de Terras serviu justamente como meio de limitar o seu acesso à quem não dispusesse de capital suficiente (*ex-escravos e imigrantes*). Portanto, a regulação significou, na verdade, a institucionalização do latifúndio (CABRAL, 2009, p. 65-66).



A modernização e a ascensão do capital industrial, apesar de subordinar o setor agrário ao projeto de industrialização do país, não teve maiores rupturas na estrutura social brasileira. Observa-se a coordenação de uma aliança e a criação de uma interdependência entre os setores agrário e industrial, estruturada em quatro eixos: a demanda de produtos industriais por parte dos setores agroexportadores; a aquisição de insumos para a industrialização no estrangeiro, que torna estratégicas as divisas geradas pela agroexportação; a produção de matéria-prima no setor agrário para a indústria local; e, portanto, a existência de uma forte interpenetração entre indústria e agricultura. Buscou-se um modelo econômico que beneficiasse a ambos os setores:

“A mecanização do campo estimulou o mercado de máquinas e implementos agrícolas, o fomento do uso de adubos e defensivos desenvolveu a indústria química, ao mesmo tempo em que liberou mão-de-obra barata para o setor industrial. Beneficiaram-se os latifundiários que se “modernizaram”, e os industriais que passaram a vender seus produtos para o campo e receber força de trabalho a baixo custo” (CABRAL, 2009, p. 81).

Principalmente a partir do regime militar, o impacto da industrialização no campo se dá como uma “modernização dolorosa”, abandonando-se a ideia de que a agricultura brasileira seria um impeditivo à indústria, com sua adaptação aos padrões internacionais de produção ao mesmo tempo em que se aumentava a exclusão dos trabalhadores do acesso a terra, a concentração fundiária e o êxodo rural. Inserida nesse processo se encontra a Lei nº 4.504, conhecida como o Estatuto da Terra, de 1964, que, apesar de apresentar certo progressismo ao prever a possibilidade de desapropriação de latifúndios improdutivos, sendo considerada, por isso, a primeira lei de reforma agrária, teve sua aplicação limitada ao incentivo à produção agrícola e à colonização do Norte e Centro-Oeste por parte de trabalhadores do Sul, Sudeste e Nordeste. A “modernização dolorosa” da produção agrícola teve como principal consequência social a precarização das condições de trabalho no campo, causada pelo aumento da demanda por mão-de-obra não-qualificada e o aumento da sua sazonalidade, substituindo-se o emprego de trabalho permanente pelo “trabalhador volante” (CABRAL, 2009, p. 75-82).

Com o fim da ditadura, a reforma agrária volta à pauta em função da mobilização dos movimentos sociais, que vinha crescendo desde os anos 1970 e ao longo do processo de abertura política do regime. Reis (2012) enfatiza a importância que a confluência entre os movimentos camponeses, a Igreja Católica, em seu setor progressista, e a rede transnacional de direitos humanos teve para a conformação da concepção da posse da terra como um direito humano - o direito à terra. O resultado de tais interações marcaram profundamente



tanto a luta pela terra quanto a forma em que os movimentos pelos direitos humanos se construíram no Brasil.

A Igreja Católica teve um papel significativo na organização de comunidades indígenas afetadas por pressões empresariais e do Estado pela ocupação e exploração de seus territórios. Da mesma forma que esteve presente na fundação de movimentos sociais como o Movimento dos Sem-Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragem (MAB), auxiliando grupos de pessoas atingidos pela construção de hidrelétricas, a exemplo de Itaipu, Machadinho, Tucuriú, Sobradinho e Itapirica.

Dois pontos comuns entrelaçam a formação desses diversos movimentos sociais e a formulação da ideia da posse da terra como um direito humano:

“o primeiro deles (...) é a concepção de terra e da relação entre esta e as comunidades. A partir da crítica à propriedade privada, ao capitalismo e à dependência, é formulada uma concepção de terra entre os movimentos sociais baseada na ideia de sua apropriação coletiva. O segundo (...) diz respeito à inserção desses movimentos na rede transnacional de direitos humanos. O ativismo no campo, a crescente organização desses grupos e a reivindicação de transformações levaram ao recrudescimento da violência no campo contra trabalhadores rurais e religiosos, o que confluiu com a luta que vinha sendo desenvolvida contra os abusos da ditadura militar no Brasil”. (REIS, 2012, p. 109).

A ação da Igreja Católica e a articulação de uma rede transnacional de direitos humanos contribuiu para as reivindicações indígenas e camponesas pela posse da terra, dando maior visibilidade à violência dos conflitos fundiários. Outrossim, a concepção advinda dos movimentos sociais brasileiros, especialmente da Igreja Católica progressista, a respeito da relação entre posse da terra e direitos humanos desenvolveu e ampliou, de forma inovadora, os marcos internacionais do debate. Não se trataria mais apenas do reconhecimento de um elo necessário entre os povos e a terra como meio de sobrevivência física e cultural, mas da posse da terra como um direito humano, associado a outros direitos humanos análogos ao direito à vida, à dignidade da pessoa humana, à moradia e à alimentação. O direito à terra seria um direito humano distinto e indispensável justamente por sua condição basilar para o exercício de outros direitos (REIS, 2012, p. 119-120).

Durante a Nova República, no governo Sarney, o Plano Nacional de Reforma Agrária prometeu re-encaminhar o tema de acordo com a nova conjuntura política de mobilizações por direitos sociais. Em sua proposta inicial, previa a desapropriação de terras improdutivas, tendo como foco as propriedades especulativas, apresentava a colonização e a regulação fundiária como instrumentos complementares e não centrais do programa - o que representava um avanço em relação ao Estatuto da Terra de 1964 -, e objetivava o



assentamento de 7 dos 10,5 milhões de trabalhadores rurais sem terra. No entanto, a versão final aprovada foi completamente modificada em função das pressões dos interesses latifundiários. Ao término do governo Sarney, apenas 84 852 famílias foram assentadas, cerca de apenas 6% da previsão inicial (CABRAL, 2009, p. 85).

A Assembléia Nacional Constituinte promoveu alguns avanços na legislação da propriedade da terra, instituindo a função social da propriedade como elemento constitutivo do direito de propriedade. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 184, atribuiu competência à União Federal para “desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social”, com exceção apenas das pequenas e média propriedades, desde que sejam as únicas possuídas por seus proprietários, e das propriedades produtivas, conforme seu Art. 185 (BRASIL, 1988). A regulamentação do dispositivo da desapropriação, na forma da Lei Agrária (Lei nº 8.629/1993), estabeleceu, por sua vez, que poderiam ser desapropriadas as grandes propriedades que tivessem nível de produtividade inferior à média regional (BRASIL, 1993).

O governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado pelo enfoque da política agrária voltado para uma “reforma agrária de mercado”, por incentivos ao agronegócio, e pela retirada da função do Estado de mediação da mudança da estrutura agrária, transferindo essa responsabilidade para a sociedade civil mediante o estabelecimento de associações para a compra de terra. As principais críticas feitas ao governo Lula, por outro lado, se dirigem ao fato de que o novo Plano Nacional de Reforma Agrária teve sua meta de assentamento reduzida de 1 milhão para 335 mil famílias, para o primeiro mandato, e priorizou a estruturação de assentamentos já existentes e a regularização de terras já ocupadas por posseiros, devido a orientação de sua política econômica, sob alegação de inexistência de recursos (CABRAL, 2009, p. 86-87).

Por fim, cabe comentar a estrutura social do chamado agronegócio brasileiro, como uma forma de modernização do antigo sistema colonial de plantação (*plantation*), da monocultura de exportação baseada em latifúndios, focalizando seus aspectos de produtividade e resguardando sua natureza concentradora e excludente. Em última instância, disfarça-se o fato de que, com exceção apenas da soja, cana-de-açúcar e laranja, a maior parte da produção no campo se dá na agricultura camponesa. O agronegócio é, afinal, resultado do processo de modernização conservadora que representa o modelo de desenvolvimento brasileiro, em que a industrialização preservou as desigualdades sociais e o poder político do latifúndio, apresentando assim uma evidente contradição: “por um lado, promove crescimento econômico e aumento da produtividade na agricultura; por outro, amplia a concentração fundiária, a degradação ambiental, a pobreza rural e a violência no campo” (*apud* CABRAL, 2009, p. 90). Do mesmo modo, o agronegócio insere-se dentro do contexto



de ascensão dos modelos de produção do neoliberalismo, caracterizando-se pelo controle da comercialização de grãos por grandes empresas transnacionais, a desnacionalização da agro-indústria, e pela perda de controle do Estado sobre a política agrícola, no que se refere à assistência técnica, ao subsídio, ao crédito, e à comercialização.

#### 4. CONCLUSÕES

Este trabalho buscou desenvolver uma análise das relações entre desenvolvimento, administração pública e políticas de direito à terra no Brasil. Assim, destacou-se os impactos das heranças coloniais do modelo de economia de plantação e da modernização conservadora para a reforma do Estado e a regulação da propriedade fundiária. Mantêm-se a concentração da terra e o poder político dos latifundiários e, conseqüentemente, a exclusão social e a baixa capacidade estatal de promover mudanças nesta estrutura. A principal lição a ser retirada seja talvez a necessidade de se pensar a administração pública e as políticas públicas, incluída as políticas de direito à terra, a partir do contexto geral da história do desenvolvimento econômico e social do país. Neste artigo, utilizou-se, para isso, das perspectivas acerca da modernidade/colonialidade como meio de destacar a importância das heranças coloniais. Ainda hoje permanece a tarefa histórica e social da Nova República de produzir sistemas administrativos capazes de promover o desenvolvimento. Para isso, é preciso ter em mente que as reformas do Estado não estão desconectadas do contexto político, social e cultural, e que este produz limites muitas vezes, conforme se viu no caso da regulação do direito à terra.

#### REFERÊNCIAS

**EVANS, Peter. O Estado como problema e solução, Lua Nova, São Paulo, no. 28-29, p. 107-157, Abr. 1993.**

FIORI, José Luis. **Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado.** Rio de Janeiro: Insight, 1995.

WANDERLEY, Sergio. Estudos organizacionais, (des)colonialidade e estudos da dependência: as contribuições da Cepal, **Cadernos EBAPE. BR**, v. 13, n. 2, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2015.





CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração Pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos, **Ci. & Tróp.**, Recife, v. 34, n.2, p. 297-324, 2010.

COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas, **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, Set./Out. 2008.

RIBEIRO, Bernard Constantino; SPAREMBERGER, Raquel Fabiana Lopes. Os direitos humanos e as perspectivas decoloniais: a condição do sujeito subalterno no Brasil, **Amicus Curiae**, v. 11, Criciúma, 2014.

CABRAL, Rodolfo de Carvalho. **Direito à terra e trabalho**: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e a crítica da estrutura fundiária no Brasil. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2009.

REIS, Rossana Rocha. O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil, **Lua Nova**, São Paulo, v. 86, p. 89-112, 2012.



## **GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina.**

### **ACESSO À JUSTIÇA E DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA: EVIDÊNCIA DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS A PARTIR DOS JUÍZES DE PRIMEIRO GRAU.**

Simone do Socorro da Silva(UFPA)<sup>1</sup>  
silvasimone033@gmail.com  
Barbara Lou Dias Veloso (UFPA)<sup>2</sup>  
bvdias@gmail.com  
Celso Antônio Coelho (UFPA)<sup>3</sup>  
vaz@ufpa.br

#### **RESUMO**

Este trabalho tem como objetivo fomentar discussões sobre a importância que a justiça brasileira dá a Corte Interamericana de Direitos Humanos no contexto democrático. Partindo do aporte teórico de acesso à justiça no que tange ao conhecimento de instâncias externas como o CIDH para que garantam direitos individuais e coletivos, se entendermos que a justiça deva ser o ideal do direito. Devido à abrangência de instâncias da justiça brasileira, resolvemos perguntar, via questionário aos magistrados da justiça comum da Região Metropolitana de Belém e aos que estiveram presentes no XXI Congresso da Magistratura Brasileira, alguns aspectos sobre o Sistema de Direitos Humanos, visando saber se conhecem (Decisões da CIDH contra o Estado Brasileiro, Jurisprudência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Normas e procedimentos da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Normas e procedimentos da CIDH, Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto São José); tendo as dimensões: não conheço, conheço pouco, conheço muito; e uma pergunta aberta: se conheciam algum caso que foi sentenciado pela CIDH. A pesquisa tem um caráter exploratório, sondar o conhecimento dos magistrados sobre o CIDH. Os resultados revelam que a justiça brasileira no âmbito do primeiro grau, possui pouco conhecimento sobre a CIDH o que pode apontar como um obstáculo ao acesso à justiça.

**Palavras-chaves:** Acesso à justiça, Democracia, CIDH, juízes de primeiro grau.

#### **1. INTRODUÇÃO**

O Judiciário estar para os cidadãos como última instância na resolução de conflitos e garantia de direitos em detrimento aos poderes Executivo e Legislativo, lugar resguardado na Constituição de 88 no âmbito nacional e internacional na prerrogativa de um Estado Democrático destinado a assegurar direitos.

<sup>1</sup> Graduada em Ciência Social pela UFPA, Mestranda em Ciência Política pela UFPA.

<sup>2</sup> Doutora em Ciência Política pelo IUPERJ/RJ, Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC/RJ e professora do programa de graduação e da pós-graduação da Universidade Federal do Pará- UFPA

<sup>3</sup> Doutor em Études Politiques. École des Hautes Études en Sciences Sociales. EHES/Paris/França, Diretor da faculdade de Ciências Sociais pela UFPA/IFCH.



Abordaremos sob uma perspectiva crítica as teorias sobre democratização na América Latina e concepção de Acesso a Justiça, tendo em vista que, na busca por uma democracia mais ampla, são criadas condições junto ao judiciário, meios para se acessar a justiça. Neste trabalho o que nos interessa é apresentar o conhecimento que a justiça brasileira, no âmbito do primeiro grau, possui sobre a instância Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Para apresentarmos a importância que os juízes atribuem a Corte Interamericana de Direitos Humanos, tendo em vista o quanto conhecem sobre sua configuração e atuação, revisitaremos estudos que abordam a construção teórica sobre o desenvolvimento democrático na América Latina<sup>3</sup>, após os regimes ditatoriais. Examinaremos como foram pensadas as condições que atribuem a criação de vias institucionais como prerrogativas de se garantir o regime democrático, aspecto que se desenvolve a partir de uma abordagem da teoria contemporânea.

O acesso à justiça de Mauro Cappelletto (1988), é um aporte teórico que possui extrema relevância para compreendermos como a instituição de justiça absorveu a concepção de democracia através das instituições, para tal, elaboramos para que se garantam o acesso a direitos. A compreensão de que a justiça deva promover meio para se efetivar condições democráticas, motivou a criação da justiça especial, juizado de conciliação, instâncias mais próximas ao cidadão, no âmbito externo a jurisdição brasileira ratificou em setembro de 1992, o Pacto de São José da Costa Rica passando a integrar a *Corte Interamericana de Direito Humanos*.

Dada as condições teóricas da configuração democrática da América Latina e a possibilidade de mais acesso à justiça, pressupõe-se que todas essas instancias criadas são de vital importância para o judiciário e seus agentes, e para tal, o conhecimento que possuem sobre estas se constitui como fator relevante. Esta compreensão nos motivou a pesquisa empírica, que foi realizada no Observatório da Justiça na Amazônia (OJA) sob orientação do coordenador do observatório e idealizador da pesquisa professor Celso Vaz, perguntamos via questionário aos juízes de primeiro grau da Região Metropolitana de Belém, e aos juízes presentes no XXI Congresso da Magistratura Brasileira realizado em 2012 na cidade de Belém, se conheciam e o quanto conheciam a *Corte Interamericana de Direito Humanos*.

---

<sup>3</sup> O Brasil y el conjunto de países de hispanoparlantes en las Américas bautizado como 'América Latina' por el político chileno Francisco Biano Barquín en una conferencia en París en 1856. Munck (2007)



## 2. O ACESSO À JUSTIÇA E A DEMOCRATIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

De acordo com Vitullo (2006), os trabalhos de Huntington, Di Palma, Morlino, evidenciam que as condições que efetivam a vida democrática só poder ser viabilizadas de fato por vias institucionais. Partindo deste pressuposto, a instituição de justiça busca a criação de meios para seu acesso, a fim de garantir que os direitos dos cidadãos se efetivem.

Para se tratar deste tema no contexto latino Americano, se faz necessário compreender a ordem dos acontecimentos em torno da transição, os países que estavam saindo de governos autoritários, para governos democráticos, um fator relevante desse processo está na condução da transição.

A compreensão do cientista político O'Donnell (1993, p.133) sobre a transição para democracia, se configura como um pacto entre partes (elites), e o resultado desse processo indica que, a “dimensão autoritária se mescla, de modo complexo e poderoso, com a democracia”. Esse contexto é imprescindível para compreendermos os paradoxos da criação de espaços pelo qual os direitos devem ser garantidos.

O controle das organizações sociais se efetivou alinhado às regras institucionais, onde a garantia de direitos individuais e sociais só podem ser acessados e ouvidos se estiver acolhido por alguma jurisdição, e como consequência tem-se buscado cada vez mais a instituição de justiça para a resolução de conflitos. Para tal, as instituições de justiça criar condições para que os cidadãos acessem os tribunais, por conseguinte essa disponibilidade não é determinante para que o ideal de acesso ao direito se efetive. Uma visita teórica aos fatores dessa transição e a democracia que se constitui a parti dela, se apresentam como caminhos para compreender esses paradoxos.

### **2.1. DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA – PERÍODO DE TRANSIÇÃO AOS SEUS ASPECTOS ATUAIS.**

São escassos os autores que condensam estudos na ciência política sobre a América Latina, e mais restritos, são os trabalhos de politólogos latinos que tratam da democracia e seu processo de transição nos anos 80 e 90. Aos que se propõem investigar em análise comparada o processo de transição democrática, o fazem partir de teorias importadas da Europa ou da América anglo-saxônica, e em virtude da dinâmica territorial enfrentam os aspectos da pluralidade política, histórica, cultural e econômica da América Latina.



Para a imersão em pesquisas no contexto político da região os pesquisadores produzem investigação a partir do método comparativo, tem-se buscado aprimorar o método de análise comparada sobre a perspectiva histórica, não se trata de contar história, mas de ordenar as relações causais Perissinotto (2013, p.8), para o autor “a narrativa só reconstruirá efetivamente a “cadeia causal” se for feita em termos de identificação e encadeamento de causas adequadas, recuperando aqueles fatos cuja presença for fundamental para a produção do fenômeno que se pretende explicar”.

Esse tipo de enfoque metodológico se revelou importante em estudos na América Latina, como mostra a pesquisa realizada Geary, e Schreiner (2015), ao realizarem o levantamento de trabalhos que recorrem ao método comparado observou que “há uma grande variedade de novos enfoques de estudo, uma diversidade de perspectivas de comparação e uma ampliação de horizontes de investigação”.

A abordagem da transição no contexto latino tem seu estudo orientado no método histórico-comparado. Dois fatores investigados no processo da transição democrática se encontram no rol das disputas eleitorais e da institucionalização da democracia, estes são abordados Guillermo O'Donnell (1993), Juan J. Linz e Alfred Stepan (1999), Geraldo L. Munick(2007).

O interesse de estudos que focalizam a dinâmica da transição para a democracia se encontram os sobre o Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Peru, México e Uruguai. Entre esses países O'Donnell (1993) estabelece uma classificação quando a homogeneidade e heterogeneidade, levando em consideração os aspectos políticos, ou territorial, estes dois pontos são determinantes para a condução da consolidação da democrática.

“Os que têm uma transição mais antiga e sólida – Costa Rica, Chile e Uruguai. O Peru constitui o extremo oposto, ainda mais acentuado ultimamente pelo Sendero Luminoso e suas sequelas. A Bolívia, o Equador e a Colômbia estão próximos do polo de extrema heterogeneidade. O Brasil e o México, a despeito de décadas de governo autoritário centralizador, são também casos de heterogeneidade territorial e funcional. A Argentina, junto com a Venezuela e a Colômbia – duas democracias relativamente antigas, mas atualmente com graves problemas – situam-se em algum ponto desse *continuum*.” (Guillermo O'Donnell, 1993, p128-129).

O que estava em jogo no processo de transição para uma ‘consolidação da democracia’ era a emergência de novos representantes, aspecto visto com preocupação pelos governos ditatoriais e com dificuldades na busca por integração partidária, questões analisadas por Linz e Stepan (1999) no âmbito do Uruguai, Brasil, Chile e Argentina. Outro aspecto estudado foi a expectativa popular visando a superação da crise econômica e, por conseguinte, a realização de uma sondagem sobre a confiança de que a democracia era a melhor saída. O Brasil foi o país que apresentou a maior descrença no regime democrático.





O'Donnell (1993, p.137) bem como Lins e Stepan (1999), entendem como um aspecto nocivo para a consolidação da democracia a visibilidade que foi dada a crise econômica. “Na América Latina, em parte devido a crise da dívida, as questões econômicas rapidamente vieram a se tornar tão importantes que acabaram por ser mais importantes que as questões políticas”. (Lins e Stepan, 1999, p. 258).

O exame do poder a partir da burocracia estatal passou a ser foco de investigação, procurasse entender os motivos que impedem a não efetivação da democracia. A raiz do problema segundo O'Donnell (1993, p.133), que estaria no legado da transição democrática, vinha da “dimensão autoritária se mescla, de modo complexo e poderoso, com a democracia. Essa mistura exige a reconceitualização do próprio estado e da democracia”.

Na análise de O'Donnell o estado se fecha a uma parcela considerável da população, o que ele chama de ‘legalidade trancada’, uma vez que a hierarquia política e social não permite que se puna os dirigentes políticos e outros poderosos. “não vejo como podemos fugir da conclusão de que também o estado pode ser autoritário”. A conclusão que chega é que o interesse político vai na contramão de uma democracia institucionalizada e sólida.

## **2.2 O ACESSO À JUSTIÇA**

Após a segunda guerra inúmeras medidas e acordos de paz são assinados a fim de reparar os efeitos sofridos, e evitar que atrocidades vividas nesse período voltem a se repetir. Um dos principais acordos foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 que ao longo dos anos foi adotada na maioria dos países, sua principal premissa é de que se um homem tem seus direitos violados, todos os outros homens também os têm.

Desde esse período a sociedade tem cada vez mais, reivindicado a garantia de seus direitos na lei<sup>4</sup>, por conseguinte na justiça. Esse comportamento advém do curso cotidiano das relações sociais, uma vez que a sociedade produz e reproduz condutas orientadas pela ordem estabelecida. O'Donnell faz uma descrição das relações conduzidas pelas relações sociais.

“As relações sociais, inclusive as da aquiescência cotidiana, pré-consciente da autoridade política, podem se basear, como Weber argumentou, na tradição, no medo de punição, no cálculo pragmático, no hábito, na legitimidade e/ou na efetividade da lei”. (Guillermo O'Donnell, 1993, p128-129).

---

<sup>4</sup> A efetividade da lei sobre um dado território consiste em inumeráveis comportamentos habituais que (conscientemente ou não) são normalmente consistentes com a prescrição da lei [...] A lei (incluindo os padrões de habitação a que a expectativa de sua aplicação regular a leva) é um elemento constitutivo do estado: ela é a parte do estado que fornece o tecido regular [...] A lei tem suas próprias expressões organizacionais, altamente ritualizadas e institucionalizadas nas democracias contemporâneas [...] O congresso e o Judiciário são as corporificações organizacionais perceptíveis do fenômeno mais amplo que consiste na efetividade social da lei. (O'Donnell, 1993, p. 126).



A procura pela aplicação da lei, a cobrança na garantia de direitos, tem conduzido a instituição de justiça a criar espaços e meios – normativos – para que o acesso se efetive. Está questão tem motivado vários estudiosos da Ciência Jurídica, Sociologia e Ciência Política a estudar e questionar o papel da instituição justiça, ampliando o debate para além, da preocupação com norma constitucional, que a muito tempo foi vista dentro de abordagens formalistas.

O trabalho do jurista italiano Mauro Cappelletto (1988), traz uma das principais contribuições para se pensar a o acesso a justiça. Ainda que sua definição seja complexa, por acesso à justiça entende-se “o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sobre o auspício do estado”. Esse acesso é possível a partir de duas premissas “o sistema deve ser igualmente acessível a todos, segundo, ele deve produzir resultados de sejam individuais e socialmente justos”. Cappelletto (1988,p. 8).

Os espaços onde esses direitos podem ser buscados são imprescindíveis para que a justiça venha a se efetivar, aspectos como custo judicial, um espaços onde sejam acolhidas as pequenas causas e o tempo de tramitação de um processo, aparecem como emergências a serem superadas pelo sistema de justiça. A progressão que levou a compreensão sobre a qual, o direito natural deva ser garantido pelo estado é histórica<sup>5</sup>, pois se entende que, cabe instituição de justiça, viabilizar meios que dei condições de acesso a toda da sociedade.

O Estado passou a ser visto como estado social, o que no contexto da América Latina, não ocorreu na mesma proporção dos países europeus, dadas as condições da transição do regime autoritário para o democrático. As medidas que impõem as reformas institucionais no âmbito do judiciário busca fortalecer o acesso à justiça e, por conseguinte fortalecer o monopólio da administração da justiça pelo estado democrático de direito.

No âmbito do Brasil como nós esclarece a cientista política Tereza Sadeck (2010), a parti da contribuição analítica de Celso Campilongo, compreende que o acesso à justiça está para dar condições de acesso ao direito as minorias, “o Brasil, onde o Estado é talvez assistencial, um Estado da semiperiferias do sistema internacional poderíamos dizer que,

---

<sup>5</sup> A teoria era a de que, embora o acesso à justiça pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para sua proteção (1) [...] Fatores como diferenças entre litigantes em potencial no acesso prático ao sistema, ou a disponibilidade de recurso para enfrentar o litígio, não eram sequer percebidos como problema (2) [...] À medida que as sociedades do *laissez-faire* cresceram em tamanho e complexidade, o conceito de direitos humanos começou a sofrer uma transformação radical.(3) Esses novos direitos humanos, exemplificados pelo preâmbulo da Constituição Francesa de 1946, são antes de tudo, os necessários para tornar efetivos, quer dizer, realmente acessíveis a todos os direitos proclamados (4). Entre esses direitos garantidos nas modernas constituições estão o direito do trabalho, à saúde, à segurança material e à educação (5). Tornou-se lugar comum observar que a atuação positiva do estado é necessária para assegurar gozo de todos esses direitos básico (6). Não é surpreendente portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganhado particular atenção na medida em que as reformas do *welfarestate* têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidor, locatário, empregados e, mesmo, cidadãos (7) [...].(Cappelletto 1988,p. 9-11).



nos países centrais o acesso é, sobretudo, um problema de garantia de acesso a minorias”. (Sadeck, 2010, p.15).

Na tentativa de resolver a questão do acesso à justiça, um grupo de pesquisadores vinculados ao IDESP – Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, aponta que é necessário se pensar questões para além das reformas nacionais e acordos internacionais.

“Outro caminho é o sugerido, entre outros, pelo Celso Campilongo e pelo José Eduardo Faria: mudar a formação dos advogados e dos futuros magistrados, propiciando-lhes uma formação mais ampla, menos tecnicista, menos formalista, que dê ao futuro juiz uma compreensão da função política e social implícita no ato de julgar”. [...] Quanto ao monopólio estatal da administração de justiça, parece-me que ele hoje cria mais problemas do que resolve. Sobretudo no plano do direito de punir, a soberania do magistrado parece-me hoje questionável. Deveríamos talvez pensar numa maior presença da sociedade, uma maior vigilância da sociedade, não no sentido de cobrar posturas profissionais, mas de saber que o magistrado está na verdade exercendo uma função para a sociedade, está decidindo o destino das pessoas”.(Sadeck, 2010, p.27).

Essas questões são importantes para se avançar no que concerne à efetividade do acesso à justiça, precisamos que os profissionais da instituição de justiça estejam comprometidos com a sociedade ao conduzir o processo judicial. Na concretude do acesso a sociedade precisa vigiar e se informar quanto aos seus direitos.

### **2.3 A VISÃO DO JUIZ DE PRIMEIRO GRAU SOBRE CIDH**

O sistema regional de Direitos Humanos é composto pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte-CIDH) e Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), foi criada para que, na não satisfação de um direito decidido na esfera nacional, o cidadão ou na representação de uma coletividade, o direito requerido pudesse ter uma segunda vista, levado a apreciação na instância jurisdicional internacional.

Os dados mostram um resultado o tanto preocupante, por estamos em um estado que apresenta demanda de fronteira que está sempre enfrentando problemas com o tráfico de drogas; que possui uma expressiva população indígena que enfrenta embates com o Estado e a União no que trata demarcação de terra e o avanço de obras nacionais, como hidrelétricas dentro de seus espaços; que apresenta contínua atividade de grilagem de terra e mortes no campo, e vários outros problemas que poderiam ser encaminhados a Comissão de Direitos Humanos para que chegasse até a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Por entender a importância jurídica da Corte, no que tange a garantia de direitos, foi elaborado um projeto de pesquisa intitulado Perfil da Magistratura Paraense, no âmbito da justiça de primeiro grau, o mesmo foi idealizado pelo professor Celso Vaz e vinculado ao



Observatório do Judiciário na Amazônia (OJA) que se encontra no laboratório do Programa de Pós-graduação em Ciência Política (PPGCP) na Universidade Federal do Pará.

O primeiro universo ao qual a pesquisa atingiu, foi a Região Metropolitana de Belém, onde se concentra os municípios de Belém que é a capital do estado, e na área metropolitana os municípios Ananindeua, Marituba e Benevides. No mesmo ano em 2012, houve o XXI Congresso Brasileiro de Magistrados na cidade de Belém, momento em que a mesma pesquisa foi realizada com os magistrados que se dispuseram a participar. A pesquisa foi realizada através de questionário com perguntas abertas e fechadas.

As repostas foram agregadas no software SPSS, onde foi possível gerar gráficos e confeccionar tabelas, para que, posteriormente pudéssemos dimensionar as respostas dos magistrados.

Na região metropolitana de Belém do universo de setenta e dois magistrados a pesquisa conseguiu atingir 32% dos juízes.

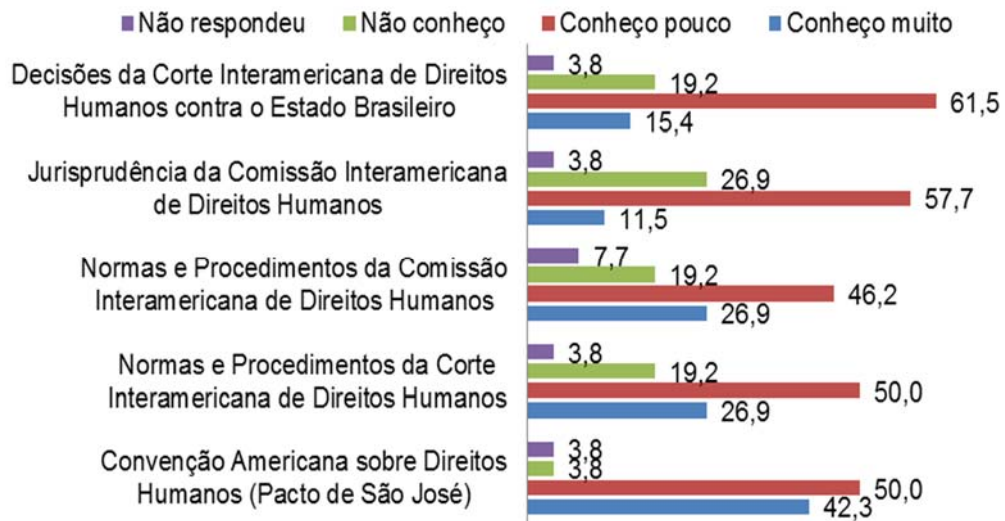
Em relação a outros países da América Latina que tem suas demandas representadas na Corte, o Brasil tem poucos casos representados. Para saber a origem da falta de conhecimento que os magistrados de primeiro grau possuem sobre a Corte ou Comissão, se faz necessário uma pesquisa de alcance nacional. questionados se conheciam a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José) 42,3% alegaram conhecer muito.

Uma proposição pertinente para registro de baixo números de casos que chegam até a Comissão ou a Corte, estariam relacionados ao pouco conhecimento que os juízes têm sobre o como encaminhamento do processo para se acionar a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Quando perguntados se possuem conhecimento sobre as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado brasileiro;o conhecimento da jurisprudência, ou mesmo das normas e procedimentos da Comissão e da Corte, as respostas indicam que os juízes não conhecem os trâmites da Corte, pois destes questionamentos a maioria respondeu que conhece pouco.



**Gráfico01:** Nível de conhecimento sobre Direitos Humanos (em percentuais).



**Fonte:** Pesquisa Perfil da Magistratura do TJEP/Região Metropolitana de Belém/PA. OJA, 2012.

Ao expor o banco de dados em seminário de iniciação científica (CNPq), todos os avaliadores que apreciaram os dados, conjecturaram que as respostas dos juízes indicava que os mesmos não conheciam a Corte e seu processo de acesso, respondiam, conheço pouco, com o intuito de não transparecer a falta de conhecimento sobre o assunto.

**Quadro 1:** Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos citadas espontaneamente pelo magistrado.

Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos citadas	Contagem
Caso Damião Ximenes Lopes	4
Caso Lei Maria da Penha	4
Caso Guerrilha do Araguaia	3
Caso Alcântara e Casa da Comunidade de Samaracá (Suriname)	1
Caso Julia Gomes Lund (Brasil)	1
Massacre do El Dourado do Carajás e Chacina da Candelária	1

**Fonte:** Pesquisa Perfil da Magistratura do TJEP/Região Metropolitana de Belém/PA. OJA, 2012.

Perguntamos aos juízes da RMB se conheciam algumas das Sentenças que foram julgadas ou mesmo apresentadas diante da Corte Interamericana de Direitos Humanos, as respostas dos magistrados não foram diferentes das que fizemos a respeito do

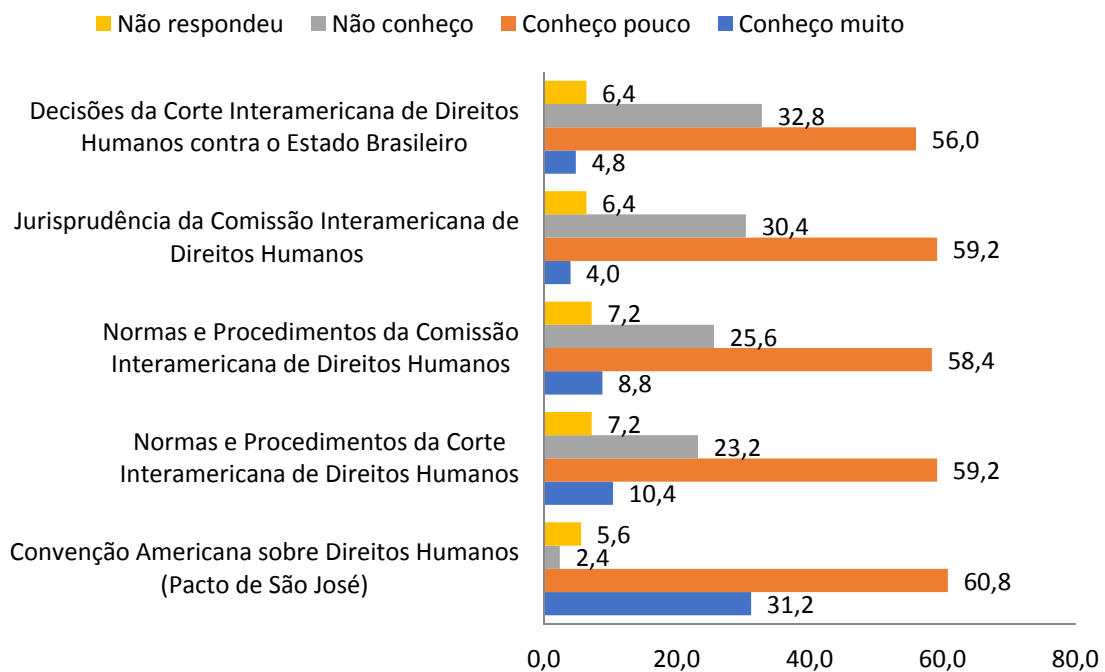




conhecimento que possuíam dos tramites da Corte. Como as perguntas eram abertas, alguns juízes no momento que estavam respondendo ao questionário pediram para pesquisar na internet, alegavam saber, mas naquele momento haviam esquecido o nome do caso. Os casos de maior conhecimento por parte dos entrevistados foram, Caso Damião Ximenes Lopes, Caso Lei Maria da Penha e Caso Guerrilha do Araguaia.

O resultado da pesquisa realizada no XXI Congresso Brasileiro de Magistrados, dos presentes, apenas 125 se quiseram a participar. De todas as perguntas sobre a Corte, os magistrados entrevistados não divergiram da pesquisa realizada na Região Metropolitana de Belém. Os dados mostram que a maioria alegou conhecer pouco a Corte como um todo, seus tramites, casos, normas e decisões. Um aspecto interessante no momento que a pesquisa estava sendo realizada, os magistrados se mostraram inseguros em participar da pesquisa, mesmo sendo informados que os dados seriam agregados e seus nomes não seriam vinculados à pesquisa.

**Gráfico02:** Nível de conhecimento sobre Direitos Humanos (em percentuais).



**Fonte:** Pesquisa Perfil da Magistratura do TJEP/PA/Região Metropolitana de Belém/PA. OJA, 2012.



Quando perguntados se conheciam por nome, algum caso que foi sentenciado pela Corte, dos cento e vinte e cinco entrevistados, apenas vinte e quatro entrevistados indicaram o nome de um caso que foi sentenciado. Para respeitar a resposta dos entrevistados, não foi alterado ou justificado o nome informado, para estar em conformidade com o que consta no registro da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Entre os casos citados, consta um em que o entrevistado confundiu, o classificou o Pacto de São José da Costa Rica, acordo que deu origem a Corte, como sendo um caso sentenciado pela Corte.

**Quadro 2:** Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos citadas

<b>Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos citadas</b>	<b>Contagem</b>
Caso Damião Ximenes Lopes	<b>4</b>
Caso Lei Maria da Penha	<b>5</b>
Pacto São José da Costa Rica	<b>1</b>
Caso Canuto; Caso de Rondon do Pará; Caso do Advogado assassinado por defender movimentos sociais	<b>1</b>
Caso Dezinho do Pará	<b>1</b>
Caso do Presídio Urso Branco/RO	<b>2</b>
Caso dos ocupantes do MST contra o Brasil	<b>1</b>
Caso Presídio Urso Branco, Caso Garibaldi, Caso Maria da Penha	<b>1</b>
Omissão do Brasil em relação a Lei sobre a violência doméstica	<b>1</b>
Araguaia	<b>1</b>
Sentença Caso Guerrilha Araguaia; Lei de Anistia	<b>1</b>
Decisão sobre mineiros no Perú	<b>1</b>
Inexigibilidade do diploma de jornalista para o exercício da profissão	<b>1</b>
Massacre do Pinheiro	<b>1</b>
Política manicomial brasileira	<b>1</b>
Tráfico de Seres Humanos	<b>1</b>
Não respondeu	<b>101</b>
<b>Total</b>	<b>125</b>

**Fonte:** Pesquisa Perfil da Magistratura do TJEP/Região Metropolitana de Belém/PA. OJA, 2012.

Houve resposta em que o magistrado só lembrou parcialmente o nome do caso, um exemplo, foi o Caso Guerrilha do Araguaia, o magistrado só lembrou do nome Araguaia. O diagnostico que fizemos dos dados, é de que os magistrados desconhecem a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A pergunta que fica é porque os magistrados da justiça de primeiro grau tem pouco conhecimento sobre a Corte? Certamente será necessário pesquisar outras fontes para se ter uma resposta a essa pergunta.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste artigo resgatar algumas abordagens analíticas sobre o processo da transição do regime autoritário para o democrático no contexto Latino Americano, orientado por trabalhos que se utilizam do método histórico, para compreender fenômenos ocorridos durante a transição. Revisitar estes trabalhos nós permitiu compreender as consequências que o processo de transição deixou sobre os Estados Latinos.

Na busca por compreender tanto aporte teórico de acesso à justiça, quanto a busca que se faz em torno da garantia efetiva do acesso, por entender-se que só através da garantia, que é legítima, é que podemos caminhar rumo a uma efetiva democracia.

Dada à compreensão de que os agentes que operam a justiça devem possuir conhecimento e comprometimento com a sociedade, para que, em exercício de suas funções, dei o devido encaminhamento ao processo judicial a todas as instâncias legais, para que a justiça seja feita. Da pesquisa realizada junto à magistratura de primeiro grau sobre a Corte Interamericana de Direitos Humanos, se diagnosticou que os magistrados conhecem pouco, ou até mesmo desconhecem os Casos, as normas e as decisões. O que nos leva a vários questionamentos sobre os motivos que implicam aos magistrados possuírem pouco conhecimento a respeito da Corte.

## REFERÊNCIAS

CAPPELLETTE, Mauro. Acesso à justiça. Porto Alegre. Fabris, 1988.

CIDH. O que é a CIDH. Disponível em: Acesso em: setembro. 2017.

GEARY, M. LUCCA, J. B e PINILLOS, C. (comp.). La Política Latinoamericana comparada. Rosário: UNR Editora, 2015.

LINS, Juan, J. A transição e Consolidação da Democracia – a experiência do sul da Europa e da América do sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

O'DONNELL, G. e SCHMITTER, P. Transição do regime autoritário: primeiras conclusões. São Paulo. Vértice, 1998.

PERISSINOTTO, Renato. Comparação, história e interpretação Por uma ciência política histórico-interpretativa. Revista Brasileira de Ciências Sociais - vol. 28 n° 83. 2013.

SADEK, MT., org. O judiciário em debate [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. 119 p. ISBN: 978-85-7982-034-2. AvailablefromSciELO Books .

SILVA, Simone, S. Perfil da Magistratura – juízes da região metropolitana de Belém. Trabalho de conclusão de curso da UFPA. Belém. 2015.



## **GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina**

### **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CONTRIBUIÇÃO À REDUÇÃO DA POBREZA NO ESTADO DO PARÁ**

Rogério dos Santos Corrêa<sup>1</sup>  
rogeriodscorrea@yahoo.com  
Bruno Theylon Oliveira Dias (Uemasul)<sup>2</sup>  
theylon70@gmail.com

#### **RESUMO**

Esta pesquisa tem como objetivo, estudar o impacto do Programa Bolsa Família no estado do Pará. De uma forma específica pretende-se: estudar os programas de transferência de renda no Brasil desde o governo de Fernando Henrique Cardoso até o governo de Dilma Rousseff; bem como estudar os dados do Ministério de Desenvolvimento Social analisando o Índice de Vulnerabilidade Social do estado, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e Índice de Gini e os dados relacionados ao Bolsa Família. Como resultado deste estudo, verificou-se que o Programa Bolsa Família foi eficiente para a redução da extrema pobreza no Pará.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família, Pobreza no Pará, Transferência de Renda

#### **1 INTRODUÇÃO**

A partir de 1996, o governo brasileiro tem adotado medidas de combate à pobreza e extrema pobreza. Através da criação de programas de transferência de renda, os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, adotaram políticas sociais para os mais pobres. A principal finalidade desses programas era combater a fome e a miséria no país. Contudo, ao longo dos anos, algumas críticas foram surgindo em relação à eficácia dos programas, com argumentos de que os programas eram ineficientes no combate à pobreza e extrema pobreza, e que seus impactos a longo prazo não surtiriam o efeito esperado. Entretanto, outras literaturas apontam a importância que

---

<sup>1</sup>Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana; integrante do Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional e Integração Latino-Americana (DRILA).

<sup>2</sup>Bacharel em Relações Internacionais e Integração pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA); estudante de graduação em licenciatura em geografia pela Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL).



esses programas têm na redução da pobreza e desigualdade de renda no país. Aportando uma pequena quantia em dinheiro, o PBF tem se mostrado como um dos principais programas de transferência de renda no país, subtraindo da extrema pobreza milhões de pessoas que viviam sob o julgo dos riscos sociais às margens do crescimento econômico.

Para atender os objetivos propostos, primeiramente, é feito um estudo dos seguintes indicadores: IVS, IDHM e Índice de Gini. Posteriormente se estuda os dados dos programas de transferências de renda no Brasil. Para isso, recorre-se a uma revisão bibliográfica das literaturas que trabalham a questão da transferência de renda às famílias, bem como às instituições que possuem os dados e estatísticas dos programas sociais. Por fim, apresentaremos os dados e os resultados que o Programa Bolsa Família atingiu ao se propor como mecanismo de transferência de renda para combater a fome e a miséria no país, conseqüentemente seus resultados no estado do Pará.

## 2 - TRANSFERÊNCIA DE RENDA E REDUÇÃO DA POBREZA NO ESTADO DO PARÁ

### 2.1 Contextualização do caso do estado do Pará

Conforme dados extraídos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2015), o PIB paraense representava cerca de 1,82% do PIB brasileiro, em 2005. O setor com maior participação no PIB era o de serviços, que representava 52,17% do PIB estadual. A indústria era o segundo setor com maior participação, com cifra de 29,9%. A arrecadação de impostos líquidos e a agropecuária representavam 9,86% e 8,07%, respectivamente. No ano de 2012, as posições continuaram as mesmas. O setor de serviços continuou tendo a maior participação no PIB do estado. Durante o período analisado, esse setor teve um crescimento de, aproximadamente, 3 vezes o valor de 2005 para o ano de 2012. Enquanto o PIB do estado representava cerca de 2,07% do PIB brasileiro, em 2012, o setor de serviços representava 66,43% do PIB do estado, seguido da indústria 33,73%, Impostos 10,2%, e agropecuária 6,48%.

#### 2.1.1 Índice de vulnerabilidade social do estado do Pará (IVS)

A importância de se identificar a porção do território onde há situações de exclusão e vulnerabilidade social, é cada vez mais imprescindível ao processo de erradicação da pobreza e extrema pobreza. A identificação dessas áreas orienta os gestores na elaboração de políticas públicas de combate à fome e a miséria, atendendo as necessidades básicas da população em risco social. É nesse sentido que apresentaremos alguns dados sobre a





incidência de vulnerabilidade social no estado do Pará, apontando as principais dimensões que compõem o IVS: 1) infraestrutura urbana; 2) capital humano; e 3) renda e trabalho. De acordo com o Atlas de Vulnerabilidade Social (2015, p. 8),

[...] essas dimensões correspondem a um conjunto de ativos, recursos ou estruturas, cujo acesso, ausência ou insuficiência indicam que o padrão de vida das famílias encontra-se baixo, sugerindo, no limite, o não acesso e a não observância dos direitos sociais.

Semelhante ao índice de Gini, o Índice de Vulnerabilidade Social quanto mais próximo de 1 (um) apresenta maior vulnerabilidade social da região, quanto mais próximo de 0 (zero) a região encontra-se menos vulnerável. O IVS é classificado como: de muito baixa vulnerabilidade social (entre 0 e 0,200); baixa vulnerabilidade social (entre 0,201 e 0,300); média vulnerabilidade social (entre 0,301 e 0,400); alta vulnerabilidade social (entre 0,401 e 0,500); e muito alta vulnerabilidade social (entre 0,501 e 1).

Quando observamos os dados do MDS (2015), percebemos que, no ano de 2000 a dimensão infraestrutura urbana era a que apresentava muito alta vulnerabilidade social (0,644), figurando quase o dobro da média nacional, que era de 0,351. Já para o ano 2010, juntamente com a dimensão renda e trabalho, a dimensão infraestrutura urbana foram as que apresentaram menos vulnerabilidade social, figurando com alta vulnerabilidade social com 0,457, respectivamente. Mas foram as dimensões infraestrutura e capital humano que contribuíram para a redução da vulnerabilidade social entre os anos de 2000 e 2010. A primeira obteve uma redução de 0,187, enquanto a segunda obteve uma redução de 0,148. A dimensão renda e trabalho contribuiu com 0,112 para a redução da vulnerabilidade social no estado. Nesse sentido, destaca-se a redução do IVS do estado do Pará entre os anos 2000 e 2010 que era de 0,618 para 0,469, respectivamente. Saindo da muito alta vulnerabilidade social para alta vulnerabilidade social, apresentando uma redução de 0,149 pontos percentuais.

Os dados coletados nos mostram a porcentagem de cada indicador e sua participação no IVS. Logo, identificamos que a taxa de crianças de 0 a 5 anos fora da escola é considerada alta, pois pode apresentar insuficiência de creches e, conseqüentemente, ausência de serviço público. Há uma tendência cultural de os filhos copiarem seus pais, e muitas vezes isso acaba sendo um grande problema. O percentual de crianças em domicílios em que ninguém tem o fundamental completo é muito alto, cerca de 60,32%, o que pode ocasionar desincentivo à criança em continuar seus estudos. Outro indicador que é considerado alto é a taxa de mortalidade infantil, que representa cerca de 33,05%. Nesse



caso, 21,6% das pessoas entre 15 e 24 não estudam e nem trabalham, esse índice também é considerado alto. A população analfabeta de 15 anos ou mais representa 16,77%. Por outro lado, as crianças de 6 a 14 anos que estão fora da escola representam 11,85%. Todos esses indicadores elevados contribuíram para o grau de *muito alta* vulnerabilidade social do capital humano de 0,642 para o ano de 2000.

Em 10 anos, percebe-se a mesma proporcionalidade dos indicadores, embora alguns indicadores tenham apresentado aumento, isso porque todo aumento na taxa dos indicadores é considerado negativo o que conseqüentemente eleva a vulnerabilidade social da região. Em outros casos, houve redução do percentual de crianças de 0 a 5 anos fora da escola; redução do percentual de crianças em domicílio em que ninguém possui o fundamental completo, e redução pouco mais que a metade do percentual de crianças de 6 a 14 anos fora da escola. Todos esses indicadores contribuíram para a redução da vulnerabilidade social do capital humano em 2010, que foi de 0,494, considerado alta vulnerabilidade social, representando uma redução de 0,148 pontos percentuais.

Os indicadores da dimensão trabalho e renda são importantes porque nos mostram o quanto a população está vulnerável em relação a renda monetária. Os anos de estudo, para esta dimensão, é tão importante quanto para a dimensão capital humano. Mas neste caso, quanto menos anos de estudo, menor a possibilidade de inserção no mercado de trabalho.

Geralmente, os focos dos programas de transferência de renda são direcionados às crianças entre 0 e 14 anos e adolescente entre 15 e 17 anos de idade. Essa parcela da população consegue auferir renda mínima para sobrevivência. Por outro lado, outra parcela significativa da população fica vulnerável aos riscos sociais. De acordo com os dados de IPEA (2015), por exemplo, o percentual de pessoas vulneráveis à pobreza em 2000 é 69,77%, a essa parcela soma-se o percentual de pessoas com 18 anos ou mais sem o fundamental completo, ou seja, sem um programa direcionado, a vulnerabilidade social da população aumenta cada vez mais. Um total de 13,04% da população com 18 anos ou mais está desocupada, o restante que completa 60,88% sem fundamental completo certamente trabalha em condições desumanas e exploratórias. Destacamos também, o percentual de trabalho infantil, que em 2000, correspondia a 10,35% das crianças entre 10 e 14 anos exercendo atividades laborais. Todos esses indicadores contribuíram para colocar o IVS renda e trabalho na condição de *muito alta* vulnerabilidade social com 0,569 para o ano de 2000.



Com base nos dados de IPEA (2015), percebe-se que o percentual de pessoas vulneráveis à pobreza caiu de 69,77%, em 2000, para 55,99% em 2010. Uma redução de 13,78%. O percentual de pessoas com 18 anos ou mais sem fundamental completo também reduziu de 60,88%, em 2000, para 46,68%, em 2010. Uma redução de 14,2%. A taxa de desocupação de pessoas com 18 anos ou mais também reduziu, cerca de 4,1%. Infelizmente não se constatou redução no trabalho infantil, e o percentual de crianças entre 10 e 14 anos exercendo atividades laborais aumentou cerca de 0,23%. Todos os indicadores que apresentaram redução foram significativamente importantes para reduzir o IVS Trabalho e Renda para *alta* vulnerabilidade social, mantendo-o, em 2010, em 0,457. Uma redução de 0,112 pontos percentuais.

A infraestrutura urbana apresenta-se como o principal vilão do IVS, no caso do Pará. No ano de 2000, a vulnerabilidade de infraestrutura urbana era considerada  *muito alta*, com 0,644, quase o dobro da média nacional. Os indicadores que contribuíram para essa elevação foram o percentual de pessoas em domicílio com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados e a porcentagem da população sem coleta de lixo. Ambos indicadores apresentam peso 0,300. Por outro lado, pouco mais de  $\frac{3}{4}$  da população possuem energia elétrica em seu domicílio.

Em 2010, a porcentagem da população que possuía energia elétrica em sua residência era cerca de 91,89%, uma condição bastante favorável à redução da vulnerabilidade social. O percentual de domicílios com abastecimento de água e esgoto sanitário inadequado reduziu 10,55% em relação ao ano 2000. Uma redução considerável foi identificada no percentual da população em domicílios sem coleta de lixo, de 26,19% em 2000, para 8,08% em 2010, uma queda de 69,15%. Esses dados foram suficientes para mudar o grau de  *muito alta* vulnerabilidade de infraestrutura urbana para  *alta* vulnerabilidade com 0,457, uma redução de 0,187 pontos percentuais.

### **2.1.2 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal do estado do Pará**

Tão importante quanto o Índice de Vulnerabilidade Social, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal mede indicadores em três dimensões: IDHM Renda; IDHM Longevidade; e IDHM Educação. Os três componentes contam a trajetória dos municípios através das dimensões do desenvolvimento humano ao longo da história.



Em 1991, o Pará era o 17º colocado no ranking IDHM, com um índice de 0,413. No ano 2000, caiu duas posições no ranking, assumindo a 19ª colocação, com um IDHM de 0,518. No ano de 2010, o Pará só estava à frente de Maranhão e Alagoas, penúltimo e último, respectivamente. Os resultados de 2010 mostram o Pará dividindo com o estado de Piauí a 24ª colocação no ranking IDHM, com 0,646. Com esse IDHM, o estado do Pará é considerado como médio desenvolvimento humano.

Quando comparamos o período, observamos que os indicadores melhoraram de 2000 a 2010. O IDHM Educação passou de 0,319 (muito baixo), em 2000, para 0,528 (baixo), em 2010. Essa melhoria ocorreu, principalmente, com o indicador de crianças de 5 a 6 anos de idade na escola, passando de 64,69% para 86%. Observamos, também, que os anos de estudo aumentaram e a porcentagem de pessoas estudando é considerável. Pessoas com 18 anos ou mais com fundamental completo aumentou de 32,5% para 47%. Adolescentes entre 15 e 17 com o fundamental completo aumentaram de 18,88% para 40%. Jovens entre 18 e 20 anos com o ensino médio completo aumentaram de 11,07% para 24%. Todos esses indicadores contribuíram para melhoria do desenvolvimento humano na dimensão da educação.

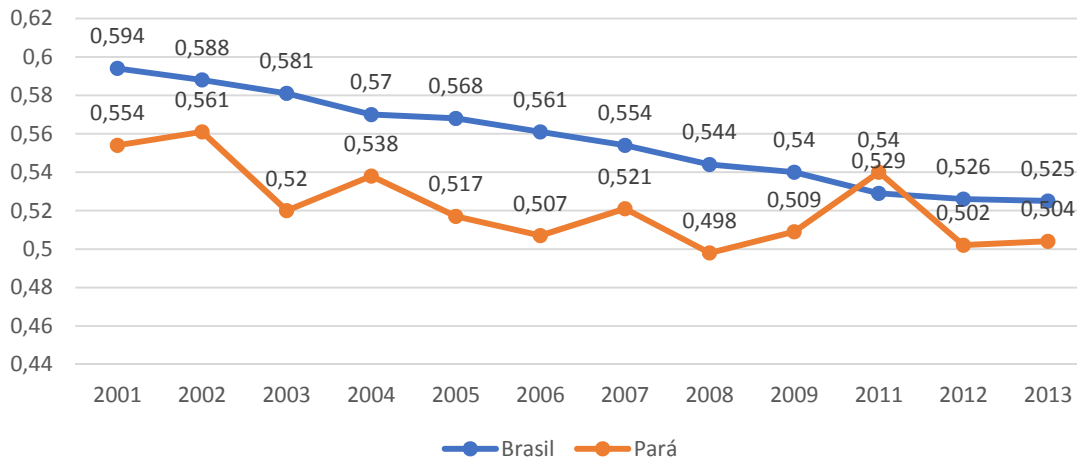
Em relação ao IDHM Renda, é considerado de médio desenvolvimento nos anos 2000 e 2010, com 0,601 e 0,646, respectivamente. Isso implica em uma taxa de crescimento de 7,49% para o estado. A renda *per capita*, para o ano de 2000, era de R\$ 335,76 contra R\$ 592,46 da média nacional. Já em 2010, a renda *per capita* era R\$ 446,76. Isso implica em uma taxa de crescimento da renda *per capita* de 33,06% no estado.

### **2.1.3 Índice de Gini**

A evolução da desigualdade de renda no estado do Pará pode ser descrita através do índice de Gini, exposto no gráfico abaixo. Através do gráfico, percebemos que o índice de Gini passou de 0,554, em 2001, para 0,504, em 2013. Implicando uma taxa de redução da desigualdade no período de 9,03%, abaixo da média nacional. Enquanto que, no Brasil, para o mesmo período, a redução na desigualdade foi de 11,62%.



**Gráfico 1 – Evolução do Índice de Gini no estado do Pará: 2001-2013**



**Fonte:** Elaboração própria com dados extraídos de MDS – Data Social, 2015.

## 2.2 Os resultados do Programa Bolsa Família no estado do Pará

O índice de Gini, IVS e IDHM, nos ajudarão a compreender como que o Programa Bolsa Família (PBF) impactou o estado do Pará a partir do início dos anos 2000. O estudo desses indicadores nos conduzirá a uma possível resposta sobre o real impacto do PBF dentro do estado. Segundo Soares e Sátyro (2009, p. 12): “[...] desde sua criação, o Programa Bolsa Família tem se caracterizado por um benefício composto e duas linhas de pobreza (elegibilidade). As linhas se referem sempre à renda familiar per capita”. Baseado nessa visão do programa, do ponto de vista da renda, iniciaremos este tópico analisando a renda domiciliar per capita desde o ano de 2001 até o ano de 2013.

Em janeiro de 2004, segundo a lei 10.836, era considerado elegível sob a linha de pobreza extrema, os domicílios com renda per capita de até R\$ 50,00. Eram considerados pobre, os domicílios com renda per capita de até R\$ 100,00. Já em 2007 e 2008, o valor transferido passou para R\$ 60,00 e R\$ 120,00. Em 2009, houve novo aumento, R\$ 70,00 e R\$ 140,00, respectivamente. Para o ano de 2004, o segundo ano de existência do PBF, a população com rendimento domiciliar per capita era de 614.172 pessoas. Isso significa que, no segundo ano do PBF, mais de 600 mil pessoas estavam vivendo na extrema pobreza no estado. Quando analisamos a variação da quantidade de pessoas vivendo na extrema pobreza em relação à população total, percebemos que, no ano de 2001, o número de pessoas que viviam na extrema pobreza era de 390.511, enquanto que no ano de 2013, a quantidade era um pouco maior, cerca de 396.332 pessoas, segundo os dados de MDS





(2015). Uma diferença de 5.821 pessoas. Por mais que o número de pessoas tenha aumentando no decorrer do período, o percentual de pessoas que viviam na pobreza extrema no estado diminuiu quase pela metade em relação à população total. De acordo com os dados de MDS (2015), devido à crise de 2008, nos anos de 2009 e 2011, a população total em situação de extrema pobreza voltou a crescer por conta do aumento de pessoas desempregadas, e também, porque não houve ofertas de novas bolsas.

O percentual de pessoas que viviam na extrema pobreza, em 2001, representava cerca de 9,01% da população total do estado. Vale ressaltar que, até outubro de 2003, os programas até então vigente de transferência condicionada de renda eram resultados do governo de FHC. Durante os quatro anos que iniciaram a década de 2000 e, no segundo ano de vigência do PBF, o percentual de pessoas vivendo na extrema pobreza manteve-se na casa dos 8% chegando a quase 9% em 2004.

No ano em que se instaurou a crise financeira mundial, em 2008, o percentual da população vivendo na pobreza extrema atingiu sua menor taxa, 4,44. Vindo de um decréscimo desde 2005. O percentual voltou a subir nos anos de 2009 e 2011, por conta do não aumento da cobertura de novas famílias, pois não houve oferta de novas bolsas, novas famílias só entravam quando outras famílias desistiam de receber o benefício, seja por não precisar mais da renda do Bolsa Família, seja por descumprimento de alguma contrapartida. Em 2012, esse percentual voltou a cair para 4,28%. Quando analisamos os dados, percebemos uma variação de 4,02 pontos e uma taxa de redução da pobreza extrema de 44,62% entre os anos de 2001 e 2013. Nesse sentido, podemos inferir que, de fato, após a unificação dos programas da era FHC ao Bolsa Família, o estado conseguiu reduzir em 44,62% a pobreza extrema da população.

Ao analisarmos o benefício médio mensal das famílias do Programa Bolsa Família, tomando como base que cada família possui em média 4 pessoas, o valor repassado se mostra insuficiente para tirar a família da linha de pobreza, impedindo romper com o ciclo intergeracional da pobreza, como colocado por alguns autores. Se dividirmos, por exemplo, o valor médio mensal de 2015 (187,16) por 4 (quantidade hipotética de membros da família), obteremos um valor de R\$ 46,79 por pessoa da família. Se olharmos do ponto de vista individual e não familiar, esse valor coloca o indivíduo em situação de extrema pobreza. Mas, como é colocado pela esfera pública como complementação da renda, esse valor varia de acordo com a quantidade de membros do grupo familiar, da idade de cada um e da renda declarada no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).



Ainda com baseado nos dados de MDS (2015), não pudemos afirmar com certeza a quantidade de famílias vivendo na pobreza extrema, mas resumidamente expomos os tipos de benefícios e a quantidade de pessoas que recebem cada benefício. Separamos cada benefício em Q's com numeração de 1 a 7. Em cada Q apresentamos um tipo de benefício. O benefício Q3, que representa benefícios variáveis para crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade, é a que possui maior quantidade de benefícios desde o ano de 2010. Em 2011 e 2013, chegou à casa de mais de um milhão de crianças e adolescentes atendidos. Em segundo lugar vem a quantidade de benefícios básicos (Q1), que, como demonstramos anteriormente, são para pessoas que, independente se possuem filhos ou não, desde que tenham uma renda família *per capita* de até R\$ 77,00 mensais, podem auferir o benefício. Em terceiro lugar, os benefícios variáveis para crianças de 0 a 6 anos de idade (Q2) somara mais de 500 mil beneficiados no ano de 2015. Note-se que, a partir de 2011, são implementados novos benefícios ao PBF: quantidade de benefícios variáveis para gestantes (Q5), quantidade de benefícios variáveis para nutrizes (Q6) e, em 2012, cria-se o benefício variável para superação da extrema pobreza (Q7).

Juntamente com o benefício variável para jovens de 16 e 17 anos (Q4), o benefício para superação da extrema pobreza ocupa o quarto lugar em quantidade de benefícios concedidos. Esse número é preocupante, pois, mesmo com as transferências de renda, ainda sim, existem pessoas em situação de extrema pobreza, e o Q7 foi criado justamente para complementar a renda dessas pessoas que mesmo recebendo outros benefícios, não conseguem sair da linha de extrema pobreza. Como o PBF é um programa com condicionalidades, ou seja, para permanecer auferindo o benefício, a família deve cumprir a rigor as contrapartidas do programa, sob pena de ter o benefício cancelado. Foi então, a partir de 2009, implementado um sistema de acompanhamento às contrapartidas do beneficiário, principalmente na área de educação e saúde, que são os principais focos do programa, com objetivo de aumentar o capital humano.

Para Soares e Sátyro (2009), em uma análise global dos resultados do PBF, percebemos que, o público total que é atendido pelo programa variou poucas vezes e, na maior parte dos períodos, manteve-se praticamente constante. A quantidade de acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes também se manteve em nível considerável satisfatórios pelos gestores. E o percentual de pessoas atendidas em relação ao público total atendido pelo programa também alcançou níveis satisfatórios, mantendo-se, praticamente, acima dos 80% de acompanhamento da frequência escolar. Por



outro lado, a contrapartida da saúde parece apresentar um pouco mais de dificuldade para acompanhar as mães, gestantes, nutrizes e as crianças. Manter a carteira de vacinação das crianças em dia e fazer o pré-natal, são algumas obrigações que se exigem para continuar recebendo o benefício. Ademais, algumas mães se preocupam mais em manter o filho na escola, ou pelo menos cumprir com 85% de frequência escolar, do que com a contrapartida na área de saúde. Entretanto, do mesmo modo como pode perder o benefício pelo não comparecimento da criança à escola, a não obrigação na área da saúde, depois dos comunicados, acarreta também na perda do benefício.

Embora ainda não tenham alcançados seus objetivos plenos, autores como Soares e Sátyro (2009, p. 16) afirmam que: “[...] o monitoramento das contrapartidas do PBF é um esforço complexo e bem montado, feito por três áreas diferentes nos três níveis federativos do Brasil. As contrapartidas educacionais são consolidadas pelo MEC e as contrapartidas de saúde pelo Ministério da Saúde. O MDS, por sua vez, faz a cobrança aos beneficiários”. A importância da sintonia e comunicação entre as esferas governamentais tem se mostrado uma das bases à manutenção e sucesso do programa, pois possibilita maior controle sobre quem realmente precisa e contribui para a expansão da cobertura do programa em todo território nacional.

Diferente de como era no final do governo de FHC, que, embora tenha iniciado os programas de transferência de renda condicionada, a incomunicabilidade entre as secretarias e ministérios se apresentavam como principal entrave aos programas. Foi a partir dos governos de Lula e Dilma, que o desenho institucional do Programa Bolsa Família ganhou um novo reordenamento. A parceria entre as três esferas de governo possibilitou uma melhoria na gestão do programa e melhor distribuição dos recursos às famílias. Ressalva-se, novamente, o papel fundamental que as prefeituras desenvolvem nesse processo de mapeamento e identificação das famílias.

Assim, de acordo com os dados analisados, percebemos que nos dois últimos anos do governo de FHC, a porcentagem média de pessoas pobres foi de 21,45%. Nos dois governos de LULA, a porcentagem média foi de 19,56% de pessoas pobres. Enquanto que, no primeiro mandato da presidenta Dilma, a porcentagem média de pessoas pobres foi de 12,15%. Para tanto, a porcentagem média da população pobre no Pará reduziu cerca de 43,36% comparando os três governos.



### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência brasileira com os programas de transferências de renda tem sido alvo de grande debates e controvérsias, principalmente no âmbito governamental, uma vez que é visto como gerador de comodismo e pelo aumento da pobreza no país. Na verdade, quando se fala que o programa causa desincentivo ao trabalho, muito pouco se sabe que os efeitos do programa são vistos apenas a médio e longo prazo. Pois, não se trata apenas do aferimento de renda, mas de mudanças nos padrões de consumo e de qualidade de vida das pessoas.

Quando se discute a aplicabilidade e eficiência dos programas, temos que levar em conta a importância dessas transferências e o que esses valores aportam para os municípios. Em muitos casos, o valor transferido apresenta-se como principal fonte de renda do município, ajudando a melhorar as condições e padrões de vida organizacionais do município. Quanto maior o número de beneficiários no município, mais recurso recebe para combater os riscos sociais identificados, atraindo recursos para melhoria nas áreas de educação, saúde e infraestrutura urbana.

Portanto, através deste estudo, não se pode negar que os programas de transferência condicionada de renda contribuíram e contribuem, desde o governo de FHC até o governo de Dilma Rousseff, para a erradicação da fome e da miséria no país. No estado do Pará foi identificada uma redução da pobreza extrema de 44,62% entre os anos de 2001 e 2013. Isso significa que apenas 4,99% da população do Estado vive na pobreza extrema. No mesmo ano, o número de pessoas consideradas pobres, isto é, de pessoas que possuem uma renda domiciliar *per capita* de até R\$ 140,00, era de 10,40% da população, enquanto que, no ano de 2001, cerca de 20,73% da população vivia na linha de pobreza. Isso representa uma taxa de redução da pobreza no estado de 49,83%.

De fato, os resultados superam a expectativa dos mais céticos, embora quem esteja na extrema pobreza também é considerado pobre. Como os resultados para redução da extrema pobreza e da pobreza são quase idênticos, 44,62% da população saiu da extrema pobreza, porém não deixou de ser pobre. Mas o ganho mais significativo são os 49,83% que saíram da linha de pobreza, pois do contrário não é válido, pois a população não pode ter voltado à pobreza extrema, uma vez que essa reduziu em quase 47% o número de pessoas nessa linha. Então, o que podemos concluir é que, após as transferências de renda, houve uma redução significativa da pobreza no estado. Isso se explica justamente pelo índice de



Gini para o mesmo período de 2001-2013, quando se apresentou uma redução da desigualdade no estado de 9,03%. Outro índice que confirma o êxito do PBF é o Índice de Vulnerabilidade Social na dimensão trabalho e renda. Embora representando indicadores de alta vulnerabilidade social, a redução deste índice contribuiu para um desenvolvimento humano menos vulnerável da renda no estado.

Se, por um lado, o PBF e outros programas anteriores a ele foram essenciais para a redução da pobreza no estado – o indicador de renda nos mostrou isso –, por outro, não podemos celebrar tanto esse feito, isso porque uma das contrapartidas do programa era o aumento do capital humano. Isso significa que um dos focos do programa consistia na melhora da qualidade da educação, reduzir a taxa do analfabetismo, aumentar os anos de estudos, aumentar a taxa de crianças frequentando a escola, entre outros. Como vimos, anteriormente, apesar de o Índice de Desenvolvimento Humano na dimensão educação ter evoluído ao longo do tempo, ele ainda é considerado de médio desenvolvimento. Isso nos ajuda a entender melhor porque que o Índice de Vulnerabilidade Social no estado ainda é considerado alto. Quando observamos o gráfico da dimensão capital humano do IVS, percebemos que é nesta dimensão a maior vulnerabilidade social do estado. A justificativa que melhor se aplica a essa situação, talvez, seja a falta de serviço público à população, como construção de novas escolas, criação de programas estaduais voltados para jovens e adultos na situação de risco social. Isso porque houve aumento na taxa de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola e, de adolescente de 15 a 17 anos com fundamental completo.

Nesse sentido, concluímos que o maior impacto do Programa Bolsa Família foi na renda da população, contribuindo para a redução da pobreza e extrema pobreza e reduzindo a desigualdade no estado, aportando às famílias condições mínimas de sobrevivência. Entretanto, também houve melhorias de infraestrutura urbana, e isso pode ser explicado pelo repasse de verbas do governo federal ao município para suprir as carências dos riscos sociais.

Deste modo, apesar de efetivo, o PBF ainda tem muitos desafios pela frente, um deles é aumentar o valor transferido às famílias, pois ainda tem se mostrado insuficiente para tirar milhares da linha de pobreza. Por fim, a acuidade dos dados estudados nos faz refletir que os pontos negativos podem estar mais na mente das pessoas do que no próprio resultado do programa em si, o que pode inspirar novos trabalhos sobre o tema.





## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Danielle Pereira de; DE OLIVEIRA, Gilson Batista. Considerações sobre os Programas de Transferências Diretas de Renda no Brasil no período de 1998 a 2004. **Revista da FAE**, v. 10, n. 2, 2016.

AZEVEDO, Adriana Fonseca de. Programa de Complementação de Renda Bolsa-Família: política de Estado ou política de governo? **Novos Cadernos NAEA**, v. 10, n. 2, 2009.

DATASUS. Disponível em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php>>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

FERRARIO, Marcela Nogueira. **Análise do impacto dos programas de transferência de renda sobre as despesas familiares com o consumo**. 2013. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2014/default.shtm>>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

IPEA - Atlas de Vulnerabilidade Social nos municípios brasileiros. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/ivs/pt/home/>>. Acesso em 24 de novembro de 2015.

KAGEYAMA, Angela; HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e Sociedade**, v. 15, n. 1, p. 79-112, 2006.

Ministério do Desenvolvimento Social<sup>3,6</sup>. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagidata/METRO/metro.php?p\\_id=4](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagidata/METRO/metro.php?p_id=4)>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

MESQUITA, C. S. **O programa bolsa família: uma análise de seu impacto e significado social**. 2006. 139 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em: <<http://mds.gov.br/>>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

SOARES, F. V., SOARES, S., MEDEIROS, M., OSÓRIO, R. G. **Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade**. Textos para discussão, Brasília: IPEA, n. 1228, p. 1-41, outubro de 2006.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; ESPÍNOLA, Gepherson Macêdo. Programas Sociais no Brasil: um estudo sobre o Programa Bolsa Família no interior do nordeste brasileiro. **Caderno CRH**, Salvador, v. 28, n. 73, p. 147-164, janeiro/abril, 2015.



## **GT01 - Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado na América Latina.**

### **REGISTROS DO PROCESSO PARTICIPATIVO DA OUC ACLO: SUBSÍDIOS PARA ANÁLISE DO PROCESSO E DA ATUAÇÃO DOS AGENTES**

Júlia Birchal Domingues(IPPUR/UFRJ; EA/UFMG)<sup>1</sup>  
jubirchal@gmail.com

#### **RESUMO**

O presente artigo procura apresentar os agentes envolvidos no processo participativo da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos / Pedro I + Leste-Oeste (OUC ACLO), realizado de outubro de 2014 a junho de 2015, e analisar a sua atuação. Para tanto, o instrumento Operação Urbana Consorciada é brevemente apresentado, bem como o histórico da OUC ACLO e o processo participativo em estudo. Em seguida, é construído um retrato dos perfis dos participantes, através da sua classificação em categorias de agentes e análise de alguns dados gerados, a partir das listas de presença, a respeito dos eventos de que participaram. Por fim, procura-se fazer uma análise sintética a respeito da atuação desses perfis de agentes.

Palavras-chave: processo participativo, planejamento urbano, operação urbana consorciada, OUC ACLO, agentes.

#### **1. INTRODUÇÃO**

O presente artigo consiste no estudo de caso do processo participativo que ocorreu entre outubro de 2014 e junho de 2015 na cidade de Belo Horizonte, MG, Brasil para a elaboração do plano urbanístico da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos / Pedro I + Leste-Oeste (OUC ACLO)<sup>2</sup>. Trata-se de um plano que impacta cerca de 10% do território do município, incluindo áreas centrais e alguns dos principais eixos viários da cidade, de

---

<sup>1</sup>Mestranda no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Brasil. Professora Voluntária pelo Departamento de Análise Crítica e Histórica da Arquitetura e do Urbanismo (ACR) da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA/UFMG). Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela EA/UFMG.

<sup>2</sup> A pesquisa de campo foi realizada para a elaboração da monografia de conclusão de curso em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Arquitetura da UFMG, intitulada "Retratos da participação: Registros e relatos do processo participativo da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos / Pedro I + Leste-Oeste" e defendida em dezembro de 2015. As reflexões tecidas no presente artigo são complementadas pela pesquisa de mestrado atualmente em curso.



forma que apresenta grande potencial de impacto socioespacial. O instrumento Operação Urbana Consorciada é brevemente discutido e o histórico do projeto é apresentado.

O principal enfoque deste artigo é a análise da atuação dos agentes ao longo do processo participativo. Para sua elaboração, o processo participativo, que contou com um total de 38 eventos, foi acompanhado pela autora na condição de observadora participante. São tecidas reflexões metodológicas a respeito do trabalho de campo e, em seguida, é construído um retrato dos perfis dos participantes, a partir de dados gerados através das listas de presença dos eventos, das observações de campo e da condução de entrevistas qualitativas com 37 agentes que participaram do processo.

## 2. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA ANTÔNIO CARLOS/PEDRO I + LESTE-OESTE

### 2.1 O instrumento Operação Urbana Consorciada

A Operação Urbana Consorciada (OUC) é um instrumento urbanístico instituído pelo Estatuto da Cidade (Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001). O texto que lhe dá origem o define como uma área delimitada por lei municipal específica baseada no Plano Diretor e que incorpora um

conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (Brasil, Lei 10.257/2001, Art. 32. § 1º).

Para alcançar esses objetivos, o instrumento tem como premissa a capacidade de alterar os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo e do subsolo e as normas edílicas, bem como promover a regularização de edifícios irregulares, em troca de contrapartidas, que podem ser exigidas dos proprietários, usuários permanentes e investidores e que apenas podem ser reinvestidas na própria área da OUC e de acordo com o plano da Operação. Tais contrapartidas podem ser tanto financeiras quanto ocorrer na forma de projetos urbanos de interesse público.

Uma das maneiras de obter as contrapartidas financeiras é através da venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), que são títulos de potencial construtivo que apenas podem ser usados dentro da área da OUC, compreendendo potenciais entre o máximo estabelecido pela Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) do município e o limite estabelecido pela OUC. A venda de potencial construtivo tem como objetivo financiar as obras, intervenções e programas que compõem o projeto da Operação Urbana, criando as próprias condições de suporte para a implantação das edificações resultantes dos potenciais construtivos vendidos. Trata-se, portanto, em tese, de um



instrumento de captura de mais-valia fundiária, isto é, um instrumento que procura recuperar para o Poder Público parte da valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos em infraestrutura e equipamentos urbanos. Contudo, para tornar tais títulos mais atraentes para o mercado imobiliário, o instrumento tem a premissa de flexibilizar os parâmetros construtivos determinados pelo Plano Diretor (PD), bem como oferecer outras vantagens para o setor privado em troca de contrapartidas, teoricamente, de benefício público.

Com isso, a Operação Urbana Consorciada se insere na lógica do planejamento estratégico neoliberal, que pensa a cidade como uma empresa em competição com as demais, de modo que elas devem conferir as melhores condições para a recepção de investimentos privados (VAINER, 2011). A criação dessas condições pelo Estado tem sido caracterizada pela execução de grandes projetos urbano em regime de exceção urbanísticas e que constituem verdadeiras rupturas territoriais que inserem a escala local na dinâmica global (VAINER; OLIVEIRA; NOVAIS, 2012). Nesse contexto, o instrumento tem sido objeto de várias críticas, com destaque para aquelas tecidas por Mariana Fix (sem data), que o apresenta como um instrumento de promoção a acumulação privada de capital e de agravamento as desigualdades socioespaciais.

## **2.2 Histórico OUC ACLO**

A concepção da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste + Oeste (OUC ACLO) teve início na forma de duas Operações Urbanas Consorciadas distintas. A primeira, denominada OUC Antônio Carlos/Pedro I, foi elaborada pelos técnicos da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano (SMAPU) a partir do início de 2010. A segunda, chamada de OUC Vale do Arrudas, envolvendo o eixo viário leste-oeste, foi elaborada a partir do final de 2011, por um consórcio conformado pelas construtoras Andrade Gutierrez, Barbosa Mello e Norberto Odebrecht Brasil, em resposta a um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) instituído pela PBH em novembro de 2011. No início de 2013 surgiu a proposta de serem unificadas as duas OUCs. Suas áreas se encontram demarcadas dentre aquelas prioritárias para a aplicação do instrumento Operação Urbana Consorciada na Lei Municipal nº 9959, que revisou o Plano Diretor do Município, aprovada em 2010 e regulamentou o instrumento.

O Plano Urbanístico resultante da união das duas Operações Urbanas, apelidada de OUC Nova BH, porém oficialmente intitulada Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I - Leste-Oeste / Vale do Arrudas, foi concluído em julho de 2013 e sua divulgação pública ocorreu em outubro do mesmo na. Em razão da falta de participação popular na elaboração do projeto, o Ministério Público (MP) foi acionado, dando início a um



processo de investigação e culminou em uma Ação Civil Pública em julho de 2014. Como resultado, a PBH firmou um acordo com o MP de que daria um passo atrás, promoveria um processo participativo e reelaboraria o projeto, sem descartá-lo totalmente. O projeto retomou o nome original, levemente alterado para Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste (OUC ACLO), em razão da resistência gerada em torno da OUC Nova BH. Ele foi apresentado ao público novamente, em outubro de 2015, após primeira fase de revisão.

Em outubro de 2015, teve início o processo participativo. Ao todo, foram realizados 38 eventos, entre formatos exigidos pelo acordo com o MP, como oficinas com a população, debates regionais e audiências públicas, e alguns outros, concebidos pela própria SMAPU voluntariamente (Oficinas Institucionais, Oficinas com Conselheiros da Sociedade Civil e Campos Regionais) ou em resposta a demandas da sociedade civil ao longo do processo (Grupo de Trabalho sobre Parâmetros Urbanísticos e Grupo de Trabalho sobre Instrumentos de Gestão – os GTs)<sup>3</sup>.

### 3. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Gilberto Velho (2013) chama a atenção para os limites e possibilidades de um pesquisador realizar estudos de caráter antropológico em sua própria sociedade. De acordo com o autor, é possível fazê-lo em uma sociedade complexa como a moderno-contemporânea, marcada por processos de individuação que destacam o indivíduo das instituições e permite o trânsito entre vários planos da realidade.

Tanto no estudo de uma cultura supostamente exótica, quanto no estudo do próprio contexto em que nos inserimos, é necessário relativizar os conceitos de estranhamento e de familiaridade. A proximidade cultural traz consigo uma série de preconceitos que precisam ser desconstruídos. O autor propõe que, em uma sociedade complexa, é possível estranhar o familiar: “A possibilidade de partilharmos patrimônios culturais com membros de nossa sociedade não nos deve iludir a respeito das inúmeras discontinuidades e diferenças provindas de trajetórias, experiências e vivências específicas” (VELHO, 2013, p. 82-83).

Outro fator fundamental a respeito da condução de pesquisas de campo qualitativas diz respeito ao papel desempenhado pelo pesquisador, que pode estar em qualquer ponto entre os extremos do observador completo e a participação completa. A esse respeito, Babbie (2008) destaca que, não importa a posição ocupada, o pesquisador sempre exerce

---

<sup>3</sup> Descrições mais detalhadas a respeito de como foram os diferentes formatos do processo participativo podem ser encontrados em Domingues (2015; 2017).





influência sobre o seu objeto de estudo. Velho (2013) acrescenta que as análises derivadas são necessariamente filtradas pelo olhar do investigador, sendo impossível a total objetividade ou neutralidade. Isso gera a necessidade de constante “autodimensionamento” com relação ao objeto (VELHO, 2013) e às próprias análises, confrontando-as a todo tempo com novas observações de campo e aprimorando o conteúdo das análises elaboradas, em um constante movimento dialético (BABBIE, 2008).

Seguindo as recomendações de Babbie (2008), destaco o meu nível de envolvimento com ele e os diferentes papéis que desempenhei. Particpei das primeiras atividades de discussão da OUC ACLO abertas ao público de maneira independente. Em janeiro de 2015. Tornei-me estagiária da SMAPU, na Gerência responsável pela elaboração da OUC ACLO. Assim, enquanto estagiária, acompanhei o processo participativo até o seu fim, em junho de 2015. A pesquisa de campo conduzida de modo consciente teve início em março de 2015, quando decidi fazer do processo participativo da OUC ACLO o objeto do estudo de caso para a pesquisa de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Após sair do estágio, continuei desempenhando o papel de pesquisadora. Ao longo dos meses de outubro e novembro de 2015, conduzi entrevistas qualitativas com diversos agentes que participaram das discussões, em parceria com a pesquisadora Thaís Mariano Nassif Salomão<sup>4</sup>, então mestranda do Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da EA-UFGM.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de setembro e novembro de 2015, mediante assinatura de termos de autorização para sua gravação e uso das informações para fins acadêmicos. No total, foram conduzidas 27 entrevistas, de cerca de uma hora, com 37 pessoas de diferentes perfis, em que discorreram a respeito de suas percepções sobre o processo participativo e sobre o projeto da OUC ACLO. A seleção dos entrevistados foi baseada em dados gerados a partir das listas de presença dos eventos. Os entrevistados foram selecionados a partir de dois critérios: 1) número de vezes que compareceu aos eventos do processo participativo e 2) diversidade dos agentes entrevistados, procurando cobrir todos os principais perfis de participantes identificados. Tendo como base os resultados dessa pesquisa de campo, procura-se fazer uma análise sintética a respeito da atuação desses perfis de agentes.

---

<sup>4</sup> A dissertação de Nassif, intitulada “Linguagem técnica e (im)possibilidades para a produção democrática do espaço urbano: uma análise a partir de duas experiências participativas em Belo Horizonte”, foi defendida em setembro de 2016.



#### 4. A ATUAÇÃO DOS AGENTES NO PROCESSO PARTICIPATIVO DA OUC ACLO

Nesta subseção, é construído um retrato dos perfis dos participantes, a partir de dados gerados através das listas de presença dos eventos, das observações de campo e da condução de entrevistas qualitativas. Os agentes que participaram do processo de discussão da OUC ACLO foram classificados a partir das listas de presença dos eventos, ocasião em que eram perguntados, para preenchimento da lista, se representavam alguma entidade. As listas de presença foram transcritas e condensadas de modo a não permitir que um mesmo participante constasse mais de uma vez. Na lista condensada, o nome de cada participante trazia a informação de a quantos e a quais eventos ele compareceu, além de todas as formas com que ele se autoidentificou. A partir dessas informações, combinadas com perfis que eu havia identificado ao longo das observações de campo, tendo como base as contribuições dos participantes que se manifestavam, foram criados três níveis de categorias usados para classificá-los. As classificações encontram-se representadas na Figura 1.

A Figura 1 revela que proporção de participação mais elevado foi aquele do Setor Público (40%), cuja grande maioria é composta por funcionários da PBH. O Setor Público é seguido pela Sociedade Civil Organizada (28%) e pela Sociedade Civil Não Organizada (25%), ao passo que a participação do Setor Acadêmico foi de apenas 5%.





#### **4.1 Associações de Moradores**

A participação e as contribuições de moradores foram mais expressivas que a dos demais agentes, sendo as suas associações importantes atores do processo de discussão da OUC ACLO. Algumas associações de moradores tiveram atuação de bastante destaque, muitas delas motivadas por posturas anteriores da Prefeitura, outras em razão da proposta da OUC ACLO em si. Exemplos do primeiro caso são as associações dos bairros Calafate, Lagoinha e Bonfim. Os moradores do bairro Calafate se posicionaram contrários à implementação de uma bacia de contenção na região, algo que excede o escopo da OUC, por se tratar de um projeto de outro setor da Prefeitura. O projeto original da Operação Urbana previa um parque para a região, já presumindo que a bacia seria implementada. No entanto, os moradores lograram a abertura da possibilidade de projetos alternativos, caso isso não ocorra. Já os bairros Lagoinha e Bonfim têm sido historicamente afetados por intervenções rodoviaristas que significaram um número elevado de remoções e perdas consideráveis na ambiência da região. Os bairros passaram a atrair grupos socialmente marginalizados, o que causa incômodo em seus moradores. Em 2014, foi revelado que a área receberia a nova sede da Prefeitura e que várias residências seriam removidas. Os bairros se mobilizaram contrariamente à proposta. Com a OUC ACLO, viram a necessidade de intervir sobre o conteúdo das propostas, para garantir que seus interesses fossem contemplados. Por meio de assessorias técnicas contratadas por uma das associações, propuseram uma série de intervenções culturais, objetivando requalificar a região.

Já as associações de outros bairros participaram para resistir a certas propostas da Operação Urbana. Por exemplo, os bairros São Luís, São José, Planalto e Santa Tereza se posicionaram contrariamente à verticalização das regiões tipicamente horizontais, sendo que alguns lograram a alteração de parâmetros para um padrão mais restritivo. Os moradores do Planalto também foram mobilizados por um empreendimento particular previsto para uma área verde da região e passaram a procurar vários espaços para procurar conquistar a preservação da área. De maneira semelhante ao bairro Calafate, foi incorporado ao projeto da OUC ACLO a possibilidade de instalação de um parque na área, caso o empreendimento não se concretize. Muitas das associações de moradores se manifestaram contrárias à presença de Habitação de Interesse Social, com destaque para os bairros São Luís, São José, Bonfim e Lagoinha – por motivos distintos. São Luís e São José são bairros de classe média e alta que querem manter esse perfil. Já os moradores dos bairros Bonfim e Lagoinha argumentam que já foram em demasiado prejudicados por políticas públicas e que não desejam mais elementos que atraiam populações marginalizadas, mas sim o contrário. Esse é um pequeno panorama das questões



levantadas pelas associações de bairro, que, embora possa parecer que se tratam de demandas mais localizadas, estão todas relacionadas a dinâmicas gerais da produção da cidade.

Outro aspecto a ser destacado é que, desde a composição do GT Instrumentos de Gestão, a discussão sobre os grupos gestores da OUC ACLO se tornou um espaço de disputa pela inclusão dos diversos agentes na sua composição. Nesse contexto, as Associações de Moradores que já participavam dos debates procuram conquistar a prioridade para compor a gestão da OUC ACLO, tecendo críticas a outras associações com menor atuação ou tradição, e se opuseram à presença de moradores independentes, de entidades profissionais e de funcionários não concursados do Executivo, que são consideradas como possuidoras de seus próprios interesses – isto é, interesses diferentes daqueles das associações.

#### **4.2 Movimentos Sociais**

A atuação dos movimentos sociais enquanto grupos articulados não foi expressiva durante a fase de discussão pública da Operação Urbana. De maneira geral, ela foi marcada pela participação autônoma de militantes envolvidos em alguns Movimentos, como por Moradia, por Mobilidade Urbana e no Movimento Estudantil. Houve uma atuação inicial mais articulada junto às Associações de Moradores, no contexto da oposição à OUC Nova BH. Após esse momento, segundo relatos dos entrevistados, ela foi focada mais no posicionamento dos indivíduos em si, enquanto ativistas urbanos.

Iniciado o processo participativo, os militantes levantaram a preocupação com as vilas e favelas e demanda de tratamento especial para elaboração de propostas e intervenção que as envolvem: a Prefeitura deve procurar da população residente para estabelecer um diálogo, e não o contrário, por meio momentos participativos. Apresentaram, também, a preocupação com a participação popular durante a gestão da implementação da OUC, e não apenas na elaboração do projeto. Já no momento das audiências públicas, quando as propostas foram apresentadas com maior detalhamento, incluindo aquelas referentes às diretrizes para a Habitação de Interesse Social e para a gestão da Operação Urbana, os movimentos sociais alteraram um pouco a sua postura, reconhecendo ter havido conquistas e avanços importantes na concepção do projeto, mas ainda apresentando dúvidas com relação à pertinência de implementá-lo usando o instrumento Operação Urbana Consorciada. Nesse segundo momento, movimentos de ciclistas também começaram a trazer suas demandas e fazer suas críticas, como foi o caso do movimento BH em Ciclo, que alegou não ter havido diálogo suficiente com esses movimentos para a





elaboração da rede cicloviária do projeto da OUC e solicitou que fosse estabelecido contato nesse sentido.

Uma exceção ao padrão de atuação individualizada, descrito anteriormente, talvez seja o entrevistado de Movimentos por Moradia, como o Movimento Nacional de Luta pela Moradia, que tem cadeira do Conselho das Cidades, o Movimento Mineiro de Habitação, que faz a articulação com o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, e a Pastoral Metropolitana dos Sem Casa. Assim, o entrevistado também apresenta uma atuação institucionalizada, sendo também conselheiro no COMPUR, o que o leva a ter uma atuação mais articulada com o movimento que representa no que toca à Operação Urbana.

#### **4.3 Setor Imobiliário**

A participação do setor imobiliário também não foi particularmente expressiva. Nos momentos em que os empreendedores imobiliários participaram, foi apresentada a preocupação com a viabilidade econômico-financeira dos parâmetros urbanísticos propostos, pois avaliam que o consumidor não será capaz de pagar pelas tipologias propostas. No GT sobre Parâmetros Urbanísticos, foi questionada a viabilidade específica do modelo verticalizado de Habitação de Interesse Social, sob o pretexto de que a instalação de elevadores encarece em demasia o valor da obra, e da sua localização dentro do perímetro de Belo Horizonte. Um dos entrevistados, um construtor, foi convidado pela Secretaria para participar do GT especialmente para contribuir a respeito de soluções construtivas sustentáveis e economicamente viáveis, que caracterizam as obras por ele executadas.

O participante mais atuante do Setor é um membro do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (SINDUSCON-MG) e da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), que representa o setor imobiliário. Em suas intervenções, tanto nas audiências públicas quanto nas reuniões dos grupos de trabalho, ele manifestou sua preocupação com a viabilidade da Operação Urbana, pedindo que os estudos fossem apresentados e discutidos em um grupo técnico sobre a viabilidade da Operação. Em suas explicações, o representante do Setor Imobiliário alega que a OUC ACLO é totalmente inviabilizada pelas tipologias que propõe, com destaque para a tipologia incentivada. O padrão destinado à baixa renda não teria correspondência no preço das unidades, em razão da sua localização e do incremento nos custos gerados pela venda de potencial construtivo, nem na capacidade de pagamento pelo público alvo, cuja capacidade de financiamento é ditada pelos bancos. Assim, para ser viável, a Operação Urbana deveria permitir a construção de edificações para faixas de renda mais elevadas, no caso do uso



residencial, bem como expandir a possibilidade de usos para comércio e serviços, também de padrão mais elevado.

Ainda, houve a demanda não acatada do Setor Imobiliário, feita por esse representante do SINDUSCON e da FIEMG, de ser formado um GT sobre a Viabilidade Econômica da OUC ACLO. De início, a recusa foi justificada pela indefinição dos parâmetros urbanísticos, que impossibilitavam um estudo da viabilidade. No entanto, uma vez definidos os parâmetros, foi elaborado o Estudo de Viabilidade Econômica e Financeira (EVEF), sem que fosse composto o GT solicitado, o que fomenta críticas do Setor Imobiliário a respeito do não atendimento à sua demanda. Ao longo do processo, houve, por parte dos técnicos da Prefeitura, grande resistência em se reunir com o Setor Imobiliário e atender a suas demandas.

#### **4.4 Setor Comercial**

A participação do setor comercial não foi particularmente expressiva. Destacam-se uma representante do Polo Moveleiro da Avenida Silviano Brandão e outra da Câmara de Dirigentes Lojistas de Belo Horizonte (CDL/BH). Ambas foram entrevistadas e apresentaram posturas distintas a respeito tanto da proposta da OUC ACLO, como da eficiência dos momentos de participação. A representante do Polo Moveleiro se posicionou contrária a várias propostas da OUC ACLO para a região, pois elas envolvem a retirada de vagas de estacionamento e implantação de ciclovias, o que alega que afetaria fortemente o comércio da região. Frustrada com outras obras feitas pela Prefeitura que também afetaram negativamente o comércio, tanto historicamente na sua região quanto intervenções mais recentes em outras áreas da cidade, a comerciante manifestou que o comércio de rua e suas especificidades não é contemplado pelos projetos urbanos. Já a representante do CDL, uma arquiteta (e provavelmente justamente por isso), avaliou o projeto de maneira mais positiva para o comércio, em razão das propostas de uso misto para as vias consideradas como centralidades.

#### **4.5 Setor Técnico**

Para analisar a atuação do Setor Técnico, é importante manter em mente que ele não é composto apenas pelos perfis aqui apresentados, pois as contribuições de caráter técnico perpassam também as discussões elaboradas pelos Setores Acadêmico e Imobiliário e por representantes de Movimentos. Assim, a presente subseção reúne uma fração dos técnicos que participaram das discussões da OUC ACLO, compostos por representantes de entidades de classe e profissionais autônomos. De maneira geral, o Setor



Técnico contou com participação mais expressiva de arquitetos urbanistas, mas também com geógrafos e advogados. Embora o Setor Técnico não tenha tido participação numericamente significativa, suas contribuições foram centrais no processo de discussão da OUC ACLO, dado o peso conferido aos argumentos de natureza técnico-científica.

Nas disputas pela composição da estrutura de gestão no GT sobre Instrumentos de Gestão, uma representante do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) criticou a ausência de cadeiras para as entidades de classe nos grupos gestores, e profissionais manifestaram interesse em assessorar nas decisões dos grupos gestores locais e, em alguns casos, demandaram ter a premissa de elaborar projetos junto a esses grupos. Alguns membros de Associações de Moradores, por outro lado, se opuseram à presença do Setor Técnico nos grupos gestores, defendendo a autonomia dos moradores nos processos de tomada de decisão e que, caso a assessoria técnica se provasse necessária, as próprias associações deveriam contratar profissionais em que confiam e que têm conhecimento da área em questão. Em resposta, alguns arquitetos urbanistas defenderam a importância da presença do setor técnico na gestão da OUC, mesmo que sem direito a voto, para auxiliar nos processos de discussão e assim evitar que fossem tomadas decisões tecnicamente inviáveis ou danosas para a cidade como um todo. Foi levantada pelos técnicos, ainda, a questão de que nem todas as associações têm condições de pagar por profissionais para lhes conferir auxílio técnico, de modo que seria importante haver assessoria voluntária de arquitetos urbanistas.

Os arquitetos também tiveram atuação no GT de Parâmetros Urbanísticos, pedindo, sobretudo, a sua flexibilização, para dar maior margem de escolha na elaboração do projeto. A flexibilização foi acatada pela equipe, que especificou situações, tanto de flexibilização quanto de restrição dos parâmetros, tanto em relação aos lotes vizinhos, às vias adjacentes e ao conjunto das edificações do entorno.

#### **4.6 Setor Acadêmico**

O Setor Acadêmico, por sua vez, apresenta perfis diversificados de participantes. Dentre eles, há ativistas de movimentos sociais cuja militância se mistura com a formação e a atuação acadêmicas. Outro perfil diz respeito à atuação mais institucionalizada por meio de grupos de pesquisa, com destaque para dois, o Indisciplinar e o Laboratório de Geoprocessamento, ambos da Escola de Arquitetura da UFMG. No contexto desses grupos de pesquisa, inclusive, há um contraste entre as formas de atuação, pois o primeiro, assim como os ativistas de movimentos sociais, faz uma junção entre pesquisa e extensão acadêmicas e a militância social, ao passo que o segundo participou das discussões da



OUC ACLO como parte da pesquisa de uma doutoranda vinculada ao laboratório e contribuiu especialmente nas discussões do GT sobre Parâmetros Urbanísticos, apresentando modelagens eletrônicas dos resultados dos parâmetros propostos. Assim, a atuação do Laboratório de Geoprocessamento foi semelhante à de um terceiro perfil, que são os membros da academia que participam enquanto pesquisadores do próprio processo da OUC ACLO e acabam por exercer alguma influência no processo. Há, ainda, um quarto perfil, formado por membros da academia e estudantes que participam motivados por um misto de senso cívico e atribuições da profissão, resultando no acompanhamento de fóruns de discussão e decisão de questões da política urbana.

O grupo de pesquisa Indisciplinar, por sua vez, teve atuação particularmente relevante, que remonta a processos anteriores. A atuação do grupo Indisciplinaré orientada pela avaliação de que os grandes projetos urbanos são elementos importantes nas disputas por territórios, pois eles geram disputas locais dentro da sua área de abrangência, e que é fundamental que a Universidade procure fazer a conexão entre o micro e o macro que conformam os conflitos urbanos. Desde 2012, o grupo acompanha projetos de PPPs para a cidade, dentre os quais se destacou a OUC Nova BH, lançada em 2013. O grupo foi protagonista, junto a Associações de Moradores, no acionamento do Ministério Público que culminou com a reformulação da OUC Nova BH e com o processo participativo da OUC ACLO. Ao longo das discussões, o Indisciplinar levantou especialmente a questão da gestão da Operação Urbana e contribuiu ativamente na elaboração da estrutura de gestão pelo GT sobre Instrumentos de Gestão. Além disso, monitoraram a regularidade das atividades da SMAPU quanto ao cumprimento de todos os requisitos do acordo com o Ministério Público.

#### **4.7 Legislativo Municipal**

Os participantes do Legislativo Municipal totalizam apenas dez indivíduos. De maneira geral, eles participaram dos debates regionais ou de audiências públicas, com números reduzidos de participações. Dentre os assessores de Vereadores que se identificaram nas listas de presença, três representam parlamentares pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e um do Partido Republicano da Ordem Social (PROS). Durante as audiências públicas, alguns assessores prestaram esclarecimentos a respeito de demandas locais da população.

#### **4.8 Executivo Municipal**

O Executivo Municipal apresentou grau de participação extremamente expressivo durante o processo de discussão da OUC ACLO, totalizando cerca de 38% (trinta e oito por



cento) dos participantes. No entanto, de maneira geral não se expressavam publicamente nos eventos, com exceção das participações nas reuniões dos GTs de Parâmetros Urbanísticos e Instrumentos de Gestão, as quais pude acompanhar, e, muito provavelmente, nas Oficinas Institucionais a ele direcionadas. Dentre os participantes que assinaram as listas de presença, destacam-se funcionários que atuam na área da Saúde e nas diferentes Secretarias Regionais de Belo Horizonte. Apesar do alto grau de participação, a maior parte compareceu aos eventos apenas uma vez. Dentre as poucas pessoas que apresentaram um maior número de participações, estão as duas servidoras entrevistadas da Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (URBEL), autarquia da PBH, ambas arquitetas, que atuaram ativamente no GT Parâmetros Urbanísticos e, em momentos extra participação, contribuíram sobretudo para a construção da política de HIS da OUC ACLO.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espero, com o presente artigo, ter conseguido apresentar um breve, mas abrangente, panorama a respeito da atuação dos agentes envolvidos no processo participativo da OUC ACLO, destacando as principais questões levantadas por cada categoria de agentes e suas conquistas dentro do espaço de disputa pela alteração do projeto da Operação Urbana. Embora tais mudanças tenham sido pontuais no que toca o conteúdo do projeto, que permanece estruturalmente inalterado, é relevante fazer o mapeamento das conquistas da sociedade civil, dentro de uma determinada correlação de forças, para pensar os limites e possibilidades das práticas participativas no planejamento e na gestão urbanos.

## REFERÊNCIAS

- BABBIE, Earl (2005). *The basics of social research*. Belmont: Thomson Wadsworth, 2008.
- BELO HORIZONTE. *Lei nº 9.959 de 20 de julho de 2010*. Altera as leis nº 7.165/96 - que institui o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte - e nº 7.166/96 - que estabelece normas e condições para parcelamento, ocupação e uso do solo urbano no Município.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 10 de julho de 2001.
- DOMINGUES, Júlia Birchal. *Retratos da participação: Registros e relatos do processo participativo da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos / Pedro I + Leste-Oeste*. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo), Escola de Arquitetura, UFMG, 2015.
- \_\_\_\_\_. Bem comum e individualismo: critérios acionados pelo discurso técnico no planejamento urbano – um estudo de caso. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 17, 2017, São Paulo. Anais XVII ENANPUR. São Paulo: ANPUR, 2017. 20f.





FIX, Mariana. A "Fórmula Mágica" da Parceria Público-Privada: Operações Urbanas em São Paulo. Publicado em *Urbanismo: Dossiê São Paulo* - Rio de Janeiro, Campinas: PUECAMP/PROURB, pp. 185-198.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Plano Urbanístico Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I - Leste-Oeste / Vale do Arrudas. PBH, Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, outubro de 2013.

\_\_\_\_\_. Plano Urbanístico Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I - Leste-Oeste. PBH, Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, outubro 2014.

\_\_\_\_\_. Plano Urbanístico e Estudo de Impacto de Vizinhança da Operação Urbana Consorciada Antônio Carlos/Pedro I + Leste-Oeste - Caderno de textos, tabelas e figuras. PBH, Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento Urbano, setembro 2015.

VAINER, Carlos; OLIVEIRA, Fabrício Leal de.; NOVAIS, Pedro Lima. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In: OLIVEIRA, Fabrício Leal de; CARDOSO, Adauto Lúcio; COSTA, Heloísa Soares de Moura; VAINER, Carlos. *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Ed Vozes, 2011.

VELHO, Gilberto. *Um antropólogo na cidade: ensaios de antropologia urbana*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.



## **GT 01-Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina**

### **INTERDISCIPLINARIDADE E DISCIPLINARIDADE: DILEMAS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ JUNTO AO ORÇAMENTO PÚBLICO DOS MUNICÍPIOS PARAENSES**

Luis Carlos Freitas Rodrigues<sup>1</sup>(NAEA/UFPA)

[luis.rodrigues@ufpa.edu.br](mailto:luis.rodrigues@ufpa.edu.br)

#### **RESUMO**

O modelo de orçamento público dos Municípios Paraenses apresenta, na prática, e na maioria das vezes, um distanciamento das premissas que envolvem o controle social preconizado pela Constituição de 1988, e suas leis subsidiárias. Muitos são os motivos, um deles é uma proposta de construção metodológica diametralmente opostas da construção interdisciplinar que deveria nortear os diversos pressupostos de uma participação cidadã no processo decisório junto ao orçamento público. O modelo em vigor, tratado de forma disciplinar, tecnicista e burocrática, tem privilegiado o processo de dominação das elites políticas, econômica e técnicas existentes ou que circundam a esfera municipal, gerando obstáculos, distanciamento e o descaso de grande parte da população local quando do planejamento, elaboração, execução e revisão desse orçamento. O modelo atual preconiza uma combinação entre poderes executivos e legislativos dos municípios, com aval das instâncias de controle, como o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará-TCM, que perpetua a dualidade de um orçamento público, sem a participação pública. Dessa forma será feita uma análise sobre o processo de como a interdisciplinaridade faz-se necessária, até mesmo como processo de evolução técnica, na elaboração e implementação de orçamentos públicos municipais, norteados a construção de estruturas epistemológicas permeáveis a infinidade de temas e necessidades que um município no Estado do Pará nos dias atuais, necessita, minimamente, para contemplar as demandas de sua população.

Palavras Chaves: Orçamento Público; interdisciplinaridade; participação.

#### **1. INTRODUÇÃO**

O orçamento público no Brasil, desde a Constituição de 1988-CF/88, é organizado com base em uma estruturação que segue vários preceitos legalistas e da macroeconomia, onde os condicionantes técnicos-orçamentários e de finanças públicas são estruturados em uma cadeia multidisciplinar de eventos que devem se enquadrar em parâmetros condizentes com padrões orçamentários que, se supõe, sejam rígidos suficientes para inibir erros,

---

<sup>1</sup>Discente do Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido-PPGDSTU, NAEA/UFPA, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Professor Efetivo da Universidade Federal Rural da Amazônia-UFRA



distorções ou desvios de rotas. Dessa forma seguem a cartilha mundial das finanças públicas que encontram na econometria liberal seu ambiente confortável.

Porém, no caso brasileiro, essa mesma Constituição de 1988, que organizou o orçamento do país com base nas conhecidas prerrogativas da Nova Administração Pública, como Gestão por Resultados, Planejamento Estratégico, *Accountability*, Governança e outros padrões originados da administração privada, tem outro coeficiente que a compõe, ou que deveria compor, o orçamento de todos os entes nacionais, união, estados e municípios, é a participação, que aparece legalmente estabelecida em artigos da carta magna, ou em suas leis subsidiárias.

Surge então um questão dicotômica: de um lado uma estrutura “fechada” dominada por agentes públicos de alto escalão, ou de consultores que vendem sua expertise sobre orçamento público, principalmente para prefeituras, parlamentares e o setor privado que tem interesses econômicos junto a formação dos orçamentos do país, e tem como características principais o tecnicismo, a formatação burocratizante, e a titularidade desse orçamento nas mãos desses “super-técnicos”, que estão nos Ministérios da Fazenda, Planejamento Orçamento e Gestão, nas secretarias estaduais e municipais de finanças, administração e/ou gestão, ou outro nome que o alcaide da vez queira dar, além, é claro, dos escritórios de consultoria em finanças públicas espalhados pelo país a fora. Esse grupo de “montadores” de orçamento seguem um caminho traçado de formacartesiana, com metodologias rigidamente calcadas em uma estrutura financeiro-burocrática, que segue as cartilhas do mercado internacional, que é uma só, rentabilidade máxima para grupos financeiros, bancos, holdings internacionais, e pouca compreensão da ambiência local, e regional, bem como distanciamentos de situações que poderiam ser melhor estruturas em um orçamento menos enrijecido pelos conceitos neoliberalizantes, como preservação ambiental, pobreza, educação pública, etc. Essa receita segue convenções e padrões disciplinares e uniformes, que dificilmente abrem mão de suas regras baseadas nos padrões do BIRD, FMI e bancos de ranqueamento.

Esta situação fica ainda mais latente quando se trata dos orçamentos no âmbito municipal, neste caso os de cidade da Amazônia brasileira, mas especificamente as localizadas no Estado do Pará, onde a construção de uma gestão pública participativa e de inclusão social ainda carece de muito aprimoramento, principalmente em quesitos que exige dos gestores públicos uma maior interação com as populações locais, bem como um maior engajamento dos movimentos sociais, que não conseguem se aproximar de temas como o orçamento público, gerando uma lacuna entre as necessidades locais e seu coeficiente financeiro.



Com isso a situação problema será a de apresentar uma reflexão sobre essa dualidade, orçamento disciplinar, e participação cidadão interdisciplinar, dentro de uma perspectiva epistemológica, e de apropriação de conhecimento, levando em conta tal diferenciação/dualidade, no espaço social dos municípios Paraenses.

## 2-ORÇAMENTO PÚBLICO E PARTICIPAÇÃO, DESAFIOS PARA UMA VISÃO INTERDISCIPLINAR.

Quando, no início dos anos 90 o orçamento público brasileiro passou a ser implementado no formato que se tem até hoje, com sua metodologia de vinculação ao Planejamento Estratégico, União e os estados sub-nacionais, vão substituir o chamado Orçamento Clássico ou Tradicional pelo Orçamento Programa. O primeiro era aquele onde constavam apenas a fixação da despesa e a previsão da receita, com pouca ênfase ao planejamento das ações do governo, ou seja uma peça meramente contábil – financeira, um documento de previsão de receita e de autorização de despesas. Já o Orçamento – Programa, que foi introduzido no Brasil pela Lei 4320/64 pelo Decreto-lei 200/67, funciona como um plano de trabalho, um instrumento de planejamento da ação do governo, pela identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, além do estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados. A CF/88 implantou definitivamente o orçamento – programa no Brasil, ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária pelo PPA, da LDO e da LOA. ([www.portaleducacao.com.br](http://www.portaleducacao.com.br). 2017). Junto a está nova formatação a CF/88 apresentou também uma inovação, critérios constitucionais/legais de acompanhamento/participação dos cidadãos para a elaboração e efetivação do orçamento. O aprimoramento e a efetivação da participação como parte integrante do Orçamento Público ganha mais força e robustez legal com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), que segundo, Melo :

“... a inovação introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, impondo uma nova cultura na elaboração das peças de planejamento, ao estabelecer no parágrafo único do art. 48 a sua transparência, assegurando a participação popular nas definições das prioridades estabelecidas para a administração, por meio de audiências públicas nas fases diferenciadas de “elaboração” e de “aprovação” das propostas orçamentárias. “ (Melo, 2009, pg10)

Tem-se então, a partir dessa premissa, a de um orçamento público lastreado pela participação popular, a dicotomia. De um lado uma estrutura secularmente construída sobre bases históricas que sempre se afastou de mecanismos participativos ampliados, o orçamento público, e do outro lado, a participação cidadã que avançou junto a formatação



de políticas públicas no Brasil, a partir da Constituição de 1988, e seus desdobramento como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa forma a construção do orçamento público no Brasil, se apoiou em uma metodologia excludente em sua essência, que buscou “caminhos legais” para perpetuar seu processo de afastamento das novas demandas institucionalizadas que preconizam a participação. Muitos desses caminhos foram traçados na evidente disparidade que existe quando da elaboração de um orçamento e a sua necessidade de aproximação com a sociedade civil, sendo que no primeiro caso, espria-se em todo país, uma retórica de disciplinaridade, que vaiser norteado através das premissas oriundas da base da gestão pública Neoliberalizante, tecnicista, restrita e privada. Do outro lado tem-se os modelos de participação da população junto aos níveis decisórios de políticas públicas cada dia mais interdisciplinares, com formatações diversas, que vão além das propostas institucionalmente aceitas, mas que são estruturas participativas que devem ter sua representatividade acatadas pelo poder público, neste caso quando das junção entre orçamento público e participação.

Samuel Sá, traça, em seus estudos sobre interdisciplinaridade e a educação pós-graduada algumas reflexões que podem ser expandidas para um análise mais ampla sobre o tema. Para tanto ele diz:

“Não se pode enfrentar o tema da interdisciplinaridade como um puro desafio diletante. O interesse recai sobre a oportunidade de sistematizar uma concepção e suas transformações práticas, datadas e situadas. Certamente, uma vez feita a opção pela perspectiva interdisciplinar, que se erige no contexto de outras práticas estabelecidas, aparecem contradições, contramarchas e resistências, tanto de pessoas, como de instituições.”(Sá, Samuel, 1987, pp.274)

No caso do orçamento público e a participação popular, as “práticas estabelecidas” estão em plena ebulição, em um processo de construção com visíveis métodos e pensamentos antagônicos, onde “contramarchas e resistências” detectadas em vários planos, como no plano institucional, no plano legal, histórico e das pessoas, são parte de um processo, que hoje encontra-se em uma disputa de forças entre o sistema estabelecido e a nova formatação multifacetária da participação cidadã no Brasil, que envolve atores originários de diversos cenários, que trazem, em sua concepção de participação a diversidade que essas estruturas tem. Ao se coligarem para tratar de políticas públicas, no caso do orçamento público para essas políticas, levam esse compromisso para dentro de uma arena interdisciplinar de ideias, experiências e necessidades.

Dessa forma, ainda sob a égide de Samuel Sá, quando ele afirma:





“Então, um modo de ser coerente com a multicausalidade levará em conta um processamento interdisciplinar, como premissa” (Sá, Samuel, 1987, pp.277).

No caso da participação popular na elaboração, e controle do orçamento público, os espaços em que deveriam ser preenchidos com processos que se apoiassem em uma dinâmica interdisciplinar de construção e elaboração das premissas e do ordenamento orçamentário, inclusive quando constitucionalmente/legalmente está estabelecido, como é o caso do acompanhamento, fiscalização e aprovação do orçamento (PPA, LDO e LOA) pelo poder legislativo. Aqui vê-se apenas a estrutura disciplinar, já que, na maioria dos casos a participação da população sobre o seu orçamento, fica, na maioria das vezes, unicamente restrito aos representantes eleitos, deputados e vereadores, aos técnicos que subsidiam a análise por parte desses representantes, normalmente pertencentes às casas legislativas, que via de regra, aprovam os orçamentos construídos no executivo, envolvendo apenas dois fatores, o enquadramento técnico/legal da proposta, e a disputa política por mais influência e domínio sobre parte ou todo o orçamento, em caminhos de mão única, unidisciplinares, onde o espaço previsto para a participação cidadã, esse sim interdisciplinar, ou fica em um segundo plano, ou é encolhido pelo poder público do momento, que transforma essa interdisciplinaridade em um processo disciplinar, “unidimensional”, como fala Samuel Sá.

O modelo atual então necessita de uma ruptura, já que está claro que ele não atinge seu objetivo principal, como citado acima, essa ruptura leva em conta que “uma única regra”, no caso a forma como se elabora o orçamento no Brasil, não parece dar conta dos anseios da população, não consegue organizar suas premissas com base na interação entre o poder constituído, a construção técnica/legal e os anseios de seus cidadãos. Ora, quando uma “regra”, não dá mais conta de atender a uma necessidade ela deve ser alterada.

“Descobrimos, então, que há uma não única regra, ainda que plausível e solidamente fundada na epistemologia, que não seja violada em algum momento” (Feyerabend, 2003, pp.37)

A construção do orçamento público no Brasil, baseado em uma estrutura econômico-financeira, matemático-estatístico, seguem uma premissa epistêmica de longa tradição disciplinar, onde correntes econômicas, sempre seguindo a cartilha liberal, se sucedem, sem mudar sua lógica de refutar outras formas de construção orçamentária, o que significa não permitir que ações interdisciplinares, comum quando se fala em participação popular, possam coadunar com as premissas hoje em vigor no processo de elaboração e aprovação do orçamento público no país.



### 3-ORÇAMENTO PÚBLICO MODELO TÉCNICO CIENTÍFICO INCOMPLETO

O avanço técnico do orçamento público no Brasil, com sua atual versão “Programática”, ainda não conseguiu atrair para este processo evolutivo a participação. Fora uma ou outra experiência isolada, os orçamentos são construídos no país com uma mesma lógica, quando se trata de participação popular, afastar ao máximo o cidadão de “seu” orçamento. Este é um processo onde a estrutura ideológica do orçamento público tem como característica o seu controle por aqueles que o visualizam apenas como uma “peça contábil-orçamentária” fria, e imune as influências externas da sociedade civil, cada dia mais qualitativamente estruturada, como as dos sindicatos, associações de bairro, comunidades tradicionais e indígenas dentre outros, que no Brasil permanecem, total ou parcialmente, alijadas da participação mais efetiva neste processo de construção. Tem-se então duas ideologias que se defrontam, e não conseguem se integrar no momento da construção orçamentária, uma neoliberalizante e disciplinar a outra social/popular, interdisciplinar.

Nessa disputa ideológica para a construção de orçamentos no Brasil, as elites e as forças tradicionais que ainda controlam estes orçamentos, tem se debruçado sobre a elaboração de um “saber”, o saber orçamentário, que fica aquartelado em pré-requisitos técnicos, que seus mentores dificilmente permitem que sejam multiplicados junto aos outros partícipes do processo. Não existe um espaço maior para qualquer debate que possa, por exemplo, aproximar de forma mais clara e didática, o orçamento junto a população que vai utilizá-lo, e isso acontece por conta do orçamento ter em sua raiz, uma ideologia excludente, que não permite tal movimento.

O saber, no caso orçamento público não teria então a premissa de uma sabercom status científico, já que ele não permite que todas as suas possibilidades sejam investigadas, confrontadas e afirmadas, levando em conta Foucault:

“... um saber, é também, o campo de coordenação e de subordinação dos enunciados em que os conceitos aparecem, se definem, se aplicam e se transformam.”(Foucault, 2008, pp.204)

Nesse caso, o “saber” que envolve a questão orçamentária, que para muitos é um saber científico consolidado, expõe a necessidade de compreender que seu caminho disciplinar, quase cartesiano em vários momentos, deve expandir-se para um processo interdisciplinar, que não pode deixar de ser levado em conta, pois ele deve aceitar a transformação como uma se suas premissas básicas, transformação esta que está impressa, a muito tempo, quando se trata de participação cidadã, e que não coaduna, até o presente momento, com a forma orçamentária proposta para o país.



Olhando para além do muro da tecnocracia financeira neoliberal, esse modelo, dito como científico, carece de um aprimoramento básico. Não se questiona o rigor contábil e financeiro que um orçamento público deve ter, nem suas bases constitucionais e amplitude legal, isso é fato consumado. O que se questiona é, como esse orçamento atinge a população? Como a população participa, realmente, de sua confecção? Como um governo cria canais, na imensa burocracia das finanças públicas de um país como Brasil, para escutar de fato sua população quando da execução de seus orçamentos?

Não a dúvida que ai cabe uma aproximação com processos interdisciplinares, já que eles regem as relações entre os cidadãos, entre estes e o seus representantes, e é claro deveriam reger também as relações entre a população e seu orçamento público. Uma primeira constatação vem de que ao se tratar de um orçamento como “ciência”, com uma estrutura interdisciplinar, faz-se necessário, uma base de entendimento que possa prever revisões, reajustes, críticas, substituições, como Hilton Japiassu diz , quando fala da interdisciplinaridade, que ela:

“...proporciona trocas generalizadas de informação e de críticas, contribuindo, dessa forma, para uma reorganização do meio ambiente científico e para fornecer toda espécie de transformação-institucional a serviço da sociedade e do homem.” (Japiassu, 1976, pp 32, 33)

Ou seja, para que o orçamento público venha a cumprir seu principal objetivo que é atender as necessidades de seus cidadãos, ele tem que se voltar a realidade que rege as relações entre estes, e a forma como se configura a participação através de trocas relacionais, que se organizam e orientam a vontade comum desses cidadãos, criando uma intrincada teia de informações, vontades, necessidades e desejos, que só podem ser minimamente compreendidas e apreendidas através de uma análise interdisciplinar.

As experiências de participação junto ao orçamento público no Brasil, como por exemplo as Audiências Públicas junto ao PPA, a LDO e a LOA, são fatos introduzidos pela legislação que rege a questão orçamentária no país, ou seja, escopo legal que não se caracteriza como uma participação efetiva. Um modelo de participação deve elevar-se em uma conjugação de fatores que somados ao rigor contábil financeiro do modelo atual, deveria fazer parte das premissas básicas do orçamento, como por exemplo uma proposta mais eficaz de divulgação do orçamento público junto a população, que ainda vê esta questão como um tema árido, pouco atraente e que ela acha que não tem possibilidade de influência. Ora se esta é a premissa mais comum quando se trata de participação cidadã junto ao seu orçamento público, então este orçamento não consegue atingir sua plenitude, por mais “bem elaborado” que ele seja, por mais instrumentalizado que ele venha a ser, não



é uma peça pública completa, carece de sua essencialidade, de sua construção coletivizada, que fica a cargo de poucos, que seguem o ritmo de uma lógica, de mercado, pouco ou nada acostumada com o envolvimento de seu ator principal, o cidadão, na sua confecção.

Segundo Horochovski e Clemente o processo de aproximação da população junto ao seu orçamento pode ser uma atividade que às vezes refuta e as vezes flui, que se deve encontrar os caminhos para essa aproximação de diversas formas:

”Agindo em rede, imbricando-se, ora confrontando-se ora confluindo, essas expressões associativas propiciariam a ebulição de uma conversação pública, eventualmente anônima, com espaço para argumentação, contestação e deliberação; expressões que podem influenciar tanto as decisões políticas, tornando-as mais transparentes e responsivas, quanto estimular a formação de espaços formais de deliberação.”( Horochovski e Clemente,2012, pp.127)

É sobre este espaço que fala Horochovski e Clemente, que pode-se visualizar um orçamento pouco afeito as essas necessidades, que não opta, que não caminha para uma interdisciplinaridade que predispõe a participação popular. Encontrar esse caminho parece hoje um dos maiores, se não o maior desafio daqueles que trabalham com a questão orçamentária no país. Uma revisão epistemológica, faz-se necessário, com a introdução de novos saberes e conhecimentos, que devem se juntar e transformar os conhecimentos já existentes quando se trata do orçamento público. Onde:

“...o que caracteriza a problemática, é o resultado de um jogo complexo de diferenças, de oposições, de contradições, que são os motores das soluções...” (Bruyne, Paul de, et ali, 1991, pp.121)

Uma problemática, que no caso da participação cidadã junto ao orçamento público no Brasil não está construída, não apresenta sinais de um reordenamento de seu método, unidimensional e burocratizante, que pouco tolera “interferências” externas, muito menos críticas as suas técnicas, o que não possibilita a construção de uma teoria.

O caminho de uma estrutura mais interdisciplinar é provavelmente uma das opções que se coloca a disposição de uma nova formatação metodológica e teórica para o orçamento público. Esforçar-se para interpretar as possibilidades de uma interação que leve em conta “... encontrar as alternativas de reter ou reinstalar ideias históricas básicas de unidade e síntese do conhecimento, e também ações que promovem a abertura e ampliação dos horizontes disciplinares.” (Leis, 2005, pp.5,6) parece uma solução viável para essa reconstrução.



#### 4- DESAFIOS NA PARTICIPAÇÃO JUNTO AOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS NOS MUNICÍPIOS DO PARÁ

Com a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001, Lei 10.257, tem-se assegurado na legislação a efetiva participação da população nos níveis decisórios sobre as deliberações referentes a gestão orçamentária municipal. Horochovski e Clemente (2012), apontam, neste sentido, na criação de instrumentos obrigatórios que incrementam esse processo, como as Audiências Públicas, para se debater o PPA, LDO e LOA nos municípios. O Estatuto da Cidade deixa aberto a possibilidade de um desenho institucional apropriado para cada município, levando em conta suas peculiaridade sócio-político-econômico, bem como as estratégias de mobilização e iniciativas populares e do poder público constituído para incentivar e sedimentar esse processo participativo.

Porém a lógica institucional da maioria dos municípios no Pará nunca foi na direção da busca de uma construção participativa na gestão pública, muito menos em um de seus mais importantes componentes, o orçamento. Segundo Monteiro (1997) apud Vidal (2010), ainda existe uma grande precariedade na forma como se administra a maioria dos municípios paraenses, com matizes patrimonialistas, onde os cargos e os recursos públicos são uma extensão de negócios particulares e familiares. Neste sentido o orçamento, como peça fundamental na composição de dominação patrimonial sobre a gestão dos recursos públicos, sofre com essa peculiaridade existente nesses municípios. O modelo se dinamiza apenas como uma ferramenta tecnocrática, com sistemas e lógicas contábeis e financeiras sofisticados, porém incapaz de criar uma interação maior com os cidadãos que dele dependem. Mesmo após a implementação de estruturas modernizadoras na gestão orçamentária, advindas do Governo Federal, na Amazônia, mais especificamente no Pará, devido a sua “fragilidade institucional” (Torres (2004) apud Vidal (2010), essa modernização não pode agregar a participação e o controle da população na maioria dos orçamentos municipais no Estado. O modelo se enfraqueceu devido a um conjunto de situações que inviabilizaram a aproximação do cidadão junto ao debate e as demais deliberações que viessem, ao menos, a se aproximar o que preconiza o Estatuto da Cidade quando coloca a participação como um dos eixos fundamentais para a consecução minimamente otimizada de um orçamento tido como “público”.

Nos municípios Paraenses, mesmo com os avanços na Tecnologia da Informação (TI), que colaborou muito para a construção, visibilidade e executabilidade do orçamento, ele ainda é uma peça que raramente se propõe a uma expansão participativa. Esses





avanços ainda não foram suficientes para aproximar o cidadão comum de seu orçamento, mesmo com todo o arcabouço legal em vigor nos dias de hoje, e os mecanismos facilitadores que as ferramentas de TI proporcionam a população para alcançar uma maior compreensão de sua peça orçamentária, pois ela parece ainda ficar restrita aos muros dos órgãos que dela se apoderam, como os Gabinetes de Prefeitos, as Secretarias de Finanças Públicas Municipais, e as Câmaras de Vereadores, que relutam em expandir, através do debate público, a construção da peça orçamentária municipal.

Nos municípios do Pará outro problema que aumenta o distanciamento do orçamento público dos municípios é a sua estruturação tecnicista. Grande parte das ferramentas orçamentárias e financeiras ainda são forjadas em uma lógica de dominação técnica por parte de algum órgão, e muitas vezes por um grupo de servidores e/ou consultores, de maneira que :

“Cada organização desenvolve um corpo de *teorias* a respeito daquilo que faz. As organizações “vêm” o mundo e vêem a elas próprias através dos óculos das teorias que desenvolvem e que adotam. Não apenas isso, mas farão tudo para impor suas teorias aos outros, para boicotar teorias contraditórias ou conflitantes ou para sepultar teorias que comprovem, cabalmente, que as suas estão ultrapassadas ou definitivamente erradas” (Castor e José. 1998.p.105/106)

Esse formato explicitado por Castor e José (1998), condiciona a uma construção disciplinar do modelo orçamentário, que na sua trajetória, desde a implantação Constitucional em 1988, até o momento em que se torna obrigatório no âmbito municipal, carrega referências e condicionantes técnicos que, no caso da participação, não coadunam com a realidade interdisciplinar que as diversas estruturas atingidas pela peça orçamentária preconizam, tornando-se necessários tais práticas interdisciplinares para abarcar a realidade de cada município. No caso dos municípios paraenses isso se soma ao já apresentado clientelismo e patrimonialismo junto a gestão pública local, que provoca uma maior aproximação com essa prática disciplinarizada, parcelar da elaboração orçamentária, o que, no âmbito do processo de participação da população nos níveis decisórios, auxilia a dominação do orçamento por parte das elites políticas locais, já que sem a diversidade participatória dificilmente se pode ter uma discussão verdadeiramente ampliada sobre a elaboração e execução do orçamento público. Esse caminho fica refém de uma estrutura monopolizada pelo poder executivo e legislativo municipal, normalmente trabalhando de comum acordo para atingir interesses próprios e/ou corporativistas.

Mesmo as instâncias responsáveis pela fiscalização dos orçamentos municipais parecem não estar atentas a esta realidade, a necessidade de se ter uma maior



interdisciplinaridade que auxilie a compreensão desse instrumento público, mas principalmente a sua apropriação e domínio por parte do cidadão, o munícipe.

No Pará uma das principais instâncias fiscalizatórias é o Tribunal de Contas dos Municípios-TCM, que não consegue atuar nesta direção de forma mais eficaz. Apesar do esforço em se modernizar, preconizando avanços na direção de um maior rigor quando da prestação de contas, junto a formulação e execução orçamentária municipal, o TCM tem poucas ações na direção de democratizar o orçamento, de torna-lo verdadeiramente público, de buscar as instâncias locais, a sociedade civil organizada, para ter uma parceria constante com todos os atores que deveriam estar no processo de construção orçamentária. No modelo de fiscalização e orientação atual o TCM direciona muito de seus esforços na fiscalização da peça orçamentária já aprovada pelas Câmaras Municipais e em vigor, pouco tem sido feito na direção de uma aproximação no momento da elaboração do orçamento. Vale ressaltar que este *modus operandi* não é exclusividade do TCM do Pará, a maioria dos demais tribunais ainda buscam aprimorar estes procedimentos junto as ações que antecedem a aprovação da LOA, que, significativamente é o período onde, a participação cidadã tem maior impacto na construção de um orçamento público municipal.

Com isso conforme, Paulo Motta (1987) apud Cavalcanti (2006), o estado tem servido menos ao propósito de uma maior eficácia na inserção de novos grupos no sistema de clãs e grupos preferenciais vigentes, o que gera uma aglutinação desses grupos na busca de apoio através dos recursos públicos obtidos para satisfazer interesses políticos de poder, gerando uma “rede de apoio”. Neste caso o domínio recai sobre um orçamento disciplinar, monoliticamente composto, de um só lado, com um caminho retilíneo na direção de uma apropriação por parte desses grupos de suas técnicas, meandros e possibilidades. A população não se oferecem alternativas, como no caso dos municípios do Pará, que não seja a submissão a algo que, propositalmente é sempre apresentado como “incompreensível” para quem não faz parte do corpo técnico dos órgãos responsáveis pela sua elaboração, que, como se vê em muitas situações, estão em consonância com as estruturas de poder local, que sempre preverem esta incompreensão.

## 5. CONCLUSÃO

O orçamento público no Brasil, com seu atual modelo Programático percorreu um longo caminho nas últimas décadas para se consolidar um instrumento fundamental para a implementação de políticas públicas, fortalecendo um estado de direito, bem como priorizando o planejamento estratégico como premissa organizacional das ações governamentais. Hoje um pequeno município no interior do país tem que elaborar seu



orçamento seguindo as premissas constitucionalmente/legalmente estabelecidas, se assim não o fizer, e não tiver seu orçamento aprovado pelas instâncias competentes, suas ações quanto gestor e executor das políticas públicas, de forma direta ou indireta, não acontecem.

Olhando pelo prisma da confecção do orçamento, e todas as suas exigências técnico-financeiras, a maioria dos entes federativos já conseguiram desenvolver essa expertise. Eles normalmente não tem dificuldades em aprovar seu PPA, sua LDO e sua LOA país afora. Porém quando se trata da outra grande necessidade do orçamento, a de submetê-lo a apreciação, verdadeira, da população, realizando seu controle social, preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e antevista pela Constituição Federal de 1988, ainda se tem um longo caminho pela frente até que essa premissa seja de fato algo usual e executável junto ao Orçamento Público brasileiro.

O modelo construído com base em uma estrutura disciplinar, com seus postulados liberalizantes, não consegue dialogar com a população para qual o atendimento de suas necessidades o orçamento foi elaborado. Deixe-se bem claro, novamente, que não se faz crítica ao rigor orçamentário e contábil, ele deve existir para melhor implementação, avaliação e controle dos orçamentos públicos. Também não se crítica o orçamento como um instrumento importante na complexa rede que se forma quando do Planejamento Estratégico das políticas públicas. O que se debate é que, assim como os itens anteriormente descritos, a participação da população nos níveis decisórios dos orçamentos públicos no Brasil, deveriam ter a mesma importância do seu rigor contábil, pois sem ela o que se vê, atualmente, e a complacência com orçamentos sofisticados na sua construção tecnocrata e um deserto quando se trata de participação para respaldar esse mesmo orçamento.

Porém a Constituição Brasileira e suas leis subsidiárias quanto ao tema apresentam certas prerrogativas legais que permitem ao cidadão lançar-se a este desafio, o de participar de forma efetiva da elaboração do orçamento público na sua cidade, no seu estado, no país.

No caso do Estado do Pará, a maioria de seus municípios ainda não conseguem efetivar uma aproximação de seus cidadãos com tão importante componente da gestão pública, o orçamento. Hoje já existem algumas experiências para que essa aproximação se efetive no âmbito municipal, porém elas ainda são raras. O poder público municipal, na sua grande maioria, tem como premissa dominar e se apoderar do orçamento, muitas vezes escamoteando suas obrigações legais, como aquelas preconizadas pelo Estatuto da Cidade quanto a participação cidadã, que por esse interesse particular e pela falta de uma maior e mais efetiva fiscalização, afastam o cidadão do orçamento público.



## REFERÊNCIAS

BRUYNE. PAUL DE et alli. Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1991.

CASTOR, BELMIRO VALVERDE JOBEM & JOSÉ, HERBERT ANTONIO AGE .Reforma e contra-reforma : a perversa dinâmica da administração pública brasileira. Revista da Administração Pública-RAP, FGV 32(6):97-111, Nov/Dez, 1998.

CAVALCANTI, BIANOR. “A gerência equalizadora: estratégias de gestão no setor público”, in MARTINS; PIERANTI, Estado e Gestão Pública, Rio de Janeiro, 2006, p. 278-312.

FEYERABEND, P. *Contra o método*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA, Ed, Senado, Brasília/DF, 2005.

FOUCAULT, M. A Arqueologia do Saber. 8ª edição.Trad. Luis Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

HOROCHOVSKI, RODRIGO ROSSI & CLEMENTE, AUGUSTO JUNIOR. Democracia Deliberativa e Orçamento Público: Experiências de Participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 43, p. 127-157, out. 2012

JAPIASSÚ, H. Interdisciplinaridade e Patologia do Saber. Rio de Janeiro, Ed. Imago, 1976.

LEIS, HECTRO. “Sobre o Conceito de Interdisciplinaridade”. In: *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*. Florianópolis, 2005. pp.2-23.

MELO, ANTONIO BENTO DE . (Org.) MANUAL BÁSICO PARA O PLANOPLURIANUAL – PPA. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo/SP, 2009.

PIRES, R.R.C. Participação cidadã e planejamento governamental : um equilíbrio possível? Reflexões sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte. *Pensar BH/Política Social*, Belo Horizonte, n. 24, p.10-13, nov.

SÁ,SAMUEL. “Interdisciplinaridade: sim e não a vasos comunicantes em educação pós-graduada”. In: *Cad. Saúde Pública* [online]. 1987, vol.3, n.3.

REZENDE, F.C.Por que falham as reformas administrativas? São Paulo, FGV, 2004.

VIDAL, JOSEP PONT. Continuidade e Mudança na Gestão Pública no Estado do Pará. PPGDSTU/NAEA, 2009, p.5-17.

<https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/educacao/especies-de-orcamento-publico/44343> acessado 12/04/2017)

<https://www.tcm.pa.gov.br> acessado em 12/10/2017)



## Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina

### NEM COM, NEM APESAR, NEM CONTRA O ESTADO: REFLEXÕES SOBRE A NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL AUTÔNOMA E FORA DOS MOLDES DA PROPRIEDADE PRIVADA INDIVIDUAL

Marina Sanders Paolinelli (Universidade Federal de Minas Gerais)<sup>1</sup>  
marinasanderspaolinelli@gmail.com

#### RESUMO

Este artigo pretende analisar a política habitacional atual e pensar possibilidades alternativas a ela a partir de dois pontos principais: 1) a relação entre lutas pela moradia e Estado e 2) relação entre lutas pela moradia e a propriedade privada. Considerando o Estado como protetor da propriedade privada como elo entre os dois pontos e tendo como apoio teórico a visão estadocrítica de Marcelo Lopes de Souza e seu trinômio “Com o Estado, apesar do Estado e Contra o Estado”, serão analisadas as formas de moradia popular que atuam *com o Estado* e a partir da propriedade privada (na forma da casa própria), e *apesar e contra o Estado* e a propriedade privada (na forma de ocupações de posse vulnerável). Concluindo a reflexão, serão apontadas outras possibilidades de relação entre lutas pela moradia e Estado por meio da ideia de esfera pública; e outras formas de relação entre lutas pela moradia e propriedade a partir de políticas não baseadas na propriedade privada, como o cooperativismo e o aluguel social.

Palavras-chave: Estado, Casa própria, Autonomia

#### 1. INTRODUÇÃO

Dentro do universo teórico em torno do problema habitacional, temos por um lado uma grande literatura pautada na análise do padrão periférico de desenvolvimento brasileiro, da autoconstrução da casa popular e das lutas em que se pautam os processos de produção dos espaços excluídos; e por outro, uma grande análise da política habitacional, em que o Estado é criticado seja pela sua ausência, seja pela sua incompetência ou pela sua capacidade de atender a interesses de setores privados em detrimento ao bem comum, mostrando apenas pontuais ações louváveis. Entre tantas análises e críticas, talvez ainda falte certa criatividade inventiva na proposição de estratégias de articulação entre as lutas pela moradia e o poder público. Ao mesmo tempo em que esse se configura como vilão, componente atuante da aliança Estado-capital, freqüentemente também se transfigura em

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (NPGAU).





herói: grandes ações necessárias à solução dos problemas a ele são atribuídas e elevadas esperanças nele se depositam.

Este artigo pretende analisar as possibilidades de se pensar uma política habitacional alternativa a partir de dois pontos principais: 1) a relação entre lutas pela moradia e Estado e 2) relação entre lutas pela moradia e a propriedade privada. Tendo como apoio teórico a visão estadocrítica de Marcelo Lopes de Souza e seu trinômio “Com o Estado, apesar do Estado e Contra o Estado”<sup>2</sup> e considerando o Estado como protetor da propriedade privada (ou “guardião do direito privado”, DARDOT & LAVAL, 2016) como elo entre esses pontos, serão analisadas as lutas pela moradia que atuam *com* o Estado e a partir da propriedade privada (na forma da casa própria), e posteriormente *apesar* e *contra* o Estado e a propriedade privada (na forma de vulnerabilidade de posse). Concluindo a reflexão, serão então apontadas outras possibilidades a partir da relação entre ação direta e luta institucional por meio da ideia de esfera pública de Assis (2015), abordando a perspectiva da cidadania autônoma de Castoriadis (SOUZA, 2010), de fissuras de Poulantzas (1977) e Holloway (2013), e do planejamento insurgente de Mirafab (2016); trazendo também apontamentos sobre formas de política habitacional não baseadas na propriedade privada, como o cooperativismo e o aluguel social.

## 2. COM O ESTADO (E COM O MERCADO): A DINÂMICA DA PROPRIEDADE PRIVADA E OS PROBLEMAS DA CASA PRÓPRIA

Para os fins dessa análise, pretende-se aqui tratar das lutas pela moradia no âmbito da sua relação com o Estado, considerando que esse estabelece uma relação direta com a manutenção do sistema da propriedade privada. Tendo isso em mente, a primeira relação a ser tratada entre lutas e Estado, que Souza (2010, 2012) denomina como a via *com o Estado*, se caracteriza pela luta institucional, que se dá pela ação dos movimentos junto ao poder público e seus canais institucionalizados. Sendo essa uma via necessária e quase impossível de ser ignorada, mas com sérios riscos de cooptação dos agentes pela máquina do Estado, deve, para o autor, ser utilizada com cautela, subordinada à ação direta “como a tática se subordina à estratégia” (SOUZA, 2012, p.6).

Especificamente no âmbito da luta *pela moradia*, a primeira cautela relativa à luta institucional a ser levantada por esse artigo é o fato, como tratado por diversos autores, de o

---

<sup>2</sup> No texto “Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta” Souza (2010) discute os movimentos sociais e sua relação com o território e com o Estado. Nesse artigo a discussão se direcionará para a relação entre movimentos e Estado mais do que com a questão territorial, e para a reflexão que o autor traz sobre a autonomia a partir do pensamento de Cornelius Castoriadis, que será abordada mais adiante.



Estado estar a serviço da proteção da propriedade privada. O Estado capitalista – ou a democracia social burguesa (HARVEY, 2001) – se consolida como garantidor de uma base legal responsável por imprimir certa igualdade ao sistema de troca e facilitar a circulação de capital. Dentro dessa lógica, a propriedade privada se configura como parte dessa base legal, a ser protegida pelo aparato e a força estatal em prol da manutenção da dinâmica de mercado. Com a fusão Estado-Capital que se desencadeia a partir da década de 1970 a partir da ascensão do neoliberalismo no contexto mundial, e mais especificamente na década de 1990 no contexto brasileiro, o complexo jurídico-institucional propício ao mercado se complexifica e ganha força, moldando não apenas governos, mas também as subjetividades em geral (DARDOT & LAVAL, 2016). Nas palavras de Hayek (2010), um dos principais idealizadores do neoliberalismo:

Nossa geração esqueceu que o sistema de propriedade privada é a mais importante garantia da liberdade, não só para os proprietários mas também para os que não o são. Ninguém dispõe de poder absoluto sobre nós, e, como indivíduos, podemos escolher o sentido de nossa vida – isso porque o controle dos meios de produção se acha dividido entre muitas pessoas que agem de modo independente. Se todos os meios de produção pertencessem a uma única entidade, fosse ela a “sociedade” como um todo ou um ditador, quem exercesse esse controle teria poder absoluto sobre nós (HAYEK, 2010, p. 115, apud MAGALHÃES, 2016, p.45)

A propriedade privada tem se consolidado então como ferramenta ideológica desse Estado capitalista, junto a conceitos como “indivíduo, igualdade, liberdade e direito” (HARVEY, 2001, p.83). No entanto, pela lógica de exploração que nela se imprime, sua dinâmica resulta paradoxalmente em situações caracterizadas pela “desigualdade e falta de liberdade” (HARVEY, 2001, p.83). No contexto da habitação, a propriedade privada se transmuta na figura da casa própria, ganhando força tanto em governos de esquerda quanto de direita, criando uma base popular conservadora como uma espécie de “droga política” (FERNANDEZ & AALBERS, 2014, p.4 apud ROLNIK, 2015).

No contexto brasileiro, a defesa da propriedade privada e a ideologia da casa própria assumem ainda outra dimensão, tendo em vista o processo histórico de exclusão do acesso à terra, caracterizado pela tradicional concentração fundiária nas mãos das elites (HOLSTON, 2013). A casa própria, fundamentada na autoconstrução em pequenos lotes comprados nas periferias carentes em infraestrutura, passou a ser a solução dos excluídos do acesso à terra desde a década de 1940, caracterizada por Bonduki (1998) como o momento de consolidação da casa própria sobre as demais formas de habitação.

A compra de lotes periféricos somada ao processo longo e contínuo da autoconstrução, uma via que aparentemente segue *apesar* do Estado, tem na verdade em sua essência uma forte



legitimação estatal desde a Era Vargas, quando junto ao trabalho, a casa própria se tornou fonte de legitimação social, diferenciando o “trabalhador” do “vagabundo”, mesmo entre os próprios pobres (HOLSTON, 2013). A conquista da infraestrutura urbana nos loteamentos periféricos passou e ainda passa por processos tão longos quanto à construção da própria casa: longas disputas com o poder público pela instalação de saneamento, água, luz, transporte público, melhoria de vias e de espaços coletivos, equipamentos públicos de saúde e educação. E logo esses bairros periféricos, desenvolvido na base do suor das suas famílias, se transformaram também em espaços valorizados da cidade como aqueles de onde uma vez já foram expulsos, reproduzindo a lógica da valorização fundiária e do acesso à moradia pelo poder de compra.

O modelo da casa própria passou a atingir as políticas habitacionais para além da legitimação social após a década de 1960, quando o Estado passou a investir também na sua produção. Nessa década, o que levou o governo militar a eleger o problema da habitação popular como prioridade não foram as lutas pela moradia resultantes da explosão do crescimento urbano das metrópoles (como exemplo o Fórum Nacional pela Reforma Urbana), mas muito mais a necessidade de repressão política dos movimentos em um contexto de golpe. A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), que produziu massivamente unidades vendidas com o suporte do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), teve na verdade um forte apelo político-ideológico, aparecendo como forma de convergir atitudes políticas conservadoras com interesses populares e dar credibilidade ao governo golpista junto às massas (BOLAFFI, 1979).

As lutas pela moradia voltaram a ganhar força apenas no contexto da redemocratização<sup>3</sup>, principalmente no âmbito municipal em prefeituras geridas pelo Partido dos Trabalhadores na década de 1990, com experiências como o Orçamento Participativo (Olívio Dutra em Porto Alegre e Patrus em Belo Horizonte) e os mutirões organizados para construção de moradias populares (Luiza Erundina em São Paulo). O apoio popular ao partido no âmbito municipal deu força à eleição de Lula em 2003, e os movimentos pela moradia e pela Reforma Urbana tiveram grande participação na posterior criação do Ministério das Cidades, da Política Nacional de Habitação (PNH) e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que atacavam o problema habitacional de forma ampla, apontando uma série de medidas.

---

<sup>3</sup> Com a retomada dos movimentos sociais, houve também um ganho também a nível jurídico, com a inclusão da emenda popular da Reforma Urbana na Constituição de 1988, que consegue angariar 160 mil assinaturas e resulta na criação de um capítulo específico para a política urbana (art. 182 e 183) onde a função social da propriedade é incorporada (MARICATO, 1997). Aqueles objetivos da emenda (em relação aos instrumentos de controle do solo e gestão democrática da cidade) que não constaram diretamente na constituição vão aparecer no Estatuto da Cidade, em 2001.



No entanto, o PT gerou uma quebra de expectativas ao atropelar os processos participativos com a criação do programa Minha Casa, Minha Vida (MARICATO, 2011, ROLNIK, 2015), focado novamente na produção da casa própria. Além de desestruturar as políticas municipais vigentes a fim de adaptá-las aos parâmetros federais, o programa criou uma fila pelo acesso às unidades, ligando diretamente as famílias à burocracia estatal e desarticulando as instâncias organizativas dos movimentos. Combinada a um certo fracasso da aposta dos movimentos pela Reforma Urbana no juridicismo e na institucionalidade (conselhos, processos participativos, conferências, e instrumentos de política urbana que se mostraram pouco aplicados na prática) a casa própria continuou determinando o padrão de cidade, desarticulada de uma política urbana efetiva. Sem ser questionada por esses movimentos, “A propriedade privada seguiu ditando o modelo (da política à arquitetura), pois o objetivo não era superá-la, mas reparti-la com todos” (ARANTES, 2013, p.3). Como o projeto de extensão do acesso à propriedade privada a todos obviamente falhou, a luta pela moradia *contra e apesar do Estado* por meio da ação direta não tardou por (continuar) pautando o acesso à moradia por parte de muitas famílias nas cidades brasileiras.

### 3. APESAR DO ESTADO E CONTRA O ESTADO: A VULNERABILIDADE DE POSSE E A LUTA PELA LEGITIMAÇÃO DOS ESPAÇOS EXCLUÍDOS

Seguindo a análise das lutas pela moradia e sua relação com o Estado a partir da visão de Souza (2010, 2012), cabe aqui colocar as vias *contra e apesar do Estado*, caracterizadas pela ação direta. Segundo Souza (2010, 2012), partindo do pressuposto que o Estado é uma estrutura heterônoma, a luta pela justiça urbana e a qualidade de vida deve se dar, prioritariamente, *apesar de e contra* ele. A ação direta freqüentemente vai contra a propriedade privada e tende a resguardar maior independência das organizações e movimentos frente ao Estado, uma vez que se baseiam em estratégias radicais e insurgentes, diferente da luta institucional (SOUZA, 2010, 2012):

Políticas públicas e instâncias participativas iniciadas e buscadas pelo Estado não podem, em si mesma, claro está, ser consideradas insurgentes, afinal, nenhum Estado capitalista poderia desenvolver práticas, marcos legais etc, que se insurgissem, efetivamente, contra a propriedade privada e os demais pilares da ordem sócio-espacial heterônoma (SOUZA, 2010, p.29).

A ação direta – ou a ação contra a propriedade privada a partir da ocupação – foi e continua sendo, frente ao sistema mercadológico excludente de acesso à terra e à habitação legitimado pelo Estado, uma forte alternativa dos excluídos. Tanto em vilas e favelas como nas ocupações organizadas por movimentos, a luta via ação direta é a escolha e a necessidade, mesmo que em outros momentos se barganhe com o poder público



infraestruturas básicas, a melhoria desses locais ou a própria permanência daquela população neles, uma vez que a ausência do título propriedade é usada para legitimar ações de despejo e expulsões violentas com grande frequência. Os “aglomerados subnormais”, de origem principalmente a partir da ocupação de terras, dão abrigo hoje a mais de 11 milhões de pessoas no Brasil (6% da população) pelos números do IBGE (2010). Para além da reduzida qualidade espacial que caracteriza muitos desses territórios em termos infraestruturais, a falta de legitimação social e jurídica (pela forma de posse) ainda se mostra como um dos maiores fatores de vulnerabilidade.

O reconhecimento desses espaços pelo planejamento urbano a partir de diversas figuras jurídicas (ZEIS, AEIS, usucapião, etc) não conseguiram de fato contornar a questão da insegurança de posse desses locais, que se tornam “estoques de terra” para o Estado em sua aliança com o mercado imobiliário quando convém. Segundo Rolnik (2015):

Fundamentalmente, a insegurança da posse é uma questão de economia política – leis, instituições e processos de tomada de decisão relacionados ao acesso e ao uso da moradia e da terra são atravessados pelas estruturas de poder existentes na sociedade. Assim, tanto as formas de gestão do solo como as estratégias de planejamento urbano têm uma enorme incidência sobre as possibilidades de acesso – ou bloqueio – a terra urbanizada para os moradores de menor renda (Banco Mundial, 2010; Rolnik, 2013c). É no interior desta trama jurídico-administrativa que se tecem os mecanismos de inclusão/ exclusão na cidade (ROLNIK, 2015, p.125).

Na trama jurídico-administrativa excludente assegurada pelo Estado, é clara proteção da propriedade privada acima da sua função social. Se por um lado há um histórico de ganhos, principalmente teóricos e jurídicos, no reconhecimento desses espaços como legítimos, na prática sua vulnerabilidade ainda se mantém frente à conjuntura política e econômica, que continua usando a vulnerabilidade dessas populações como pretexto para removê-las seja para a construção de obras viárias ou até de grandes projetos associados a megaeventos.

No caso de Belo Horizonte, quando na década de 1950 cerca de 10% da população vivia em favelas (PLAMBEL, 1980 apud COSTA, 1994), os constantes despejos motivaram o surgimento das primeiras organizações de movimentos de favelas: a Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte (FTFBH) e as Uniões de Defesa Coletiva (UDCs)<sup>4</sup>. Na década de 1960, com a explosão do crescimento da cidade, cresceu de 9 para 55 o número de UDCs (OLIVEIRA, 2010). Com o golpe militar de 1964, a voz dos movimentos sociais nas instâncias políticas reduziu significativamente e os despejos se

---

<sup>4</sup> A negociação pela permanência dessas organizações com o poder público culminou na estruturação do Departamento de Habitação e Bairros Populares (DBP), que deu visibilidade às suas demandas, chegando a executar uma política de construção de moradia popular e viabilizar urbanizações por meio de mutirões.





intensificaram, sob a justificativa de obras viárias e sanitárias (BELO HORIZONTE, 2010). A FTFBH voltou a atuar apenas na década de 1970, quando suas lideranças se organizam na criação da União dos Trabalhadores da Periferia (UTP) (OLIVEIRA, 2010).

Na década de 1980 surgiu o Programa Municipal de Regularização das Favelas (Profavela), pioneiro no reconhecimento e qualificação da moradia nas favelas, tendo sua formulação marcada pela participação da UTP, da Pastoral das Favelas e da Federação das Associações de Bairros, Vilas/Favelas de Belo Horizonte (FAMOBH). Simultaneamente ao Profavela, houve uma experiência relativamente semelhante em Recife, o Prezeis, que no entanto, apresentou diferentes estratégias legais de regularização fundiária: enquanto o Profavela buscava garantir o direito dos moradores à propriedade individual da terra, o Prezeis introduziu outras formas de regularização, como o Direito Real de Uso coletivo e individual (FERNANDES & PEREIRA, 2010). A questão da propriedade tornou a regularização extremamente onerosa em Belo Horizonte, principalmente devido a necessidade de pagamento de indenização aos proprietários dos terrenos, que refletiu na baixa eficiência do programa, que desde sua fundação até 2002 concedeu a titulação a apenas 2% das cerca de meio milhão de famílias moradoras de favelas (SANTOS, 2006).

Na década de 1990, os setores especiais SE-4, usados para definir as áreas do Profavela, se transformam em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na reformulação da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo (LPUOS) e do Plano Diretor de 1996 (BEDÊ, 2005). As ZEIS, que vão aparecer posteriormente também no Estatuto da Cidade em 2001, têm minimamente permitido a permanência das vilas e favelas através do zoneamento, fornecendo bases para sua urbanização e qualificação, que no entanto acabam muitas vezes em remoções mal resolvidas e avançam ainda muito pouco no que tange à segurança de posse.

Outras formas de luta pela moradia através da ação direta em Belo Horizonte são as ocupações organizadas por grupos como o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) e as Brigadas Populares, em parceria com setores da academia e da Igreja Católica. Essas ocupações (cerca de 15, com quase 13 mil famílias) têm se caracterizado não por ações espontâneas isoladas, mas por atos organizados com perspectivas políticas ligadas às teorias marxistas, e mesmo aquelas que se formam por iniciativa exclusiva dos moradores contam com o apoio desses movimentos (LOURENÇO, 2014). A tentativa dos grupos organizados em dialogar com o poder público para sua legitimação e permanência é incessante, e os despejos, frequentes. Nessas situações, mais que garantir a função social



da propriedade (lema de muitos desses movimentos), o Estado se encarrega da proteção do direito privado e da legitimação do sistema excludente de acesso à moradia.

A pergunta que fica é: como avançar no sentido de reduzir a vulnerabilidade em que esses territórios permanecem frente a legitimação do poder público, sem necessariamente incluí-los no sistema de propriedade privada que anteriormente os excluiu? E entre a luta institucional e a ação direta e entre a casa própria e a insegurança de posse, quais outras formas possíveis? Na direção desses questionamentos, trataremos sobre as possibilidades de articulação entre ação direta e luta institucional através da esfera pública e dos mecanismos de propriedade pública ou coletiva.

#### 4. ENTRE A LUTA INSTITUCIONAL E A AÇÃO DIRETA: A ESFERA PÚBLICA E AS POSSIBILIDADES DA PROPRIEDADE PÚBLICA OU COLETIVA

Partindo da ideia de que a luta pela moradia necessariamente passa por algum tipo de relação com o Estado (seja por legitimação, apoio ou repressão, como levantado) e tendo como norte a visão poulantziana de Estado como campo de forças – nem “árbitro neutro” nem “comitê executivo da burguesia”, mas uma “condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS, 1985, p.147 apud SOUZA, 2010) – pretende-se aqui explorar outras possibilidades de relação entre luta pela moradia e Estado, colocando em foco a questão da autonomia dos grupos por meio da ideia de esfera pública.

Como Souza (2010) aponta, as formas de mobilização social na produção do espaço perambulam entre a ação direta e a luta institucional, não sendo essas esferas necessariamente dicotômicas. Como Assis (2015) sugere, a esfera pública aparece como mais uma categoria de análise da relação com o Estado, para além da participação institucionalizada e da ação direta. Se na arena da participação institucionalizada das políticas públicas participativas prevalece o medo de captura e cooptação pelo Estado e na participação direta prevalece as mais diversas formas autônomas de organização; na esfera pública as duas arenas são articuladas de forma dialética, onde o político e a política<sup>5</sup> (nos termos de diferenciação de Marx) se aproximam. Partindo-se dessa ideia, a esfera pública poderia ser o espaço onde as discussões entre movimentos e Estado passaria necessariamente pelos grupos, e não por negociações individuais (como o caso das filas do MCMV) ou pelos canais participativos (dotados de diversas burocracias como por exemplo a

---

<sup>5</sup> Na análise que sustenta a introdução da ideia de esfera pública, Assis (2015) procura articular os conceitos em Marx de *política* (como as coisas são no âmbito do Estado moderno) e *político* (dever, ideal de sociedade e desvanecimento do Estado a partir da superação do antagonismo Estado x sociedade civil). Também analisa o conceito em Rancière, que extrapola o pensamento de Marx definindo a *política* como a própria luta de classes, separando-a do aparato de repressão e controle estatal e definindo-o como *polícia*.



necessidade de CNPJ nas conferências de habitação e política urbana). Dessa forma, talvez fosse possível se pensar em uma maior autonomia dos grupos nas decisões sobre aquilo que é de seu direto interesse sem desarticulá-los frente ao poder estatal.

Nesse sentido, Souza (2010) destaca a necessidade de compreensão dos “contrapoderes” que surgem a partir das lutas, principalmente a partir da ideia de poder autônomo de Cornelius Castoriadis, que avança frente às análises de autores como Foucault e Arendt<sup>6</sup>. A ideia de poder autônomo de Castoriadis redefine o poder em um sentido positivo e ao mesmo tempo libertário, mostrando a necessidade da radicalização da democracia a partir da possibilidade efetiva de identificação do sujeito com a lei, por meio de sua participação ativa na sua formação e funcionamento. Na sua visão, o poder não necessariamente está ligado à coerção, podendo ser estabelecido por meio de um diálogo genuíno (CASTORIADIS 1975, 1983a, 1990, 1996, 1999, apud SOUZA, 2010).

Do ponto de vista da atuação dos movimentos pela moradia na esfera pública, é necessário se pensar em espaços onde seus contrapoderes – até então ou reprimidos ou cooptados pelo Estado – sejam preservados em sua capacidade de produção autônoma de ideias e reivindicações (ou definição de “suas próprias leis”), ou seja, preservados em seu poder autônomo. Na luta pela moradia, isso poderia se traduzir na negociação pela manutenção da autonomia dos movimentos na produção, organização e gestão das suas próprias casas, e não na centralização do problema nos aparatos estatais e muito menos na repressão desses indivíduos nos seus territórios, como temos visto.

Do ponto de vista da articulação entre movimentos e Estado, a abertura desses espaços de negociação na esfera pública pode ser associada àquilo que Poulantzas (1977) e mais recentemente Holloway (2013) apresentam como “fissuras” na ordem hegemônica. Para Poulantzas (1977), o Estado não é um bloco monolítico, alterando sua configuração tanto na defesa de frações do capital quanto no seu papel de gestão das classes dominadas. Entre as transformações de suas atribuições, sempre haverá lacunas, “fissuras” que podem direcionar sua atuação a partir do campo de forças configurado (POULANTZAS, 1977). Na perspectiva de Holloway (2013), os espaços de fissura são onde se projetam alternativas que confrontam a lógica do capital, que podem se tornar tanto espaços de negociação da

---

<sup>6</sup> Apesar de Foucault concentrar-se no poder heterônimo, ampliando-o para algo além do Estado englobando também seu nível “microfísico” (FOUCAULT, 1984,1986 apud SOUZA, 2010), não ignorou completamente os “contrapoderes”, mesmo sintomaticamente chamando-os de “contraconduta”. Já Arendt foi além, demonstrando uma visão menos negativa do poder e a possibilidade de um poder associado à horizontalidade, exercido no espaço público e reforçando a esfera pública (ARENDR, 1986, 1985 apud SOUZA, 2010).



própria servidão ou caminharem para além, a partir da produção de um “outro fazer”. A rebeldia, que pode vir da vontade de mudar a realidade ou da própria necessidade que sustenta relações de solidariedade, é uma força em direção à autodeterminação (HOLLOWAY, 2013). Nesse ponto de vista, as fissuras podem ser pensadas não como canal para conquistas pontuais, mas para algo além, para o reconhecimento e a legitimação da autonomia dos grupos em suas lutas.

Do ponto de vista do Estado e no âmbito do planejamento urbano, não estaria no momento de assistirmos avanços no sentido da incorporação das insurgências e de um respeito maior pelos movimentos sociais e organizações populares? Já é visível que a institucionalização da participação cria uma fragilidade às ameaças de captura e cooptação pelo Estado, podendo alimentar a reprodução das mesmas estruturas de dominação que procuram combater (ASSIS, 2015), mesmo que hajam ganhos pontuais reconhecíveis. A lógica racionalizante embutida nos instrumentos de planejamento – visíveis na política habitacional desde os zoneamentos para habitação popular até as faixas econômicas de acesso ao MCMV – acabam por propagar uma “lógica colonizadora” que deve ser rompida (RANDOLF, 2014). Como Miraftab (2016) sugere, o planejamento deve passar por uma virada ontológica e epistemológica, abandonar sua esquizofrenia atual e se transformar em planejamento insurgente ou conflitivo, a fim de “descolonizar a imaginação e as possibilidades para o futuro” (MIRAFTAB, 2016, p.364) e de dar um giro “da representação para a autodeterminação” (MIRAFTAB, 2016, p.368).

Do ponto de vista da lógica da propriedade privada, seriam formas alternativas como o cooperativismo habitacional e o aluguel social gerido por movimentos e associações outras opções de política habitacional, que ainda não foram devidamente exploradas no contexto brasileiro? Seria possível avançar frente a ideologia da casa própria, que reafirma a tradição patrimonialista brasileira e mantém o sistema de exclusão, cooptando a classe popular desde a década de 1940 e se intensificando de forma sem precedentes com o MCMV? O modelo cooperativista uruguaio, baseado na propriedade coletiva, levanta uma série de saídas e ganha visibilidade pela escala e qualidade que conseguiu atingir. A política nasceu com a Ley Nacional de Vivienda uruguaia em 1968 como um capítulo marginal, ganhando força com a criação da Federación Uruguaia de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), que conseguiu crescer a ponto de contrapor a concentração de poder estatal e das entidades empresariais (COLETIVO USINA, 2012, apud LAGO, 2016). Partindo de um princípio de autonomia gestionária,

[...] os cooperados são protagonistas nos processos de idealização e gestão de todas as etapas da produção e em parte da execução das obras,



que é complementada pela contratação, as vezes formal e muitas vezes informal, de mão de obra externa à cooperativa (LAGO, 2016, p.149).

O máximo que chegou nessa lógica no Brasil foi o MCMV Entidades, a alternativa que restou aos movimentos frente ao pacote fechado anunciado em 2009, utilizando os mesmos princípios que estruturam a prática autogestionária desde a experiência paulistana dos mutirões na década de 1980: a proposição dos empreendimentos e responsabilidade dos contratos pelas entidades organizadoras, atendimento integral das famílias beneficiárias organizadas por ela e a vantagem da liberação antecipada da verba, já que geralmente não há caixa nessas organizações. Além de não tocar na propriedade privada, o programa apresentou uma produção praticamente residual: apenas 0,36% das unidades concluídas, 0,18% das unidades entregues e 0,25% dos recursos investidos (RIZEK at. al, 2014). O problema que Arantes (2013) apontava sobre a prática dos mutirões, ainda permanece:

O influente modelo uruguaio de construção de moradias por ajuda mútua em suas cooperativas de habitação chegou ao Brasil pela metade: veio o trabalho em mutirão mas sem a propriedade coletiva, ou seja, o momento de produção das casas era associativo mas seu consumo fragmentado em propriedades privadas individuais (e os espaços comunitários, culturais e educacionais ficaram aqui atrofiados). A insurgência e autogestão dos trabalhadores não teve como prosperar, cerceada por um sistema de valores e práticas que lhe era contrário, pois dependia, depois do mutirão, da expansão do ato cooperativo para a propriedade coletiva em todos os níveis (ARANTES, 2013, p.3).

A política baseada no aluguel social, pouco explorada no contexto brasileiro exceto pelo município de São Paulo (mesmo assim, timidamente), também aponta vias, apesar da sua recente perda de expressividade após o desmanche do Estado de bem-estar social europeu após a década de 1970. Países como a Holanda, onde há uma forte tradição do aluguel social gerido por associações, e a França, com uma política de aluguel social baseado em um sistema complexo de organizações (agências públicas, empresas sociais, organizações sem fins lucrativos e sociedades de economia mista) conseguiram manter seu estoque mesmo frente ao contexto desfavorável. Já a política inglesa, centralizada no Estado e na propriedade pública, teve seu sistema solapado pela política de privatização do *right to buy* (direito à compra) de Margareth Thatcher (WHITEHEAD, 2007). Pode ser precipitado afirmar sem uma análise mais aprofundada, mas talvez a complexidade da relação sociedade civil-movimentos-Estado pode ser, nesses casos, um indicativo de sucesso e durabilidade que diferencia essas políticas, corroborando com a análise aqui apresentada.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS





Entre a defesa de uma política habitacional centralizada no Estado, e as formas de resistência e de sobrevivência que se espriam fora de seu controle e reconhecimento, existiria uma outra forma de articulação entre movimentos e poder público que não a luta institucional e a ação direta? Se sim, esse artigo aponta que essa poderia estar no âmbito da esfera pública, que articula ambas arenas e aponta para formas que preservam melhor a autonomia dos grupos frente à hegemonia do Estado. Entre a reprodução da lógica da propriedade privada, tanto na produção do espaço das periferias como nos programas como o BNH e o MCMV, e a lógica da resistência por meio da ocupação nas vilas, favelas e ocupações organizadas pelos movimentos, existe uma forma de garantir a legitimidade e a permanência dos territórios dos pobres sem subjugá-los à mesma lógica que os exclui? Se existe, esse artigo aponta que essa poderia estar no âmbito da propriedade pública ou coletiva e por meio de formas como o cooperativismo habitacional e o aluguel social gerido pelos movimentos e coletivos de luta pela moradia. No momento, o que se busca aqui é levantar os questionamentos mais do que desenhar quaisquer alternativas prontas, e esses apontamentos se colocam como forma de enriquecer o debate acerca da problemática habitacional. Levando em consideração que, no âmbito da contribuição desse artigo, a relação com o Estado e a forma de propriedade são questões indissociáveis.

#### REFERÊNCIAS

- ASSIS, A. P. S. de. Games and insurgencies: towards agonistic participation in the production of space. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.17, n. 3. Recife, 2015.
- ARANTES, P. F. A Anti Reforma Urbana Brasileira e um Novo Ciclo de Lutas nas Cidades. **Correio da Cidadania**, 01 nov. 2013.
- BEDÊ, M. M. C. **Trajetória da Formulação e Implantação da Política Habitacional de Belo Horizonte na Gestão da Frente BH Popular 1993-1996**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015.
- BELO HORIZONTE. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Belo Horizonte, 2010.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega. 1979.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- COSTA, H. S. M. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1994.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.



FERNANDES, E.; PEREIRA, H. D. **Legalização das Favelas: Qual é o problema de Belo Horizonte?. Planejamento e Políticas Públicas**, n. 1, 2010.

HARVEY, D. 2001. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2001.

HOLLOWAY, J. Fissuras: a antipolítica da dignidade. In: **Fissurar o capitalismo**. São Paulo: Publisher Brasil, 2013.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Aglomerados Subnormais: primeiros resultados. In: **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LAGO, L. C. A produção autogestionária do habitat popular e a requalificação da vida urbana. In: CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A.; JAENISCH, S. T. (orgs.). **22 anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2016.

LOURENÇO, T. C. B. **Cidade Ocupada**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Núcleo de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Belo Horizonte, 2014.

MAGALHÃES, F. N. C. O espaço do Estado no neoliberalismo: elementos para uma redefinição crítica. **GEOgraphia** (UFF), v. 18, 2016, p. 25-60.

MARICATO, E. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, L. C. de Q. e SANTOS JR, O. A. dos (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 309-325.

MARICATO, E. O impasse da política urbana. In: **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011. p.15-88.

MIRAFTAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.18, n.3, p.363-377, set-dez. 2016.

MORADO NASCIMENTO, D.; COSTA, H. S. de M.; MENDONÇA, J. G. de; LOPES, M. S. B.; LAMOUNIER, R. da F.; SALOMÃO, T. N. M.; SOARES, A. C. B. Programa Minha Casa Minha Vida: desafios e avanços na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs.) **Minha Casa... e a cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, p.195-228.

OLIVEIRA, Samuel S. R. de. **O movimento de favelas de Belo Horizonte (1959-1964)**. Editora E-papers, Rio de Janeiro, 2010.

POULANTZAS, N. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: Poulantzas, N. (org.). **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal. 1977. p. 3-41.

RANDOLPH, R. Subversão e planejamento como “práxis”: uma reflexão sobre uma aparente impossibilidade. In: LIMONAD, E.; CASTRO, E. **Um novo planejamento para um novo Brasil?** Rio de Janeiro: ANPUR; SBPC; Letra Capital, 2014. p.40-57.

RIZEK, C. S.; et. al. A inserção urbana através da produção do MCMV – entidades no Estado de São Paulo: Abordagem etnográfica de casos selecionados. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 3, **Anais ...** São Paulo: ANPARQ, 2014, p. 1-23.



ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, C. S. **A política habitacional para a população de baixa renda, em Belo Horizonte, a partir de 1990**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - USP. São Paulo. 2006.

SOUZA, M. L. Com o Estado apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. **Revista Cidades**, v. 7, n. 11, 2010. p. 13-47.

SOUZA, M. L. Ação direta e luta institucional: complementaridade ou antítese? **Site Passa-a-Palavra**. 2012. Disponível em: < <http://passapalavra.info/?p=56901>> Acesso em: 20/11/2016.

WHITEHEAD, C.; SCANLON, K. J. **Social housing in Europe**. Londres: London School of Economics and Political Science, 2007.



## **GT 01 – Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado na América Latina.**

### **ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS, O ESTADO E SEUS AGENTES: UMA ANÁLISE PARA ALÉM DO CLIENTELISMO E COOPTAÇÃO**

Paulo Sérgio Lima da Silva (UFPA)<sup>1</sup>  
paulo19mec@yahoo.com.br

#### **RESUMO**

Almejo apresentar e debater dados de pesquisa de mestrado que investigou, por meio da técnica etnográfica, relações sociopolíticas desenroladas em duas associações de moradores de bairros periféricos da cidade de Belém-PA, buscando compreender de quais formas essas relações vêm garantindo a vitalidade das entidades ao longo do tempo. Nesse caminho, tendo em conta as múltiplas interações travadas em arenas políticas (com o Estado, políticos, outros agentes externos) pelas lideranças comunitárias das associações no contexto da execução de políticas públicas de assistência social e educação, assim como em períodos eleitorais e de mobilização de recursos, problematizarei alguns conceitos tradicionalmente empregados na análise desses fenômenos, tais como clientelismo e cooptação (BOBBIO, 2007; SCHWARTZMAN, 1970; REIS, 1977), vendo até onde eles dão conta de apreender as diversas e complexas práticas desses sujeitos ou quando passam a promover a fagocitose dos atores comunitários, revelando uma lógica na qual existe uma relação entre agentes ativos e outros passivos, sendo retirada, desses últimos, sua capacidade de movimento, escolha e negociação. Dessa forma, pontuarei o quanto o agir político cotidiano das lideranças pode ser interpretado pela lente das táticas e barganhas aprendidas continuamente por meio de suas atuações e interações em *campos sociais* (BOURDIEU, 1996, 2003, 2004) onde agentes travam negociações e disputam capitais diversos. Dentre os *campos* investigados listam-se aqueles integrados por moradores locais, órgãos públicos, conselhos de políticas setoriais que exercem o controle social, e políticos em campanha ou eleitos.

**Palavras-chaves:** Associações comunitárias, Relações sociopolíticas, Campo.

#### **1. INTRODUÇÃO**

No cenário brasileiro nos deparamos com a existência de um sem número de práticas associativas consubstanciadas, por exemplo, nas organizações da sociedade civil compostas pelos mais distintos atores, discursos, interesses, recursos, tamanhos, formas e relações sociopolíticas. No interior dessas, encontramos as organizações comunitárias urbanas de bairro, com denominações tais como associação de moradores, centro

---

<sup>1</sup>Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Pará- UFPA, Brasil. Antropólogo da Fundação Papa João XXIII- FUNPAPA, órgão de assistência social da Prefeitura de Belém/PA.



comunitário, clube de mães ou ainda sociedade de amigos de bairro (SABs), espaços de ação coletiva que pululam pelas cidades brasileiras.

Dessa feita, Durham (1988) já salientou o quanto a proliferação de associações de moradores é diretamente proporcional às demandas urbanas e tem contribuído na constituição de sujeitos políticos nas classes populares, pois carências geram demandas e essas podem gerar reivindicações. Nesse ponto recordo que Kowarick (1983) mostra como as experiências cotidianas relacionadas à sua reprodução social e carências enfrentadas pelos moradores da periferia fazem com que elaborem alternativas por meio da criação de formas associativas como um centro comunitário ou associação de moradores.

Refletindo sobre o surgimento desses espaços associativos em um contexto local, Pereira (2002) e Barros (2012) escrevem que devido as ocupações que surgiam em muitos bairros de Belém nas décadas de 1960, 70 e 80, geralmente se criavam essas formas de representação vinculadas à luta pela posse da terra urbana. Contudo, como enfatiza Silva (2008), ainda que a questão inicial paute o tema da moradia, essas entidades começam a atuar na reivindicação de um vasto espectro de direitos sociais, tais como saúde, educação, assistência social, lazer, etc.

Nessa perspectiva, essas organizações populares não demonstram uma relação estática com o Estado e seus agentes, não estão nem somente de frente, nem de costas para o Estado (AMMANN, 1991), mas sim em contínuo (re)posicionamento conforme suas demandas, interesses e poderes em questão. Dessa forma, para apreender as lógicas de atuação dessas entidades é importante enxergá-las como *estruturas de mediação* (GOHN, 2001), isto porque as lideranças comunitárias tendem a tornar-se figuras de mediação entre os moradores locais e uma esfera pública (políticos, órgãos públicos e privados etc).

Considera-se também, conforme destaca Piccolo (2006), que almejando suprir, minimamente, as demandas locais, as associações comunitárias podem viver uma intensa disputa por, escassos, recursos públicos e privados na forma de bens políticos (projetos sociais), econômicos (financiamentos) e sociais (o público), que, juntos, garantem prestígio, visibilidade e, conseqüentemente, a *sustentabilidade* das entidades. Por sua vez, Sposito (2003) analisando, por exemplo, a relação entre o Estado e a sociedade civil no momento de elaboração, implantação e avaliação de políticas públicas, pontua que, devido a fonte limitada de recursos públicos, desencadeia-se um campo de conflitos entre vários atores.

### **1.1. Organizações comunitárias pesquisadas**





As entidades pesquisadas são o Centro Comunitário São Pedro e a Sociedade Comunitária São Francisco, localizados no bairro Capanema e Alcântara<sup>2</sup>, respectivamente. Nota-se, de partida, que essas organizações carregam em seu nome o termo “comunitário”, o qual remete à comunidade, expressão que em tal contexto, como discutiu Cardoso (2011), funciona enquanto *categoria organizativa* que aciona experiências comuns (a exemplo da vida na periferia) na tentativa de, a despeito dos conflitos, estabelecer e fortificar um “compromisso de ação coletiva” (CARDOSO, 2011, p.241).

A escolha deve-se ao fato de que são associações que desenvolvem inúmeros serviços comunitários, executando, dentre outras atividades, serviços e projetos sociais, quase todos por meio de convênios que, juntos, chegam a atingir somas anuais de mais de R\$100.000,00. Soma-se a isso o fato de, por se localizarem em bairros vizinhos no Distrito de Itamar, estarem em um campo de ação semelhante, aspecto que permite um estudo comparativo.

Ambas se localizam em bairros periféricos constituintes daquilo que Maricato (2000) chama de “cidade ilegal”, isto é, um “lugar fora das ideias” do planejamento urbano. Dessa forma, as entidades atendem demandas de uma população considerada em situação de *vulnerabilidade social*, isto é, famílias com baixa renda, com inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho, residentes em áreas onde registra-se a insuficiência ou ausência de serviços públicos os mais diversos, bem como expostas a riscos sociais, a exemplo do consumo e tráfico de drogas ilegais.

Para fazer frente a essa *espoliação urbana* (KOWARICK, 1983) esses sujeitos não cansam de inventar práticas e táticas astuciosas que levam a uma “politização do cotidiano” (DE CERTEAU, 2011, p.44). Desse modo, as duas associações etnografadas possuem atuação na chamada rede socioassistencial local, buscando incessantemente estabelecer e consolidar relações que garantam a captação de recursos (financeiros, materiais, humanos, simbólicos etc) para ofertar serviços de educação, assistência social, entre outros.

Na área da assistência social desenvolvem, por meio de convênio com a Prefeitura Municipal, via Fundação Papa João XXIII-FUNPAPA, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, atendendo 100 crianças e adolescentes com atividades de cunho socioassistencial. Tendo em vista que tal convênio envolve o repasse de uma verba de R\$ 60.000,00 anuais e garante uma boa visibilidade da associação junto aos moradores, sua renovação é sempre fator de preocupação. A Prefeitura de Belém, por seu turno, faz desse convênio uma forma de demonstrar sua preocupação e articulação com as comunidades, afixando nas organizações conveniadas uma placa que sinaliza o repasse de

---

<sup>2</sup> Os nomes das organizações comunitárias, bairros e de algumas pessoas mencionadas são fictícios, no intuito de preservar os interlocutores da pesquisa.



verbas, afinal, lembra-nos Palmeira (2004, p.140), “a política precisa ser, de algum modo, visível”.

Por sua vez, no campo educacional o C.C. São Pedro possui também atuação consolidada, tendo convênio firmado com a Secretaria Municipal de Educação-SEMEC para atender, aproximadamente, 200 crianças na educação infantil. Já a Sociedade Comunitária São Francisco já teve uma atuação mais direcionada para a educação e, posteriormente, caminharam para a área da assistência social. Contudo, desde 2016 estão tentando retomar uma atuação também no campo educacional, sem deixar de mão a assistência social.

## 2. CLIENTELISMO E COOPTAÇÃO: BUSCANDO REFORMULAÇÕES

Tendo em conta as múltiplas relações sociopolíticas estabelecidas pelas lideranças das duas associações comunitárias estudadas, como por exemplo, no contexto dos estabelecimentos de convênios para execução de projetos e atividades socioassistenciais e de educação, é intenção desse tópico refletir sobre a aplicabilidade dos conceitos de clientelismo e cooptação na compreensão das interações estabelecidas entre esses líderes comunitários com políticos, o Estado e seus agentes.

Bezerra (2001) analisa que a literatura referente ao clientelismo político, em grande medida, centra-se no estudo da destinação de benefícios públicos (recursos, cargos, serviços e outros) por parte de políticos para lideranças e moradores das localidades que representam. Ele também sinaliza que no Brasil, menos do que como categoria analítica, o termo clientelismo tem sido empregado por políticos e profissionais da imprensa com uma conotação pejorativo, para indicar, em razão de certa influência das teorias modernizantes, determinadas práticas políticas como “atrasadas”, “tradicionais” e/ou “oligárquicas” (BEZERRA, 2001, p.184). Nesse contexto, Bobbio (2007) informa-nos que o termo tem origem na *clientelaromana* da antiguidade, fazendo referência à dependência tanto política quanto econômica entre dois sujeitos com status distintos, *patronus* e *clientes*.

Por sua vez, cooptação é um daqueles termos muito utilizados, porém, muitas vezes, pouco compreendido e/ou explicado. Bobbio (2007) esclarece que, no sentido lato, cooptação é um termo aplicado para se referir ao “acolhimento, por parte de um grupo dirigente em funções, de ideias, orientações e programas políticos propostos por grupos da oposição, com o fim de eliminar ou reduzir as consequências dos ataques vindos de fora” (p.286).

Para Schwartzman (1970) o conceito de cooptação corresponde a uma forma de participação preponderantemente situacionista e dependente. Reis (1977) ensina que uma das possibilidades para compreender esse fenômeno é vê-lo como “um processo seletivo de



atração de lideranças que visa precisamente esvaziar e conter movimentos atuais ou potenciais de reivindicação e de demanda de participação” (1977, p.33).

Nesse caminho, quais seriam as consequências em olhar as práticas das lideranças comunitárias exclusivamente por essa lente? Seria a abordagem mais completa e complexa? Ou estaríamos promovendo um *desperdício da experiência* (BOAVENTURA SANTOS, 2002)? Quando atentamos para os dois conceitos (clientelismo e cooptação) percebemos o quanto são frutos de um olhar e classificação externos, sendo necessário, de outro modo, partir das visões e percepções dos atores situados em seus contextos de ação e interação, isto é, um olhar *de perto e de dentro* (MAGNANI, 2002). A interpretação pelo viés exclusivo da cooptação promove a fagocitose dos atores comunitários, de modo que eles são sempre englobados por outros, por uma estrutura maior.

Considero ainda o quanto falar exclusivamente de clientelismo e cooptação revela uma lógica na qual existe uma relação entre agentes ativos e outros passivos. Nessa lógica, as lideranças comunitárias aparecem como o lado sempre passivo de uma relação na qual o Estado, seus agentes e políticos são o lado ativo. Além disso, o universo de interações entre esses atores passa a ser visto de forma negativada, podendo chegar ao extremo da desqualificação de toda e qualquer ação das lideranças. A esse respeito Borges (2005, p.67) assevera:

Não raro, a vida de milhares de pessoas é considerada apolítica, porque marcada pelo clientelismo. [...] termos como clientelismo, populismo ou coronelismo eram tratados com extremo rigor, sendo invariavelmente referidos a fenômenos específicos, para os quais tais categorias encerravam um valor heurístico preciso [p.ex., Queiroz 1969; Leal 1949]. A transposição ordinária desses termos para todo e qualquer contexto indica não apenas a imprecisão teórica daqueles que assim procedem, como descortina seu preconceito. Preconceito moral [moralista e moralizante] que não se desvincula do preconceito sociológico característico desse tipo de apreciação.

Por outro caminho, diversos autores ajudam-nos na desconstrução dessa lógica. Assim, Bezerra (2001) argumenta que “se o cálculo político-eleitoral é um dos elementos desta relação ele, porém, não é o único” (p.184). O autor sublinha que observar apenas essa dimensão do fenômeno inviabiliza a observação de que “a troca de benefícios e apoio constitui um momento de uma relação mais ampla entre as pessoas envolvidas e institui obrigações morais que se estendem no tempo”. Bezerra esclarece que quando analisamos os pormenores das relações que levam à obtenção de benefícios e votos constata-se que “as trocas de benefícios por votos tornam-se muito menos mecânicas, isto é, deixam de ser uma troca do tipo *toma lá dá cá*” (p.185).

Kuschinir (2007) argumenta o quanto o olhar do mero clientelismo é superficial, pois “do ponto de vista nativo, os políticos não estão privatizando bens públicos (para usar uma



definição clássica de clientelismo). Ao contrário, os políticos estão dando acesso a bens e serviços públicos a pessoas que não o teriam de outra forma” (2007, p.36). Em outra obra a mesma autora, amparada por seus dados de campo, complementa:

Mesmo a doação de bens em troca do voto não pode ser vista apenas como transação ‘comercial’. Nesse tipo de campanha, o candidato apela ao eleitor por amizade, apoio, confiança – compromissos muito mais amplos do que os exigidos numa relação meramente econômica. [...] (KUSCHINIR, 1999, p.31).

Dessa forma, é importante desconstruir pré-julgamentos e buscar, por outro lado, compreender as lógicas reais e locais. Aceno que não é minha intenção aqui negar a existência, em variados casos, de práticas pautadas em interesses individuais e, amplamente, criticáveis, bem como a tentativa de agentes manipularem outros agentes no intento de obter ganhos diversos em relações assimétricas. Quero, isso sim, enfatizar a complexidade da temática, atentando também às estratégias e insurgências dos atores comunitários configuradas nas formas da negociação e do diálogo em diversos campos sociais conflituosos e instáveis, almejando a mobilização de bens para uso coletivo e individual. Os dois polos, ainda que desiguais em termos de recursos, são ativos.

Os acordos com políticos, eleitos ou em candidatura, envolvem o desenvolvimento de projetos sociais e a celebração de convênios para oferta de serviços de educação e assistência social, bem como, em menor quantidade, a doação de equipamentos e materiais. Observei que a fala e atitudes das lideranças comunitárias vão contra um dos pilares do clientelismo, qual seja, a exclusividade das trocas entre patrão e cliente. Quando indaguei, nas eleições municipais de 2016, qual candidato a vereador uma das lideranças iria apoiá-la disse que “*uns cinco*”. Assim, as lideranças fazem e desfazem alianças a depender dos interesses envolvidos em cada momento.

As falas de ambas as lideranças mostram também o quanto elas sabem cobrar os acordos feitos, avaliar os benefícios e insucessos de cada *investimento* (BOURDIEU, 2003) a partir do comportamento dos candidatos após eleitos, e, mais ainda, retirar o apoio sempre que ele não se mostrar favorável à entidade. Assim, essas lideranças confirmam a argumentação de autores como Palmeira (2004) e Zaluar (1985), isto é, de que a adesão político-eleitoral é construída ao longo do tempo e que nem sempre ela se transforma obrigatoriamente em voto.

Percebo que não estamos diante de “currais eleitorais”, mas sim de diversos *campos sociais* (BOURDIEU, 1996, 2004) onde agentes travam negociações e disputam capitais diversos. Em tal cenário as lideranças tecem duras críticas aos políticos que não cumprem com suas palavras, assim como contra órgãos públicos que não atendem da forma que consideram justa e resolutiva. Nessa perspectiva, essas



representantes comunitárias não demonstram comportamentos pautados pela dependência unilateral, submissão e/ ou deferência. Pelo contrário, baseadas em uma interdependência, lançam mãos de variadas barganhas e táticas. Verifico, assim, uma relação complementar onde ambos os lados são, simultaneamente, autônomos e dependentes no interior de *campos*.

### 3. CAMPOS SOCIAIS ENQUANTO FERRAMENTAS ANALÍTICAS

Bourdieu (1993, 2004) define os campos como espaços sociais onde agentes e instituições disputam capitais diversos (políticos, financeiros, reconhecimento, prestígio, etc) usando de estratégias elaboradas conforme suas posições nesses espaços. Assim, o autor argumenta que o campo social é um lugar de luta concorrencial, marcado por relações de força, investimentos, crenças, jogos de linguagem, e tentativas de impor monopólios, garantindo a efetivação de interesses e lucros.

Desse modo, para dar conta das negociações e alianças das lideranças comunitárias debatarei o quanto a categoria de “campo” de Bourdieu (1996, 2004) pode se mostrar útil, no sentido de um microcosmo (inter-relacionado com outros) onde agentes (com distintos meios e fins) travam jogos e lutas entre si, fazendo escolhas na busca por recursos (capitais materiais e simbólicos) conforme suas posições nesse campo, as quais influenciarão em suas possibilidades e impossibilidades.

A seguir sintetizo os principais campos nos quais as organizações pesquisadas participam, analisando as práticas dos agentes e os capitais em jogo. Nesses campos agentes possuidores de *habitus* fazem investimentos e negociam capitais econômicos, políticos e sociais, dentre outros. Salieta-se que essa pesquisa privilegiou a análise desses campos a partir da ótica das entidades comunitárias e seus agentes integrantes.

#### 3.1 Campo “associação-comunidade”

Nesse campo encontramos capitais específicos. As associações, por exemplo, além de mediações diversas, oferecem serviços (educação infantil, assistência social, projetos) aos moradores, e a presença de usuários e uma população considerada em vulnerabilidade social permite que as lideranças falem em nome de uma coletividade. Ser representante comunitário (liderança) é um capital que permite acessar outros capitais. Fica claro que é importante que uma associação comunitária tenha ações/serviços (capitais) e que esses sejam conhecidos e bem avaliados pelos moradores.

No campo “associação-comunidade”, como em todos os campos, localizamos uma luta concorrencial (Bourdieu, 2003) onde são trocadas acusações e contra-acusações,





muitas delas oriundas de moradores que se queixam do pouco espaço aberto pelas lideranças à participação deles. Por seu lado, as lideranças demonstram falas e práticas onde transparece que tentam “defender o monopólio e excluir a concorrência” adotando “estratégias de conservação” (BOURDIEU, 2003, p.120-121). D. Selma, liderança da Sociedade São Francisco, por exemplo, ao mesmo tempo em que se queixa sobre o fato de ninguém querer assumir a presidência, diz que iria advertir um possível interessado sobre as inúmeras responsabilidades a assumir.

Nesse caminho, Fonseca (2004) discute o universo de conflitos e acusações do qual fazem parte as lideranças comunitárias, pontuando que nenhuma entidade comunitária foge disso, de modo que “imagina-se sempre que os produtos e o dinheiro que somem aparecerão na casa ou nos cofres particulares dos presidentes” (FONSECA, 2004, p.55). Lembrando de Evans-Pritchard (2005) é importante considerar que acusações e contra-acusações entre membros de um grupo social podem tomar a forma de um instrumento público, um sistema de controle e restrição das ações próprias e alheias. Assim, aquele conjunto de acusações e intrigas que mencionei acima também funciona como uma forma de controle social da atuação das lideranças.

### **3.2 Campo “associação-políticos”**

O campo “associação-políticos” tem como integrantes as lideranças comunitárias e políticos eleitos ou em campanha. Os principais capitais em jogo são o apoio eleitoral, mediação, prestígio, ascensão política e acesso a recursos, em especial, sob a forma de projetos e convênios. Aqui reside uma especificidade, pois as duas lideranças não demonstraram, de forma preponderante, a busca de recursos financeiros temporários (doação monetária ou de bens materiais), mas sim recursos que permitam a execução de atividades mais duradouras. Considere-se também que os políticos ofertam nesse campo sua atuação como mediador (KUSCHINIR, 1999) entre as associações e as diversas instâncias do poder público municipal e estadual. Por sinal, um dos vereadores apoiado por uma das associações aqui pesquisadas afirmou de modo categórico, após eleito, que estaria “sempre defendendo os interesses gerais junto à Prefeitura e Secretarias”.

A relação com os políticos é uma constante nas duas entidades e se dá de forma continuada, havendo uma intensificação no período de pleitos eleitorais. Assim, tendo em vista os outros campos, qual seria a importância desse para a vitalidade das entidades? Apresentarei algumas características desse campo para chegar a uma possível resposta.

Um dos casos de mediação ofertada por políticos ocorreu quando um deputado estadual ajudou para que uma das entidades conseguisse firmar convênio com a Secretaria



de Esporte, Juventude e Lazer de Belém - SEJEL. Esse convênio previa a execução de atividades esportivas no espaço da entidade e a contratação de pessoal especializado.

As duas lideranças expressaram que é extremamente importante para uma associação manter contato com políticos. Por outro lado, a escolha de quem apoiar é sempre permeada de incertezas. Sobre isso umas das presidentes fala:

nessa época de período eleitoral fica muito difícil, porque todo mundo quer apoio e a gente não sabe a quem é que vai dar esse apoio, porque depois você é penalizado. Depois, caso você apoie do lado errado, ' ah, foi ela? Então ela apoiou do lado errado, então fecha as portas pra ela' (Líder comunitária, 04/10/2016).

É possível argumentar que o cálculo de quem apoiar (em quem investir) também se baseia numa relação entre *habitus* e capitais no interior de um campo, fazendo com que as lideranças busquem tomar as escolhas que valem a pena. *Habitus* significa que a prática/experiência ensina (BOURDIEU, 2003, p.120). É uma “cadeia de esquemas práticos de percepção e de apreciação” (BOURDIEU, 1996, p.143) construída ao longo dos anos pelas duas lideranças, D. Maria e D. Selma. Elas tentam antecipar o jogo, sem que isso seja um cálculo racional, mas sim apoiado no *habitus*. Isso não significa, é claro, que todas as escolhas que fazem se revelem as melhores, havendo casos de “sucesso” e “insucesso”.

Bourdieu (2010) ensina que uma das características do campo político é ser “o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários [...]” (2010, p.164). Assim, é relevante mencionar que surgem nos discursos das lideranças comentários e avaliações sobre o desempenho de prefeitos e vereadores. Os chefes do executivo municipal, por exemplo, são avaliados conforme a relação mantida com as entidades comunitárias, se atenderam seus pleitos ou não.

Dessa forma, o ex-prefeito Edmilson Rodrigues (prefeito de Belém entre 1997 e 2004) é avaliado de forma distinta pelas duas lideranças. Para D. Maria, ele ganhou uma certa inimizade das lideranças, pois durante seu governo teriam sido cortados os convênios com as associações. No trecho de entrevista a seguir, ela avalia a gestão passada de Edmilson, bem como as propostas apresentadas por ele ao concorrer novamente ao cargo de prefeito (agora pelo Partido Socialismo e Liberdade- PSOL), nas eleições de 2016:

Até hoje eu não consigo entender porque o Edmilson não foi parceiro das entidades comunitárias. Que sempre foi o prefeito do povo, o prefeito das crianças, e ele não teve essa relação. [Teve] uma relação fechada que ainda é o projeto dele. Não vi fala dele ainda [nas eleições de 2016] da associação, pra centro comunitário [...]. Não tem um olhar que tem que vir para a comunidade os projetos [...]. Uma cobrança que a gente [lideranças comunitárias] vai fazer pra ele (líder comunitária, 04/10/2016).



Por seu turno, apesar das críticas ao governo petista de Edmilson, D. Maria diz, sorrindo, que já foi petista e que teria participado do orçamento participativo promovido por aquele ex-prefeito. De outra forma, D. Selma, ao mesmo tempo em que pondera as críticas levantadas sobre a gestão de Edmilson, avalia que, de forma geral, ela foi boa.

Sobre o prefeito eleito em 2012 e reeleito em 2016, Zenaldo Coutinho (Partido da Social Democracia Brasileira-PSDB), elas também apresentam divergências. D. Selma, apesar de ter o apoiado, avalia seu governo de forma negativa:

eu acho que a pior gestão que nós temos desses últimos anos, superou-se o nosso amigo que está hoje [Zenaldo]. Ele toda vez diz que ele é muito amigo das comunidades, não sei em que parte. Pode ter uma que ele goste muito e faça tudo só lá, não é aqui. Também pra ti ser público, tu não pode ser desse jeito, não pode ter prioridade, tem que ser pra todos (12/04/2016).

### **3.3 Campo “associação-órgãos públicos”**

Partindo da noção de campo (BOURDIEU, 1996, 2004), espaço onde, no caso estudado, organizações comunitárias interagem com o Estado e seus agentes, e sabendo que as principais fontes de recursos das duas associações estudadas são oriundas da celebração de convênios com a Prefeitura municipal para execução de serviços de educação e assistência social, sendo parte das verbas provenientes do governo federal, nesse tópico serão problematizadas quais os capitais em jogo nas relações estabelecidas com órgãos públicos, como a FUNPAPA, SEMEC, SEJEL.

Fica latente que a possibilidade de “convenimento” possibilita a aproximação entre a Prefeitura e as entidades comunitárias, criando um campo onde os agentes disputam pela acumulação de capitais: recursos financeiros, recursos humanos, apoio político-eleitoral, autoridade, reconhecimento das comunidades, prestígio institucional e pessoal.

Argumento que o convênio firmado pela Prefeitura com o Centro Comunitário São Pedro, para oferta de educação infantil, também se insere em uma lógica onde, de acordo com Bassi (2011), as prefeituras, diante da obrigação em oferecer educação infantil e o alto custo de manutenção das creches públicas, veem o convenimento como uma solução menos onerosa para os cofres municipais. O autor informa, ainda, que, muitas vezes, o apoio financeiro às instituições varia muito, conforme os critérios do convênio, ficando o valor gasto por aluno inferior ao valor recebido pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Pelo exposto, a Prefeitura teria um interesse, direto, em estabelecer convênios: ampliar a oferta de serviços públicos nos bairros, e pelo menos dois principais interesses indiretos: redução de custos e aproximação política com as entidades comunitárias, pois,



como vimos anteriormente, as lideranças avaliam os prefeitos, em especial, de acordo com o fato de terem sido favoráveis ou desfavoráveis aos convênios com essas entidades.

Os conflitos nesse campo vêm à tona durante qualquer conversa rápida com as lideranças. As presidentes se queixam, por exemplo, do que seria um processo muito burocrático para firmar os convênios, as inúmeras exigências de documentos e os prazos. Aspecto esse que provoca muitas idas e vindas dos funcionários das associações aos órgãos públicos, pois “é preciso que ambos se encontrem, sendo que os demandantes devem portar os documentos comprobatórios do que declaram para que os funcionários lhe entreguem um papel do mesmo teor” (BORGES, 2005, p.72).

Assim, para participar desse campo um dos preços a pagar pelas associações é justamente ter um mínimo de conhecimentos técnicos-burocráticos. As lideranças e os funcionários demonstram dominar a linguagem própria (repleta de siglas) desse universo social, bem como os meandros dos corredores da administração pública. É relevante perceber também que o Estado busca exercer nesse campo um domínio racional-legal, sendo que “seu tipo mais puro é indiscutivelmente a dominação burocrática” (WEBER, 1992, p.349). Assim, a fala dos técnicos de órgãos públicos remete a todo momento a leis e normativas a serem rigidamente seguidas, ainda que, na prática, não o sejam plenamente.

Saber o “caminho das pedras” de como acessar recursos públicos permite que as lideranças ganhem visibilidade junto aos moradores, e junto com ela vem o que Fontes (1991) chama de “gratificações pessoais”, isto é, empregos, status, carreira político-partidária etc, bem como aumenta sua legitimidade junto aos moradores.

Salienta-se também que conseguir firmar um convênio vai além de cumprir todas as formalidades burocráticas, exigindo também, em muitos casos, uma interferência política de um mediador político bem localizado e capitalizado. Essa intermediação nos momentos decisivos para formalizar um convênio, por sua vez, é fruto de uma aliança política construída (dentro de um campo) pelas associações, em geral, durante períodos eleitorais e alimentada com o passar do tempo.

### **3.4 Campo “associação-conselhos de políticas setoriais”**

As duas associações possuem inscrição e atuação em dois conselhos de políticas setoriais (Conselho Municipal de Assistência Social de Belém- CMAS e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente- COMDAC), mantendo uma relação próxima e duradoura com eles, contando, ainda, com inscrição no Conselho Municipal de Educação- CME.

Essas interações são estratégicas para as entidades, criando outro *campo* onde se disputam capitais específicos. São três os principais recursos disputados nesse



microcosmo social: informações sobre verbas disponíveis; inscrição que, em muitos casos, possibilita a disputa por recursos; e conhecimentos técnicos referentes às políticas públicas de assistência social, infância e adolescência e educação. É importante destacar também que a participação nos conselhos abre a possibilidade de as entidades colaborarem na formulação, implementação e gestão das políticas públicas, ou seja, exercer o controle social.

Friso ainda que nem todas as entidades que desejam a inscrição nesses conselhos efetivamente a conseguem, tendo em vista as exigências estabelecidas (análise de documentos, planos de trabalho, obediência às legislações da área etc). A inscrição, em muitos casos, surge como um dos critérios para que sejam firmados convênios e doações com as esferas pública e privada.

Conforme argumento, um dos capitais almejados nesse campo são as informações sobre verbas públicas e privadas disponíveis. D. Selma resume

[...] como a gente tá muito juntos assim lá pelo COMDAC, o COMDAC ele é um Conselho que ele tem uma grande importância na vida da instituição, porque é lá que a gente fica sabendo de muita coisa assim... 'ah, tem um recurso de tal coisa'. A assistente social de lá, a Angélica, ela é muito bacana, ela sempre me fala. Ela diz 'olha, tem isso, tem isso, a gente pode tá vendo isso'. Aí eu acho que lá é hoje onde a gente realmente conversa sobre captação de recurso [...] (D. Selma, 12/04/2016).

Nesse caminho, D. Selma expõe o capital de conhecimentos adquiridos e justifica a partir daí sua participação nos conselhos quando questionada sobre:

Pela necessidade, porque eu tinha trabalho com crianças e com adolescentes e eu precisava ver a Política [legislações e regulamentações da área em questão]. Então eu achei que era um espaço importante pra gente tá inserido. Foi por esse motivo que a gente foi pra dentro do Conselho [COMDAC]. Agora, provavelmente, nós também vamos pleitear uma cadeira no Conselho [Municipal] de Educação [...] (D. Selma, 12/04/2016).

#### 4. BREVES CONSIDERAÇÕES

Atentando à *lógica nativa* de que fala Iturra (1987), entendo que um primeiro olhar que vê, atualmente, apenas enfraquecimento e/ou subserviência das associações comunitárias em sua relação com o Estado e seus agentes, perde de vista as (re)negociações ininterruptamente travadas, busca de apoios e elaboração de estratégias baseadas em lógicas e inventividades de atores locais na incessante luta por direitos sociais (educação, assistência social, lazer, atividades culturais, etc.) e, porque não dizer, interesses individuais também (empregos, prestígio). Assim, busquei demonstrar que categorias como clientelismo e cooptação podem não ser as mais interessantes ao analisarmos as interações sociopolíticas dos agentes em questão.





Os dados de campo nos permitem defender que a vitalidade das entidades pesquisadas está diretamente vinculada à participação de seus agentes em *campos sociais* onde exercem relações sociopolíticas, arquitetam estratégias e investimentos para conquistar bens coletivos e individuais. A análise desses *campos* privilegiou o olhar das associações, buscando assim entender quais os “preços” para participar de cada um desses espaços sociais, quais capitais específicos em disputa e como se dão as “lutas” travadas dentro deles.

Em 2017, a Sociedade Comunitária São Francisco completa 33 anos de existência, o Centro Comunitário São Pedro, 27 anos. Atentar para os mundos dos quais participam os agentes sociais ajuda, como argumentei, a compreender a vitalidade institucional, pois nesses microcosmos conquistam-se capitais sob a forma material e imaterial. Por outro lado, participar desses *campos* tem um preço, ou melhor, vários preços (legitimidade, tempo, dedicação, mediação, saberes etc). Nesse sentido, a arquitetura da vitalidade das entidades mostrou-se complexa e, em muitos momentos e por diversas situações, instável. A estabilidade é buscada dia-após-dia, ainda que nunca plenamente alcançada, mostrando-se, então, como um equilíbrio instável.

## REFERÊNCIAS

AMMANN, Bezerra. **Movimento popular de bairro: de frente para o Estado, em busca do parlamento.** São Paulo: Editora Cortez, 1991.

BARROS, Joana. **Participação popular em Belém: a experiência do congresso da cidade e do orçamento participativo e a sociabilidade política brasileira.** Tese, FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BASSI, Marcos. **Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras.** In: Cadernos de Pesquisa 116, v.41 n.142 jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n142/v41n142a07.pdf>>. Acesso: 30 ago 2016.

BEZERRA, Marcos. **Políticos, representação política e recursos públicos.** In: Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 7, n. 15, p. 181-207, julho de 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-71832001000100008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832001000100008)>. Acesso: 15 fev 2017.

BOAVENTURA SANTOS, S. **Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências.** In: Revista Crítica de Ciências Sociais, 63, outubro, 2002. Disponível em: <<https://rccs.revues.org/1285>>. Acesso: 26 nov. 2016.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política.** Bobbio, Matteucci e Pasquino. Trad. Carmen Varriale et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

BORGES, Antonádia. **Sobre pessoas e variáveis: etnografia de uma crença política.** In: Mana 11(1):67-93, 2005. Disponível em:



<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-93132005000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132005000100003)>.  
Acesso: 15 jan. 2017.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: Sobre a teoria da ação**. Tradução: Mariza Correa - Campinas, SP: Papirus. 1996.

\_\_\_\_\_. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

\_\_\_\_\_. **Questões de Sociologia**. Lisboa: Edições Fim de Século, 2003.

\_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. 13ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CARDOSO, Ruth. **Ruth Cardoso: obra reunida**. Teresa Caldeira (org.). São Paulo: Mameluco, 2011.

DE CERTEAU, Michel. **A invenção do cotidiano: I. Artes de fazer**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

DURHAM, Eunice. A sociedade vista da periferia. In: **As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente**. Paz e terra, 1988.

EVANS-PRITCHARD. E. E. **Bruxaria, oráculos e magia entre os Azande**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

FONSECA, Claudia. **Família, fofoca e honra: etnografia de relações de gênero e violência em grupos populares**. 2.ed. - Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FONTES, Breno. **Poder local e organizações populares**. In: Reunião de Antropólogos do Norte e Nordeste. Recife: Anais, 1991.

GOHN, Maria. **Educação não-formal e cultura política: impactos sobre o associativo do terceiro setor**. – 2 ed. – São Paulo: Cortez, 2001.

ITURRA, Raul. Trabalho de campo e observação participante em antropologia. In: SILVA, A.S. & PINTO, J.M. (orgs). **Metodologia das Ciências Sociais**. Porto: Edições Afrontamento, 1987.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

KUSCHNIR, Karina. **Antropologia da Política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

\_\_\_\_\_. **Eleições e representação no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: RelumeDumará: UFRJ, Núcleo de Antropologia da Política, 1999 (Coleção Antropologia da Política; 8).

MAGNANI, José. **De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana**. In: RBCS, Vol. 17 no 49 junho/2002. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/rbcso/v17n49/a02v1749.pdf>>.  
Acesso: 29 mar. 2016.

MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3 Ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

PALMEIRA, Moacir. Eleição municipal, política e cidadania. In: **Política no Brasil: visões de antropólogos** / Moacir Palmeira, César Barreira (orgs). – Rio de Janeiro: RelumeDumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2004.



- PEREIRA, Tânia. **Um centro comunitário entre o real e o ideal: um espaço de educação política?** Diss., (Mestrado em Antropologia), CFCH/ UFPA, Belém, 2002.
- PICCOLO, Fernanda. **Sociabilidade e conflito no morro e na rua: etnografia de um centro comunitário em Vila Isabel/RJ.** Doutorado em Antropologia, UFRJ/MN/PPGAS, Rio de Janeiro, 2006.
- REIS, Fábio. **As eleições e o problema institucional (2): a revolução é a geral cooptação.** In: Revista Dados, vol. 14, 1977, p. 33. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/eleicoes/fabio.htm>>. Acesso: 05 abr. 2016.
- SILVA, Nádia. **Organização comunitária na luta pela moradia no bairro do Jurunas na década de 80.** UFPA/NAEA. Especialização em cidades na Amazônia: história, ambiente e culturas, 2008.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Representação e Cooptação Política no Brasil.** In: Revista Dados, 7, 1970, pp. 9-41. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/dados7.htm>>. Acesso: 08 abr. 2016.
- SPOSITO, Marília. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: FREITAS & PAPA (org.). **Políticas públicas: juventude em pauta.** São Paulo: Cortez, 2003.
- ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza.** São Paulo: Brasiliense, 1985.
- WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais.** São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade de Campinas, 1992.



**GT 01 – Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado na América Latina**

**PODER E TERRITÓRIO: UMA AVALIAÇÃO DOS PADRÕES DE COMPETIÇÃO  
POLÍTICA NO ESTADO DO PARÁ**

Carlos Augusto da Silva Souza(PPGCP – UFPA)<sup>1</sup>  
carlossouza@ufpa.br

Acrisio Pereira Victorino (PPGCP – UFPA)<sup>2</sup>  
acrisio.victorino@gmail.com

Natália Seabra dos Santos(PPGCP – UFPA)<sup>3</sup>  
nataliaseabra@hotmail.com

Mayani Montoril Veiga Siqueira(PPGCP – UFPA)<sup>4</sup>  
mayanimontorilvs@gmail.com

**RESUMO**

O objetivo deste artigo consiste em avaliar, a partir da distribuição geográfica da votação dos deputados eleitos para a Câmara dos Deputados no Estado do Pará, se é possível identificar a existência (ou não) de um padrão territorial de competição eleitoral na relação dos parlamentares com os municípios. Para isso, a estudo procurará, a partir da análise da votação geográfica de todos os candidatos que disputaram a eleição de 2014, estabelecer os mecanismos de relacionamento dos deputados com os municípios, para perceber se o padrão de votação se estabelece numa lógica de concentração territorial do voto, o que indicaria estratégias de competição mais restritas do ponto de vista da dimensão territorial do estado, ou se, ao contrário, o relacionamento dos deputados com os municípios se estabelece numa condição de dispersão do voto, o que indicaria padrões de relacionamento mais amplos territorialmente.

**Palavra-chave:** Competição Eleitoral, Deputados, Estado do Pará.

**1. INTRODUÇÃO**

Em seu sentido mais amplo, a palavra Poder pode apresentar diversos significados e não há consenso entre os especialistas sobre o alcance e os limites de utilização do termo. A origem da palavra vem do latim *possum*, e significa “ser capaz de”. A palavra em si comporta

<sup>1</sup>Economista, Doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, professor da Universidade Federal do Pará e Universidade da Amazônia.

<sup>2</sup>Graduado em Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane, Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA) e Bolsista da CAPES.

<sup>3</sup>Mestranda em Ciência Política na Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA).

<sup>4</sup>Mestrada em Ciência em Ciência Política na Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA).



diversos significados e sua utilização e alcance depende da área de conhecimento onde a mesma deve ser aplicada.

No campo da sociologia o poder significa a capacidade de alguns em impor sua vontade sobre outros. Neste contexto, o poder passou a ser compreendido como uma relação que os seres humanos estabelecem entre si na vida em sociedade. Ou seja, o poder indica uma relação de dominação em que o indivíduo não é apenas aquele capaz de exercer poder, mas é também aquele sobre o qual o poder é exercido. A partir da contribuição de autores como Michel Foucault, Max Weber, Pierre Bourdieu, Karl Marx e outros o poder passou a ser classificado a partir de diversas abordagens: poder social, poder econômico, poder militar, poder político, entre outros.

No caso do poder político, as diversas teorias sobre o tema tem indicado que este tipo de poder tem como elemento constitutivo a capacidade de impor algo sem alternativa para a desobediência. Nesta abordagem o poder é visualizado como aquilo que capacita um indivíduo ou uma instituição a mandar, deliberar, dominar, exercer autoridade, influência, comando, etc. Para exercer o poder a autoridade constituída não pode prescindir do uso legítimo da força coercitiva. Na concepção de Max Weber (1993) o poder político está restrito ao Estado e para que seja exercido e seja obedecido deve deter o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um determinado território.

Para Weber (1993) o poder político pressupõem algum processo de legitimação, sendo este o princípio fundador do estado moderno. A legitimação pode ocorrer a partir de diversos critérios (leis, carisma, tradição, religiosidade, etc.), mais o poder do Estado não pode prescindir de algum elemento que forneça legitimidade para o seu exercício. Por outro lado, o monopólio do uso da força coercitiva é função exclusiva do Estado e nenhum outro agente presente na sociedade tem o direito de sua utilização, pois, não apresenta legitimidade para tal. O poder do estado e o uso da força, entretanto, tem o território como elemento de limitação, e o alcance do poder não pode ultrapassar o limite imposto pelas fronteiras que compõem determinado território.

É neste sentido, que poder e território são variáveis presentes nas discussões sobre o exercício do poder político e, para efeito deste estudo assumem grande relevância, de vez que a forma de organização do Estado brasileiro tem muito a revelar sobre a organização do poder político em sua relação com a base territorial. No caso brasileiro, para entender a relação do poder político com o território, necessita-se primeiramente entender como o poder





político está organizado e qual tipo de relação ele estabelece com a base territorial e qual a concepção de território estamos utilizando para efeito desta análise.

## 2. DEMOCRACIA, PODER E TERRITÓRIO NO BRASIL PÓS 1988

O Brasil desde 1988 é estudado como uma democracia constitucional, onde os cargos de comando para a composição do governo devem ser estabelecidos através de consultas populares realizadas periodicamente para eleger os chefes do poder executivo e do poder legislativo.

A democracia, apesar das diversas abordagens, tem sido percebida como a melhor forma de governo, uma vez que permite compatibilizar o interesse das diversas forças políticas presentes na sociedade com o processo de formação do governo. A Democracia moderna não significa a inexistência de um Estado sem conflito, mas sim um regime político em que os conflitos são mediados e negociados através de regras e da existência de instituições que colocam na arena política as diversas forças divergentes que atuam no tecido social. O regime democrático necessita, para que o seu funcionamento e estabilidade sejam assegurados, de instituições sólidas, legítimas, e que os governantes sejam produtos da vontade popular, mediante organizações que representem os mais diversos setores da sociedade. Isto significa que o Poder político deve ser exercido por aqueles que tenham sido eleitos pelo conjunto dos cidadãos politicamente organizados.

No caso brasileiro, a atual Constituição indica em seu artigo 1º que o país está organizado na forma de uma República federativa presidencialista, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e o Distrito Federal. O chefe do poder executivo tanto na esfera federal, quanto estadual e municipal são eleitos pelo voto direto para exercerem um mandato de quatro anos. O país adota o sistema federativo indicando que cada ente que compõe a federação tem autonomia política relativa. A federação, segundo a concepção de Santos (2006) “é um modelo de soberania partilhada”, portanto, para que haja uma federação torna-se necessário estabelecer mecanismos de distribuição de competências entre as diversas unidades que a compõe. Para que a federação funcione torna-se necessário a existência de uma divisão de poderes entre os entes federados, sendo que exercício do poder é atribuído a órgãos distintos e independentes, submetidos a um sistema de controle para garantir o cumprimento das leis e da Constituição.

Como se pode perceber, o federalismo brasileiro incorpora quatro definições distintas de território: federal, estadual, municipal e o distrito federal. Todas estas esferas, precisam ser incorporadas no sistema político, estabelecendo níveis hierárquicos de poder. No sistema



de divisão dos poderes, estas dimensões devem possuir autonomia relativa, o que pressupõe que devem ter capacidade de organizar os poderes em suas respectivas dimensões territoriais (federal, estadual e municipal) através de um sistema de representação hierárquico. Nestes termos, o poder local deve ter capacidade para eleger representantes na esfera estadual e a esfera estadual deve ter capacidade de eleger representantes para a esfera nacional.

### 3. O PROCESSO ELEITORAL E A ESFERA TERRITORIAL NO ESTADO DO PARÁ.

O sistema político adotado no Brasil também estabelece três esferas de poder independentes e harmônicas entre si. São eles: o poder Legislativo, que elabora leis; o Executivo, que executa políticas de governo e o Judiciário que procura mediar e resolver conflitos. Os representantes do poder executivo e do legislativo são eleitos através do voto universal de todos os cidadãos com direito à voto, segundo normas eleitorais previamente determinadas e do conhecimento de todos. O processo eleitoral ocorre em cada unidade que compõe a federação, através do sistema de representação. O poder Executivo em qualquer esfera federativa, seja nacional, estadual ou municipal, segue o sistema majoritário e cada unidade elege apenas um representante. Já para a composição do poder legislativo, o sistema é um pouco mais complexo e se baseia em um sistema que apresenta diferentes configurações.

As eleições executivas são reguladas pelo sistema de maioria absoluta, indicando que os eleitos necessitam de 50% mais 1 voto para se elegerem. Caso nenhum candidato atinja esta proporção de votos no primeiro turno é realizado um segundo turno onde participam apenas os dois candidatos mais votados no turno anterior.<sup>5</sup> Na esfera nacional o poder legislativo é bicameral formado por duas casas legislativas: Câmara dos Deputados e Senado Federal. O senado representa os estados, sendo portanto, paritário, pois segundo o princípio federativo nenhum estado deve ser superior aos demais. Todos os estados que compõem a federação brasileira elegem três senadores, independentemente de qualquer critério de diferenciação entre eles e todos são eleitos para um mandato de oito anos. A Câmara dos Deputados por sua vez representa o povo e segue princípios de diferenciação segundo características definidoras das unidades federadas. O modelo de representação adotado para a eleição dos representantes à Câmara dos Deputados é o sistema proporcional, onde cada estado elege uma quantidade de representantes tendo como critério a relação proporcional do tamanho da população<sup>6</sup> em relação ao número de cadeiras disponíveis na Câmara dos Deputados.

---

<sup>5</sup> Na esfera municipal a eleição em dois turnos só é realizada nos municípios com população superior a 200 mil habitantes. Nos municípios abaixo deste limite o chefe do poder executivo é eleito com maioria simples de voto.

<sup>6</sup> A Constituição de 1988 limitou o número de representantes a um mínimo de oito deputados e a um máximo de setenta deputados por estado, o que gerou distorções na proporcionalidade entre o número de vagas por estado e o tamanho da população.



Já na esfera estadual e municipal o poder legislativo é organizado em apenas uma casa legislativa (Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais) que representam a população e apresentam atuação legislativa restrita aos estados ou municípios onde foram eleitos. O poder legislativo, tanto na esfera federal, quanto estadual e municipal (com exceção da eleição para o senado) é orientado pelo sistema proporcional de lista aberta, o que significa que o poder pode ser distribuído proporcionalmente ao apoio dado a cada grupo político (organizados em partidos) presente no território onde a eleição acontece. É justamente a eleição dos parlamentares eleitos no Estado do Pará para a composição do poder legislativo na esfera federal que este artigo pretende abordar. O sistema proporcional brasileiro adota como premissa que os estados devem eleger representantes tendo o estado inteiro como elemento de competição eleitoral, entretanto, as regras eleitorais adotado no Brasil, faz como que os deputados selecionem áreas territoriais estratégicas, no caso os municípios, e procurem manter a fidelidade dos eleitores, gerando uma situação de concentração dos votos em fragmentos territoriais estratégicos e não no estado inteiro.

A este respeito alguns pesquisadores (MARTINS: 1983; AMES: 2003) passaram a reconhecer que o sistema de representação proporcional praticado no Brasil apresenta alguns problemas. Para os autores, o sistema de representação proporcional parte da ideia que os representantes deveriam representar não apenas determinados municípios, mas, todo o estado, como membros de bancadas plurinominais, já que são os estados e não os municípios que funcionam como distritos nas eleições legislativas do Brasil.

Como isto, na prática, não acontece, mesmo com a adoção de uma sistema proporcional, se assiste no Brasil, um processo eleitoral marcado pelo caciquismo e pela emergência de interesses localistas. Para Martins (1983) a concentração de votos que se estabelece nas eleições legislativas brasileiras, provoca “um efeito contraditório, uma consequência não esperada da premissa proporcional”. Para ele, o sistema proporcional deveria refletir as diversas correntes de opinião presentes na totalidade do espaço geográfico a ser representado. “Se, em lugar de fazer isso, limita-se a conferir mandatos a representantes de interesses locais, somos forçados a reconhecer que de fato a algo de errado com o método proporcional que estamos praticando” (MARTINS: 1983).

Da mesma visão compartilha Souza (2006) que em estudo realizado sobre o estado do Pará, já indicava que o sistema proporcional adotado no Brasil leva a que os representantes adotem estratégias de competição eleitoral bastante diversa entre os estados e municípios. Para o autor como os Estados e municípios brasileiros possuem características sócio/econômica/culturais bastante variadas, as estratégias de competição política seguida



pelos partidos e pelos candidatos tende a assumir padrões bastante diversificado territorialmente. Estados como Rondônia e São Paulo, por exemplo, apresentam diferenciação significativa em diversos aspectos (população, desenvolvimento econômico, estrutura rural/urbano, nível de escolaridade da população, renda per capita, infraestrutura física, etc.), que impedem a homogeneização do padrão de competição eleitoral nessas unidades.

Em função dessa diferenciação, o autor supõe que a estratégia competitiva estabelecida por um candidato que disputa mandato parlamentar pelo Estado do Amazonas, segue um padrão bastante diferente do de um candidato que disputa o mesmo mandato pelo Estado do Rio de Janeiro. No caso do Estado do Pará que se constitui como o 2º (segundo) maior Estado do Brasil em extensão territorial e o 9º (nono) em tamanho populacional de acordo com o IBGE (2010), a representação na Câmara dos Deputados se estabelece com a eleição de 17 (dezessete) deputados federais entre os 513 que compõem esta casa legislativa. O Estado do Pará possui 144 municípios que se constituem na base territorial onde a competição política/eleitoral se estabelece. Segundo Souza (1999) é nos municípios que a preferência do eleitor pelo candidato se transforma em voto, e por isso, os municípios para efeito de nossa análise, formam a unidade territorial para a construção de evidências sobre os padrões territoriais de competição política ocorridos no Estado do Pará no período estudado. Neste sentido, o problema de pesquisa proposto consiste em responder ao seguinte questionamento: qual o padrão municipal de votação dos deputados federais eleitos em 2014 no estado do Pará. Para responder ao problema proposto o artigo partiu das seguintes hipóteses: 1) A votação dos deputados federais eleitos no Estado do Pará segue um padrão marcado pela elevada concentração dos votos em poucos municípios.

Para testar a hipótese de estudo, o artigo procurará, a partir da análise da votação de todos os candidatos que disputaram a eleição de 2014, distribuídas pelos 144 municípios componentes da geografia política paraense, avaliar se o padrão de votação se estabelece numa lógica de concentração territorial do voto, o que indicaria, um processo forte de representação territorial em oposição a um processo de representação social, ou se, ao contrário, o relacionamento dos deputados com os municípios se estabelece numa condição de dispersão do voto, o que indicaria uma situação de representação social em oposição a uma representação territorial. Do ponto de vista metodológico, a relação dos deputados eleitos no Estado do Pará com os municípios foi classificada a partir de quatro possibilidades: 1) Dispersão alta de votos em relação ao número de municípios, 2) Dispersão moderada de votos em relação ao número de municípios, 3) concentração moderada dos votos em relação



ao número de municípios, e, 4) Concentração alta de votos em relação ao número de municípios.

#### 4. PADRÕES TERRITORIAIS DE COMPETIÇÃO ELEITORAL NO ESTADO DO PARÁ

No Estado do Pará, na eleição de 2014 para composição dos vagas referentes a Câmara dos Deputados participaram 174 candidatos para preencherem 17 cadeiras em disputa, com uma média de 10,2 candidato por cadeira. Os deputados podem buscar votos em qualquer município componente da geografia territorial do Estado, mas, trabalhamos com a hipótese de que os candidatos, para aumentarem suas chances de vitória, acabam selecionando áreas territoriais estratégicas, no caso os municípios, e estabelecem políticas para manter a fidelidade do eleitor ao seu nome, construindo o chamado reduto eleitoral. Portanto, os deputados ao invés de representar o estado inteiro, acabam representando territórios, concentrando seus votos em poucos municípios.

Para a avaliação do processo de concentração ou dispersão eleitoral procurou-se medir, a partir da votação individual dos parlamentares, se essa votação estava distribuída entre poucos ou muitos municípios. Na operacionalização dos dados foi utilizado um procedimento matemático, que procurou quantificar o padrão de votação dos deputados federais nos municípios que compõem a geografia política do Estado do Pará em relação a totalidade de. Dentre os vários índices disponíveis, optou-se pelo índice  $G$ , desenvolvido na literatura política para avaliar os níveis de concentração e dispersão dos votos em dada eleição e em dado território. O índice  $G$  foi adaptado dos estudos econométricos desenvolvido inicialmente para avaliar o processo de concentração industrial nos Estados Unidos. Foi desenvolvido inicialmente por Glenn Ellison e Edward L. Glaeser<sup>7</sup> e depois adaptado para os estudos que procuram medir determinados processos de concentração, entre as quais a concentração e dispersão do voto.

O índice  $G$  parte da seguinte formulação matemática:

$$g = \sum_{i=1}^M (s_i - x_i)^2$$

Onde  $S_i$  representa, proporcionalmente, a participação de um estado na produção total de determinada indústria e  $X_i$  significa a participação dessa indústria no total da produção nacional. Entretanto, considerando que os diversos estados onde tal indústria se apresenta instalada possuem dimensões distintas, os autores chegaram à seguinte normalização:

<sup>7</sup> ELLISON, G.; GLAESER, Edward L. Geographic Concentration in U.S. Manufacturing Industries: a dartboard approach. **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**. 1994.





$$G = \frac{g}{1 - \sum_i x_i^2}$$

Na análise política o índice G foi adaptado no estudo de Silva, Biderman e Avelino Filho (2009) que procuravam entender os níveis de concentração e dispersão dos votos na eleição para a Câmara dos Deputados realizada em São Paulo em 2002. Vale ressaltar que esta adaptação do índice G é um índice bruto que, segundo os autores, “mede concentração espacial bruta”, sendo utilizado para conhecer “apenas se o candidato tem votação espacial concentrada”. Entretanto, o índice possibilita medir o número de votos do candidato em função do tamanho do eleitorado na medida em que considera proporcionalmente, município a município, em função do total de votos desse candidato em todo o distrito.

O índice adaptado parte da seguinte formulação:

$$G_d = \frac{\sum_d (P_{dm} - P_m)^2}{1 - \sum_d P_m^2}$$

Onde  $P_{dm}$  significa a proporção dos votos obtidos pelo candidato  $d$  no município  $m$  e  $P_m$  a proporção dos votos do município  $m$  no total do distrito eleitoral. Para nossa análise, classificamos os números obtidos pelo índice G para cada distrito eleitoral nas eleições de 2006 e 2010 para deputado federal em:

Dispersão Alta: G até 0,025

Dispersão Moderada: G acima de 0,025 e até 0,050

Concentração Moderada: G acima de 0,050 e até 0,075

Concentração Alta: G acima de 0,075

Aplicando-se o índice na votação dos deputados paraenses eleitos em 2014, chegou-se à conclusão que os deputados eleitos neste ano elegeram-se com um formato competitivo marcado pela dispersão espacial do voto. De acordo com os dados da tabela abaixo, dos 17 deputados eleitos neste ano 52,9% tiveram este padrão de votação de acordo com a metodologia utilizada em nosso estudo. A concentração do voto, apesar de significativa nas eleições federais, apresenta-se como uma minoritária, pois foi um padrão que representou a votação de 47,1% dos deputados. Esta evidência permite contrapor a hipóteses inicial deste estudo, pois partimos da constatação que no estado do Pará a relação do deputado com os municípios se estabelece num formato marcado pela concentração espacial do voto. Entretanto, como a situação de dispersão foi apenas ligeiramente superior, acreditamos que estudos posteriores precisam ser realizados para avaliar a manutenção (ou não) desta situação.



**Tabela 1** - Índice de Concentração e Dispersão dos Deputados Federais. Pará, 2014.

Votação	Frequência	Percentual
Dispersa	9	52,9
Concentrada	8	47,1
<b>T o t a l</b>	<b>17</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

Utilizando as possibilidades de desagregação dos dados permitido pelo cálculo do índice G, verificou, que apesar da dispersão se apresentar como condição majoritária, na eleição de 2014 a maior proporção dos deputados que apareceram na pesquisa com este padrão de votação, situou-se numa condição de dispersão moderada do voto. Isto indica que, apesar de se estabelecer como uma situação que caracteriza a eleição dos deputados federais eleitos no estado do Pará, a eleição não atinge todos os municípios componentes da geografia política do estado, o que não descaracteriza totalmente a premissa levantada pela literatura de que os parlamentares no processo eleitoral acabam representando territórios e não a população do estado.

**Tabela 2** - Índice de Concentração e Dispersão dos Deputados Federais. Pará, 2014.

Votação	Frequência	Percentual
Dispersão Alta	2	11,8
Dispersão Moderada	7	41,2
Concentração Moderada	3	17,6
Concentração Alta	5	29,4
<b>T o t a l</b>	<b>17</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE

É válido lembrar que a concentração alta do voto também foi bastante significativa na eleição paraense, indicando que este padrão de votação também não pode ser menosprezado nas análises que procuraram medir a relação dos deputados com os territórios. Isso indica que diversos deputados eleitos no estado do Pará, optam por estratégias competitivas que privilegiam a delimitação de áreas geográficas menores, como forma de conquistar e manter a adesão do eleitor municipal a determinados representantes. Vários fatores podem ser apontados para explicar a ocorrência de estratégias de concentração de votos no estado do Pará. Entre eles os mais relevantes são:



1) A dimensão territorial, já que o estado é muito grande geograficamente, o que implica em custos mais elevados para manter uma campanha e uma atuação que contemple muitas circunscrições eleitorais; 2) A existência de intensas clivagens sociais, em razão da forte migração e da presença de uma enorme diversidade de atores políticos que demandam representação e aumentam o grau de competição e incerteza em relação à conquista de lealdade. Por isso delimitar as áreas geográficas e procurar manter o controle sobre elas é mais interessante do que alargar a fronteira da representação; 3) A precariedade na infraestrutura de comunicação e transporte que possibilite interligar os diversos territórios e permitir uma melhor circulação nas informações e, portanto, maior visibilidade nas ações dos parlamentares. Concentrar se torna mais favorável para conferir visibilidade à atuação política do candidato; 4) Permite definir melhor os opositores, pois reduzindo-se os espaços de disputa, maiores as chances de conhecer os eleitores e melhores as possibilidades de neutralizar os concorrentes potenciais; 5) Possibilita melhor atuação do parlamentar no atendimento das demandas provenientes das bases eleitorais. Quanto mais concentrado é o espaço de atuação do político, mais eficiente se torna a alocação de recursos e melhores são as possibilidades de atender as diversas demandas que provém da esfera eleitoral.

Ames (2003) aborda que na política territorial a permanência de um jogo político do tipo concentrado ou disperso dependerá do comportamento dos atores políticos no transcurso de uma eleição para outra, da capacidade dos parlamentares em controlar recursos de poder, de sua decisão em continuar na carreira parlamentar, além do perfil socioeconômico dos municípios que se deseja conquistar. No Brasil, segundo Ames (2003) “considerando a fragilidade da identificação partidária, os deputados não encontram restrições para tentar invadir as bases eleitorais de seus adversários”. Além do mais “a maioria dos parlamentares realiza cálculos estratégicos focalizando os custos e benefícios de atrair qualquer grupo de eleitores potencialmente acessível” (AMES, 2003).

Por outro lado, também deve-se levar em consideração que “ofertas mais interessantes mudam a opinião de caciques locais, cuja lealdade depende de quem paga mais” (AMES, 2003). Nesta situação, tanto é possível alargar as fronteiras da representação, conquistando a adesão de novas lideranças e novos eleitores, através da incorporação de novos municípios na escala de votação do candidato, quanto, ao contrário, um candidato com votação dispersa pode perder territórios para novos concorrentes potenciais, reduzindo o tamanho de seu eleitorado total e dos municípios que podem contribuir com sua eleição.

Em ambos os casos torna-se importante esclarecer que tanto a concentração do voto quanto à dispersão não são variáveis explicativas para garantir a eleição dos deputados.



Em primeiro lugar, a conquista de cadeiras não depende apenas do desempenho pessoal do candidato nos municípios, mas do desempenho partidário ou da coligação, para que o quociente eleitoral seja atingido. Por essa razão, o que os políticos mais temem é a redução da votação agregada do partido ou coligação que possa reduzir suas chances de vitória. Se a queda na votação agregada for muito grande, ficar bem votado no território não vai assegurar a conquista de mandato.

Talvez, por essa razão, muitos deputados utilizam à troca de legenda como mecanismo para melhorar seu posicionamento nas listas partidárias. A maioria dos deputados possui informações sobre as possibilidades do desempenho partidário no território e sobre os principais concorrentes dentro do partido e da coligação que podem comprometer suas chances de vitória. Por isso, trocar de partido, em algumas situações, pode se configurar como uma estratégia capaz de garantia da reeleição. Em segundo lugar, a vitória eleitoral também vai depender do desempenho dos outros candidatos e dos outros partidos, que igualmente procuram votos e também podem estabelecer padrões concentrados ou dispersos de votação no território. Nessa situação, é possível afirmar, que independentemente da natureza da votação geográfica, a competição política no Brasil se estabelece num ambiente de intensa incerteza eleitoral.

As análises realizadas sobre o padrão territorial de competição que se estabelece no estado do Pará parecem coincidir com os estudos de Barry Ames (2003) que, ao analisar a concentração e a dominância espacial do voto no Brasil, percebeu várias motivações que podem influenciar os deputados a optar por estratégias concentradas ou dispersas. Em sua avaliação, os elementos que favorecem a votação concentrada vão desde o tamanho dos estados quanto aos atributos socioeconômicos e padrões de carreira do parlamentar. Nos estados pequenos e pouco fragmentados como os nordestinos, por exemplo, existe maior favorecimento para uma atuação dispersa por parte dos deputados. “Como os Estados nordestinos têm menor número de municípios, é mais fácil movimentar-se e fechar acordos com lideranças locais no estado inteiro” (AMES: 2003). No estado do Pará a dimensão territorial tem efeito exatamente contrário, pois como o estado é muito grande, mesmo que não disponha de muitos municípios, torna-se difícil e oneroso para o deputado fechar acordos com lideranças locais muito dispersas. Por essa razão, no caso paraense, a concentração também se apresenta como uma estratégia interessante para o processo eleitoral.

Por outro lado, Ames (2003) também avalia que níveis educacionais elevados como os dos estados sulistas “estimulam a consciência política e contribuem para enfraquecer o controle dos caciques regionais, o que facilita a negociação de acordos com líderes



distribuídos em vários fragmentos territoriais, favorecendo a dispersão do voto”. No estado do Pará o baixo nível de escolaridade registrado na maioria dos municípios, somado a reduzida renda per capita e ao elevado índice de desemprego, acaba por produzir forte dependência da população em relação a caciques locais poderosos, desestimulando em muitos casos a competição e a formação de novas lideranças potenciais no plano local, o que acaba por influenciar nas estratégias dos deputados por concentração de votos em áreas territoriais menores.

Também importante na definição de um padrão concentrado de votação, segundo Ames (2003), é a trajetória política do deputado. “Os candidatos de natureza local (antigos prefeitos ou vereadores) desenvolvem distribuições concentradas de eleitores porque o reconhecimento de seus nomes vai diminuindo à medida que cresce a distância do local em que atuam” (AMES: 2003). No estado do Pará, isso também pode ser considerado como um argumento que confere certa validade ao fenômeno da concentração, pelo fato de que uma fração significativa dos deputados que foram eleitos em 2014 já tivessem uma reconhecida atuação anterior como prefeitos, deputados estaduais ou vereadores, o que lhes confere certo poder de negociação com lideranças e populações municipais, se firmando, no contexto da política paraense, como lideranças com atuação localista.

No caso dos deputados que recebem votação dispersa, Ames (2003) aborda duas situações particulares que também foram observadas no estado do Pará. Primeiramente, o autor afirma que a votação dispersa é mais favorável para aquele grupo de deputados que representam segmentos eleitorais específicos, como os evangélicos. A propósito, o autor observa: “Esses candidatos buscam votos em setores do eleitorado numericamente pouco expressivos em qualquer município (...), de modo que os candidatos que a eles se dirigem costumam coalizões em pequenas faixas de muitos municípios” (AMES: 2003). Por essa razão, a votação desses candidatos tende a ser dispersa. Em segundo lugar a dispersão do voto também é favorável para aqueles deputados que controlam determinados recursos de poder, seja de natureza econômica ou com capacidade de influir na opinião pública. Nesse caso incluem-se os radialistas, que utilizam o monopólio da informação para cooptar grupos pouco coesos de eleitores, em faixas residuais de eleitores existentes em muitos municípios, e os “que já ocuparam cargos na administração pública como secretários de estado, ministros e diretores de órgãos do poder executivo” (AMES: 2003). Esses parlamentares geralmente controlam recursos de grande potencial na distribuição de vantagens clientelistas e conseguem, através desse mecanismo, estabelecer acordos com uma parcela maior de líderes locais que os levam a promover um padrão disperso em sua votação geográfica.





## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos esta pesquisa procurando identificar a existência de algum padrão de competição política que explicasse a relação que se estabelece entre os deputados e os municípios, que se constitui na unidade primária onde o jogo político efetivamente ocorre. Partimos da premissa, defendida pela literatura especializada, de que no Brasil competir por uma cadeira no parlamento é, antes de tudo, competir por espaço, pois, segundo Ames (2003) no Brasil “os candidatos às vezes disputam espaço ideológico, mas é mais frequente disputarem espaço físico”.

Neste artigo competir por espaço significa competir pelos votos alocados nos municípios, pois é esta unidade que funciona efetivamente como circunscrição eleitoral no país, pois o eleitor não mora no estado ou na união, mas, no município. A busca pelo espaço faz com que nossos parlamentares alimentem um jogo político caracterizado pela produção de políticas endereçadas ao atendimento de demandas localizadas, cujo objetivo é conseguir a adesão do eleitor e das lideranças municipais a determinados nomes que se consolidam como representantes destes territórios. Do ponto de vista operacional para entender a relação dos deputados com o território utilizamos como forma de análise o índice G que procura verificar se a votação dos deputados está concentrada em poucos ou muitos municípios. No caso da eleição de 2014, a metodologia demonstrou que o padrão de votação mais expressivo na relação dos deputados com suas bases eleitorais foi o padrão disperso, mas com uma participação também expressiva dos deputados que adotam estratégias de competição concentrada.

Os dados, ainda iniciais, precisam de pesquisas posteriores para seu melhor entendimento, pois, o sistema político brasileiro e como consequência, o sistema eleitoral, vem atravessando diversas mudanças que podem alterar esta configuração. Situações com a redução do número de legendas devido o impedimento das coligação, a redução no financiamento das campanhas eleitorais, com o impedimento das doações provindas de agentes privados, podem mudar este quadro nas próximas eleições, indicando que novas pesquisas precisam ser realizadas para esclarecer melhor os rumos que o processo eleitoral, na relação entre território e poder vão alcançar no país.

## 6. BIBLIOGRÁFICAS

AYDOS, Eduardo Dutra. *O voto distrital e o aperfeiçoamento da democracia representativa no Brasil*. Porto Alegre, 1979.



BARRY, Ames. *Os entraves da democracia no Brasil*; tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

BORGES, Tiago Daher Padovezi. Os partidos Políticos e o Financiamento empresarial das Campanhas Legislativas para a Câmara dos Deputados: Um estudo sobre as doações empresariais e as carreiras nas eleições de 2006. **36º encontro anual da ANPOCS**. Caxambu-MG, 2012.

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CERVI, Emerson U. Voto, dinheiro e diferenças regionais nas eleições brasileiras: recursos financeiros e políticos para candidatos a deputado federal em 2010. **8º Encontro ABCP**. Gramado-RS, 2012.

ELLISON, G.; GLAESER, Edward L. Geographic Concentration in U.S. Manufacturing Industries: a dartboard approach. **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**. 1994.

FLEISCHER, David V. *Concentração e dispersão eleitoral: um estudo da distribuição geográfica do voto em Minas Gerais – 1966/1974*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Nº 4, 1976.

MAINWARING, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*; tradução de Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MARTINS, Carlos Estevam. *A Reforma do Sistema Eleitoral*. DADOS, Vol. 26 Nº 2, Rio de Janeiro, 1983.

NICOLAU, Jairo César M. *Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-1994)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PEREIRA, Carlos & RENÓ, Lúcio. *O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados*. In DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 44, nº 2, pp. 323 a 362, 2001.

SANTOS, Julio Cesar Ferreira (2006). As questões de limites interestaduais do Brasil: transição política e instabilidade do território nacional na Primeira república (1889-1930). **Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2006, vol. X, núm. 218 (17).

SILVA, Glauco P. da; BIDERMAN, Ciro e AVELINO FILHO, George. Indicadores para Avaliar o Comportamento Parlamentar como Resultante de Eleições. **33º Encontro Anual da ANPOCS**, 2009. Caxambu, MG.

SOUZA, Carlos Augusto da S. Geografia eleitoral e padrões de competição política no estado do Pará. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2006 (Tese de Doutorado).

WEBER, Max. "A Política como vocação". in **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Ed. Ed. Cultrix, 1993.



## **GT01 - Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina.**

### **UIPP TERRA FIRME - ANÁLISE DE UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO ESTADO DO PARÁ**

Deyse Soares da Silva Teixeira<sup>1</sup>(PPGSA/UFPA)  
e-mail:deyse\_teixeira2@hotmail.com  
Glauco Learte da Silva<sup>2</sup> (PPGSA/UFPA)  
e-mail: glaucylearte@yahoo.com  
Ticiane Amaral Lima<sup>3</sup> (IFCH/UFPA)  
e-mail: ticylima@hotmail.com

#### **RESUMO**

Este artigo apresenta os resultados obtidos na pesquisa para dissertação de mestrado em Sociologia (PPGSA/UFPA) no período entre 2014-2016. Descreve e analisa, a partir de uma perspectiva das políticas sociais e das ações de governo, como foi concebida a Unidade Integrada Pro Paz (UIPP) no bairro Terra Firme em Belém/PA, a primeira unidade nesse modelo, como uma unidade que promove segurança pública atuando a partir da doutrina de polícia comunitária e como vem atuando em relação a sua proposta inicial que é a da prevenção ao crime. A partir de relatos de moradores do bairro acerca da percepção da diminuição das ocorrências de crime no local, foi realizada a pesquisa científica, com recurso de metodologia qualitativa, utilizando a pesquisa documental e bibliográfica para compreender como as categorias utilizadas em políticas de segurança pública vêm sendo tratadas no Brasil e especificamente no estado do Pará. Os resultados alcançados atestaram uma redução nos índices de violência na área pesquisada, entretanto os índices de redução constatados foram pequenos em comparação a magnitude do problema apresentado. Outros fatores que influenciam nessa ocorrência estão relacionados aos limitados investimentos em saneamento básico e infraestrutura urbano que são precários no bairro, influenciam na qualidade de vida dos moradores e não vêm recebendo atenção definida no plano de ação pelo poder público.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Políticas Sociais, Segurança Pública.

#### **INTRODUÇÃO**

O tema desta pesquisa é a política de combate e prevenção à violência. Para tal, foi analisado o caso da Unidade Integrada Pro Paz (UIPP) que se constitui em um projeto de

<sup>1</sup> Mestra em Sociologia (PPGSA/ UFPA), professora de Sociologia na educação básica da rede municipal de ensino.

<sup>2</sup> Doutorando em Sociologia (PPGSA/ UFPA), mestra em Mestra em Sociologia (PPGSA/ UFPA)

<sup>3</sup> Graduanda, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas IFCH/ UFPA, Brasil. E-mail: ticylima@hotmail.com



governo na área de segurança pública, com sua atuação pautada na prevenção ao crime e a violência em ações localizadas em bairros periféricos.

O objetivo geral é descrever e analisar, a partir de uma perspectiva das políticas sociais e das ações de governo, como a Unidade Integrada Pro Paz da Terra Firme, na cidade de Belém, estado do Pará, foi concebida como unidade que promove segurança pública e como vem atuando em relação à sua proposta inicial que é a prevenção ao crime.

O projeto da Unidade Integrada Pro Paz (UIPP) do Governo do Estado do Pará teve sua primeira unidade implantada no bairro Terra Firme, no ano de 2011. A UIPP é um modelo de política pública para a segurança pública implantado na gestão do governador Simão Jatene (2011 a 2014). Na concepção da UIPP estão presentes órgãos da Segurança Pública e Proteção Social do Estado, além da atuação de fundações e da comunidade, todos trabalhando, de acordo como projeto de implantação, "sob a ótica da parceria e integração" (SEGUP, 2011, p.02).

Este artigo, ao fazer a análise de como se articulam as propostas e as práticas sociais e políticas no decorrer do trabalho desenvolvido pela UIPP Terra Firme, também trás a discussão de como as políticas em segurança pública vem se desenvolvendo no estado do Pará, seguindo uma tendência nacional acerca da prevenção e combate à criminalidade. Pois de acordo com Saporì (2007) as políticas é uma tendência nacional e mesmo internacional a integração de vários setores do governo trabalharem em parceria, tal como ocorre no projeto da UIPP.

#### 1. A UIPP TERRA FIRME – “modelo inovador de se fazer segurança pública no Estado do Pará”?

O projeto UIPP faz parte do programa ProPaz<sup>4</sup> que é um programa do governo do Estado do Pará, criado em 2004, no primeiro governo de Simão Jatene “*com o objetivo de articular, fomentar e alinhar políticas públicas voltadas para a infância, adolescência, juventude e pessoas em situação de vulnerabilidade social, visando a garantia de direitos, o combate e a prevenção da violência e a disseminação da cultura de paz*” (PRO PAZ, 2012.). Foi criada através da resolução nº 171/11 do CONSEP<sup>5</sup>, publicada no Diário Oficial

---

<sup>4</sup> O Pro Paz trabalha em parceria com órgãos do Estado, dentre eles a Secretaria de Esporte e Laser (SEEL), a Secretaria de Educação (SEDUC), Secretaria de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda (SEASTER), dentre outras. Dentro do programa existem projetos, além da UIPP, que trabalham no desenvolvimento de atividades específicas. Somam um total de nove projetos em funcionamento: Pro Paz nos Bairros, Pro Paz Integrado, Pro Paz Cidadania, MOVER, Pro Paz Juventude, Pro Paz nas Escolas, Pro Paz Comunidade, Pro Paz Infra.

<sup>5</sup> Conselho Estadual de Segurança Pública que conta com representantes de várias instâncias do Estado e da sociedade civil.



do Estado do Pará, no ano de 2011, “*define diretrizes gerais para políticas de Estado e aprova linhas de ação para proteção de crianças e adolescentes*” (DOE/PA, 2011).

A UIPP tem por objetivos a realização de um trabalho de prevenção à criminalidade e de resolução de conflitos, além da aproximação e retomada da crença sobre o papel do Estado na segurança pública e proteção social, sendo idealizado para trabalhar com os preceitos de policiamento comunitário, envolvendo a comunidade em suas ações para assim promover mudanças sociais. Estes objetivos estão em consonância com o recomendado no PNDH – 3, que ressalta a importância da participação popular no sistema de segurança pública, recomendando implantar “*atividades de policiamento comunitário e policiamento orientado para a solução de problemas*” (PNDH, 2010, p.142) e “*fomentar iniciativas de mediação e conciliação estimulando a resolução de conflitos*” (PNDH, 2010, p.177).

O projeto trás sua definição como um “*modelo inovador de segurança pública no Estado do Pará*” (SEGUP, 2010, p,02), estabelecendo parcerias. Portanto, conta com serviços de diversos órgãos como Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Defensoria Pública, Programa Pro Paz e a participação da comunidade “*que é cliente e parceira dos agentes do Sistema de Segurança Pública*” (SEGUP, 2011). Assim, a delegacia do bairro<sup>6</sup> foi fechada e passou a funcionar nas dependências da UIPP.

O Projeto de Implantação declara que a pretensão da UIPP não é oprimir, mas sim permitir que o Estado devolva àquela comunidade, onde venha a ser implantada, os seus direitos e promover a inclusão social em especial de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade para que tenham novos sonhos, novos ídolos, novas oportunidades na vida (SEGUP, 2011).

A idealização de um projeto como o da Unidade Integrada Pro Paz, na área da Segurança Pública, é um desafio para o setor por se tratar de uma estrutura que comporta vários órgãos públicos e que chega a um bairro como a Terra Firme caracterizado pela ausência de políticas públicas em todas as suas esferas desde os mais básicos, além de ser um bairro estigmatizado pela violência. A Unidade Integrada Pro Paz (UIPP) no bairro da Terra Firme, no município de Belém – PA, foi inaugurada em 09 de dezembro de 2011.

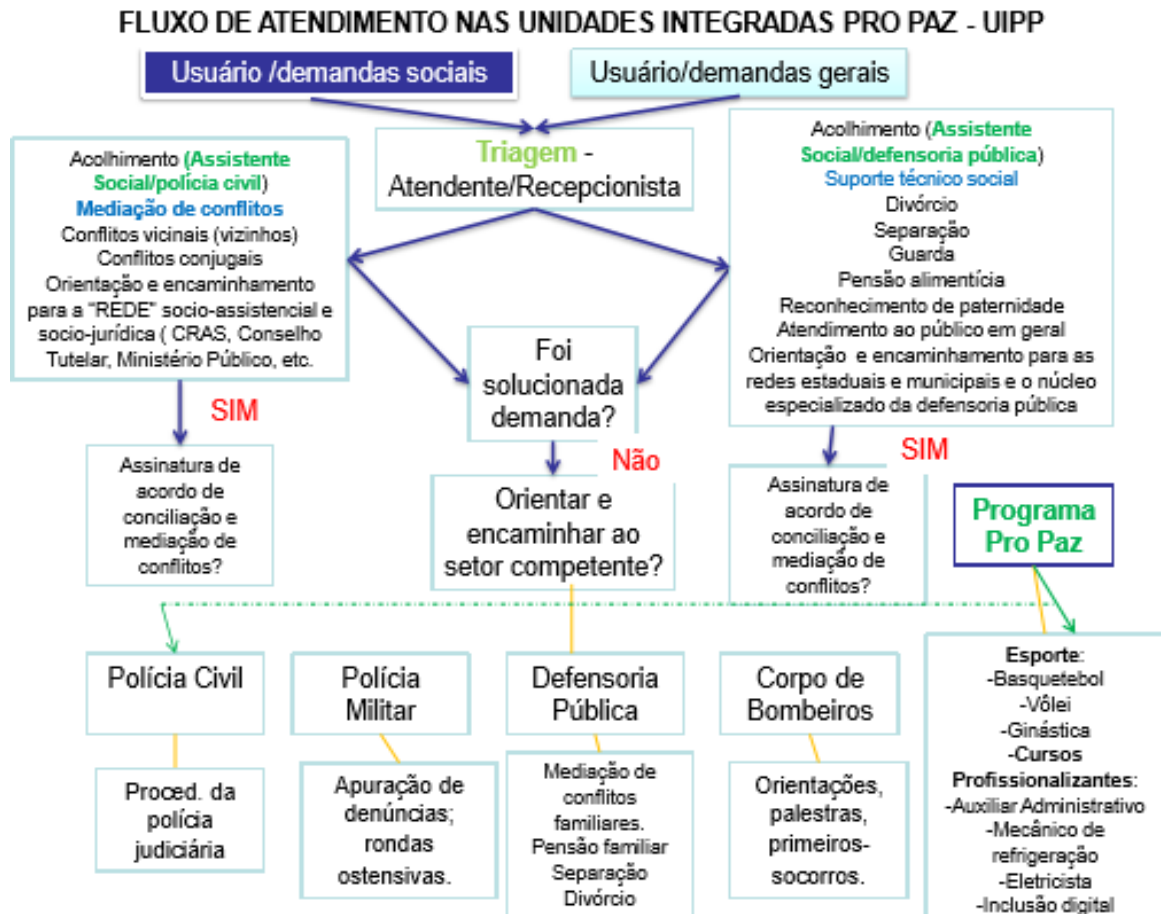
Seguindo a estratégia de aproximação com a comunidade, o Corpo de Bombeiros do Estado do Pará e a Polícia Militar, também desenvolvem projetos junto à comunidade. Esses projetos envolvem tanto a capacitação de servidores da UIPP e liderança comunitária, como a comunidade no geral (jovens e adultos). É o caso do Programa de Educacional de Resistência às drogas e à violência (PROERD), um projeto desenvolvido pela Polícia Militar do Pará e tem como público alvo crianças e adolescentes e conta com





policiais militares capacitados para trabalhar com o público infanto-juvenil; trata de temas como a prevenção do uso de drogas lícitas e ilícitas.

Abaixo o fluxograma de atendimento da UIPP demonstra como se dá o fluxo de atendimento realizado na unidade e quais são os órgãos presentes:



**Figura 1:** Fluxo de atendimentos na UIPP Terra Firme.  
**Fonte:** Relatório de Pesquisa UIPP (2014, p. 05).

Antecedendo a implantação do projeto no bairro, estudos e dados estatísticos acerca do bairro foram empreendidos pela SEGUP (2011)<sup>7</sup>. De acordo com as características e definições levantadas pelo estudo, o bairro da Terra Firme apresentava grande carência de políticas públicas em todas as áreas: infraestrutura, saneamento básico, saúde, educação, lazer, em decorrência da ausência efetiva do Estado somada à predominante condição de pobreza da população local, situação contribuía para elevadas estatísticas de violência em especial aquelas decorrentes do domínio do crime organizado de acordo com Couto (2010).

<sup>7</sup> Estudo realizado pela Superintendência de Estudos e Prevenção da Violência e da Criminalidade da SEGUP Pará.



Dados oficiais da Polícia Civil, registrados no ano de 2010, demonstram que os casos de roubos, furtos e homicídios têm maior ocorrência, dentro do setor do 8º Distrito Administrativo de Belém que abrange os bairros Guamá, Jurunas, Cremação, Terra Firme, Canudos e Condor.

Através desses dados foi possível identificar a situação das ocorrências de crimes no bairro e nos bairros próximos a sede da primeira UIPP. Entretanto, é possível notar através dos números de ocorrência desses tipos de crimes que o bairro da Terra Firme não é o que apresenta maior número de ocorrências, o destaque para o bairro com maior ocorrência desses crimes na capital paraense fica para o Guamá. Todavia, o bairro da Terra Firme foi escolhido para ser implantada a primeira Unidade Integrada Pro Paz (UIPP) não por ser o mais violento, mas por estar dentre os mais violentos da capital paraense.

Um projeto como esse desenvolvido no estado do Pará é uma tendência nacional e mesmo internacional, como veremos a seguir.

## **2. Políticas em Segurança Pública no Brasil – um percurso histórico**

A UIPP vem como um projeto para responder as necessidades de um dos assuntos mais debatidos e preocupantes no Brasil atualmente é a questão da violência, mais especificamente a violência urbana e a criminalidade violenta, aqui entendida como todo agenciamento capaz de violar os Direitos Humanos (SAFFIOTI, 2004, p.76), que atinge, tal como vimos, toda a população independente da classe social, raça/cor, credo religioso, faixa etária ou sexo.

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2014) do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, afirma que a cada 10 minutos uma pessoa é assassinada no país e que somente no ano de 2013 ocorreram 50.806 homicídios. Se compararmos com o país vizinho Chile que em 2013 teve um número de 550 homicídios registrados e com EUA que teve 14.827<sup>8</sup>, esse número de homicídios no Brasil é assustador.

Segundo o Anuário, nesse ano foram investidos R\$ 61,1 bilhões com policiais e serviços de segurança pública no Brasil; R\$ 4,9 bilhões com prisões e unidades de medidas socioeducativas, os custos sociais da violência<sup>9</sup> somaram R\$192 bilhões; no total os gastos somaram R\$ 258 bilhões, equivalendo a 5,4% do PIB brasileiro daquele ano (2013), segundo o Anuário de Segurança Pública (2014).

---

<sup>8</sup> O Chile tem população menor que a do Brasil, com 16,9 milhões de habitantes. Mas os Estados Unidos tem população maior que o Brasil (200,14 milhões de habitantes segundo dados do Banco Mundial), com um total de 318,9 milhões de habitantes (Banco Mundial, 2014)

<sup>9</sup> Os custos sociais abarcam as vidas perdidas em decorrência da violência, gastos com segurança privada, sistemas de saúde e seguros.



Em estudo desenvolvido, desde o ano de 1998, pelo pesquisador Julio Jacobo Waiselfisz na tentativa de contribuir para a compreensão do fenômeno da violência na sociedade contemporânea, denominado Mapa da Violência, sendo o mais recente o “Mapa da Violência – Mortes Matadas por arma de fogo” (2015) <sup>10</sup> apresenta informações sobre ocorrências de mortes por arma de fogo, registrando que no Brasil no ano de 1980 as vítimas fatais por arma de fogo corresponderam a 8.710 pessoas, em 2012 essas mortes chegaram ao número de 42.416. O estudo afirma que esse enorme crescimento das mortes por arma de fogo se deveu quase exclusivamente pela ocorrência de homicídios, com um crescimento de 387% no período, *“temos de considerar que, nesse intervalo, a população do país cresceu em torno de 61%. Mesmo assim, o saldo líquido do crescimento da mortalidade por armas de fogo, já descontado o aumento populacional, ainda impressiona”* (MAPA, 2015, p.21).

O Mapa da Violência de 2011 destaca que todas as regiões do país tiveram elevação dos índices de homicídios. Excetuando a Sudeste, todas as regiões apresentaram elevação na quantidade de homicídios e, especificamente, as regiões Norte e Nordeste quadruplicaram o número de homicídios. Entre os seis Estados destacados o único da região Norte é o do Estado do Pará com a seguinte estatística: em 1998 foram 769 registrados homicídios, e em 2008 foram 2.868! um aumento de 273%.

O estado do Pará não apresenta o maior percentual de crescimento de homicídios demonstrado pelo Mapa, posição que é ocupada pelo estado do Maranhão (367,3). Entretanto, quando comparamos os percentuais de aumento por região, constatamos que a região Norte foi a que teve maior elevação na década analisada (108,1%).

Ao analisar os dados referentes ao número de homicídios nas capitais do Brasil, o estudo demonstra que na região Norte o município de Belém se destaca entre as demais capitais, ocupando a segunda colocação no crescimento desse número, com um aumento de 96,2%.

O Mapa da Violência - Jovens do Brasil (2011), que apresenta informações sobre a ocorrência de óbitos de jovens (faixa etária de 15 a 24 anos) e não jovens, os dados apresentados para o período de 1998-2008 ressaltam que o Pará é o estado da Região Norte onde o percentual de aumento do número de homicídios na população total foi o mais alarmante - quase 100% em uma década (período referente a 1998-2008). No Mapa da Violência publicado em 2015 o crescimento de óbitos por arma de fogo no Pará, no período de 2002/2012, foi de 150,9% ocupando a 6ª colocação dentre os Estados do Brasil. Em Belém, a capital paraense, os dados apresentam um aumento de homicídios onde de 19º lugar em 1998, passou a ocupar o 4º lugar em 2008, configurando-se assim como uma das cidades com maior número de ocorrência de homicídios no país.

---

<sup>10</sup> Publicação da Presidência da República do Brasil em parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO.



Os dados estatísticos evidenciam uma crescente e preocupante situação de violência nas suas variadas formas de ocorrência, numa situação na qual os veículos de comunicação ajudam a propagar a sensação de medo e insegurança na população com notícias diárias desses casos, isso devido ao fato de se tratar de um dos produtos mais vendidos como notícia.

Mediante à situação constatada pelos dados, a questão da Segurança Pública é pauta de discussões e está entre as preocupações que demandam maior urgência de solução e a sociedade, por sua vez, pressiona os governos no sentido de que sejam apresentadas soluções para a violência crescente nas cidades.

Com uma abordagem que gera polêmicas ao serem intensamente debatidas, seja em qual meio ocorram, por se expressarem opiniões que oscilam entre a prevenção e a repressão ao crime e à violência. O poder público vem agindo, todavia, não com medidas que respondam à urgência na resolução do problema apresentado. De acordo com Saporì (2007), as políticas de Segurança Pública no Brasil, vêm sendo planejadas e implantadas no país, a partir de meados da década de 1980, em âmbito federal e estadual. São políticas que superam o que Saporì (2007) chama de “*modelo de gerenciamento de crise*” (p.107) referindo-se a “*uma série de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam periodicamente a ordem pública*” (p.60), um modelo muito presente nas políticas de segurança pública elaboradas e implantadas no Brasil ao se expressarem opiniões, algo que, para o autor, é determinante para a ineficiência da política na área de Segurança Pública no que diz respeito à atuação governamental o que acaba potencializando a criminalidade existente.

Soares (2006) corrobora com essa análise, quando argumenta que as políticas em segurança pública do país, voltadas para a prevenção ao crime, são políticas superficiais e não estão tratando das causas estruturais do problema. Em contrapartida, são políticas ágeis, rápidas, que dão resultados imediatos e a baixo custo, o que na interpretação do autor constitui ponto positivo para essas políticas.

Apesar da afirmativa, Saporì (2007), assim como Soares (2006), considera que não podemos afirmar que políticas de Segurança Pública não vêm sendo implantadas no Brasil, ainda que de maneira a fazer a manutenção do “status quo”. De acordo com o autor nas eleições presidenciais do ano de 2006, a pauta da Segurança Pública era eixo central nas propostas dos candidatos; a questão também ganhara destaque anteriormente, no ano de 2001 no período do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, com a formulação do primeiro Plano Nacional de Segurança Pública e com ele a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública:

Os governos estaduais passaram a receber recursos para o financiamento de projetos específicos submetidos à apreciação da SENASP, dentro das diretrizes previamente formuladas no mencionado Plano Nacional. Em 2003, por sua vez, o



governo Lula apresentou um documento mais elaborado e consistente, denominado 'Projeto de segurança para o Brasil', o qual tem norteado suas ações desde então. Já no âmbito estadual existem várias situações, de modo que a inserção do tema na agenda política varia de acordo com a unidade da federação (SAPORI, 2007, P.108).

A porcentagem de investimento do orçamento geral da União pode dar uma dimensão da proporção de importância que o Estado brasileiro vem dando à Segurança Pública. No ano de 2011, para o setor da Segurança Pública, correspondendo à apenas 0,41% do PIB nacional, enquanto que a porcentagem destinada ao pagamento dos juros da dívida externa foi de 45% do total do orçamento da União (BOSCHETTI, 2012, p.39). Nos anos seguintes, 2012 e 2013, esse percentual de investimento em Segurança Pública foi de 0,39% e 0,40% respectivamente, enquanto a porcentagem destinada ao pagamento dos juros da dívida foram de 42,48% e 40,30%, respectivamente. Apesar da oscilação da porcentagem de pagamento da dívida externa entre os anos de 2011 e 2013, esse percentual ainda continua bastante elevado quando comparamos com a irrisória parcela destinada ao investimento na Segurança Pública no Brasil<sup>11</sup>.

Quando analisamos a porcentagem de gastos do PIB com Segurança Pública, os números são mais animadores. De acordo com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2014) os gastos com Segurança Pública, nos anos de 2012 e 2013, apresentaram aumento de investimento por parte da União, Estados e Municípios (FBSP, 2014)

Ao analisarmos os dados sobre investimento em segurança pública, deve-se ter cautela e estar atento ao que os dados demonstram para não cair em erros de análise. Mas, devemos levar em consideração experiências bem sucedidas no planejamento de políticas voltadas para esse setor.

É o que faz Saporì (2007), quando destaca que no Estado do Pará, no período de 1995 a 2005, ocorreu "*audaciosa e pioneira política de integração das Polícias Militar e Civil*" (SAPORI, 2007, p.114), e quando houve também a criação do Sistema de Segurança Pública do Pará (SSP) e no ano de 1996 a criação do Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP) que se trata de um órgão no qual várias esferas da sociedade se fazem presentes, dentre eles representantes da sociedade civil, Assembleia Legislativa, comando das polícias, dentre outros. A modernização de elementos de telecomunicações também aconteceu nesse período, com a criação de um Centro Integrado de Operações (CIOP), com a implantação do Instituto de Ensino de Segurança do Pará (IESP) como um local de formação para policiais militares, civis e corpo de bombeiros. Tais medidas, segundo a

---

<sup>11</sup> Fonte: Auditoria Cidadã da dívida. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 29 de fevereiro de 2016.





concepção do autor, representam *“exemplos de políticas de segurança que se destacam pela superação do modelo de gerenciamento de crises”* (p.113).

O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH – 3) traz como um de seus eixos orientadores a “Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência”. Essa iniciativa foi muito importante por ser uma mudança no tratamento da questão da segurança pública no país; se outrora a segurança pública por parte das polícias era tratada somente do ponto de vista da repressão (como um resquício do recente período da ditadura militar no Brasil) e com pouca participação de entidades da sociedade civil e das que lutam pelos direitos humanos pelo fato da dificuldade de diálogo entre ambas, hoje o que se vê é uma paulatina mudança com um olhar diferenciado sobre as políticas públicas em segurança.

As autoridades percebem que atualmente, sem a participação e aproximação com a população é muito difícil ter êxito nessa área e a população por sua vez vê a necessidade de se aproximar das polícias e dos governos para tratar de questões de segurança pública nas suas comunidades.

As questões da prevenção, cultura de paz e policiamento comunitário estão presentes na maior parte dos projetos de segurança pública. Esse novo paradigma serviu de orientação para as medidas implantadas na área de Segurança Pública em âmbito nacional e no Estado do Pará. Ter essa visão é fundamental para compreender os caminhos que levaram à proposição do CONSEP e a implantação, pela SEGUP, da Unidade Integrada Pro Paz.

Após a exposição do percurso e desenvolvimentos da política de segurança pública no Brasil e no estado do Pará e, focando na estrutura, objetivos e funcionamento da UIPP, podemos dizer que o tipo de projeto como a UIPP é uma tendência no Brasil e que corresponde ao que é esperado pela sociedade atual – uma polícia mais próxima da população e que essa população seja participativa nesse cenário. Como o próprio PNDH-3 declara, houve essa aproximação entre sociedade e polícia, na verdade ainda é algo que está em processo.

Podemos dizer que é algo novo no estado do Pará por propor trabalhar num mesmo espaço físico, e de forma integrada, todos esses órgãos, mas é uma tendência que segue padrões nacionais, prova disso é a UPP no Rio de Janeiro, a UPR no Paraná e outros projetos em vários estado do Brasil<sup>12</sup>.

#### **2.3.4 O que mostram as estatísticas**

---

<sup>12</sup> Vale lembrar que o modelo de polícia comunitária adotado no Brasil é baseado no canadense e no japonês.



Quando se trata da avaliação de políticas públicas, a comparação entre os dados estatísticos oficiais, ou seja, os gerados pelos órgãos estatais responsáveis, e os dados estatísticos levantados por instituições que realizam estudos acerca de determinado tema, são importantes para a realização análise do trabalho desenvolvido pelo Estado. A partir dessa comparação é possível apreender diversas questões, que podem variar da concordância dos dados de ambos ou mesmo da parcial ou total discordância.

Quando se trata de estatísticas na área de segurança pública, existe uma polêmica quanto aos dados gerados. Alguns pesquisadores afirmam que os dados gerados não são confiáveis por uma série de fatores, tais como a falta de capacitação de policiais para o registro de ocorrências ou o modo como os dados são registrados, o que pode variar muito de um local para outro (LIMA E BORGES 2014, p.217):

Existem pesquisadores que crêem que as estatísticas criminais estão corrompidas por erros de medição resultantes de diferenças nas práticas dos trabalhos das polícias, ou por falta de treinamento dos responsáveis pela coleta das informações primárias dos fatos criminosos. Por outro lado, alguns estudiosos preferem assumir que, ainda que tais problemas existam, eles necessariamente não impedem o uso das estatísticas criminais para determinar a eficácia de políticas destinadas a reduzir a criminalidade

Além disso, Lima e Borges (2014) afirmam que no caso do Brasil a questão da padronização nos estados no que se refere à geração de dados em segurança pública e da criação de um sistema nacional de informações de segurança pública, são exemplos de que está ocorrendo uma mudança nesse cenário e que os dados sobre segurança pública podem ser utilizados em pesquisas e são confiáveis.

O Relatório de Pesquisa do Pro Paz comenta acerca desses dados, que “*quando se faz a análise comparativa tendo como ano base 2011, houve uma redução de 9% nos delitos na Terra Firme quando comparados ao ano 2014. Na variação 2013/2014 houve uma pequena queda de 3,8%.*” (PRO PAZ, 2014, p.34). Na verdade, essa redução é pequena e traz pouco impacto quando se trata de dados significativos e no cotidiano de moradores e pessoas que freqüentam ou passam pelo bairro todos os dias.

Em reportagem publicada num jornal de grande circulação no Pará, a SEGUP comemora dados divulgados na publicação Mapa da Violência de 2015. Dessa publicação, a matéria extrai dados no período de 2010 a 2012 concluindo que houve uma redução no número de mortes por armas de fogo no estado do Pará (O Liberal, 2014, p.):

Em 2010, o Pará figurava na terceira colocação, com taxa de 34,6 óbitos por armas de fogo a cada cem mil habitantes. Já em 2012, o índice caiu para 28,8 permitindo que o Pará deixasse a terceira colocação e passasse a ocupar a oitava.



Entretanto, quando consultamos diretamente a publicação citada vemos que ela apresenta dados de um longo período de tempo, então se percebe que a matéria do jornal pegou apenas uma parte da publicação, o que acaba tornando esses dados tendenciosos e não mostram a realidade dos dados apurados. Exemplo disso, são os dados referentes ao período de 2002-2012 (MAPA, 2015, p.29):

Pode ser observado o forte crescimento da mortalidade (por arma de fogo) na região Norte — 135,7% na década, mais que duplicando o número de vítimas no período. Na Região Norte, Pará e Amazonas atuam como carro-chefe desse crescimento, mais que triplicando o número de mortes por AF no período.

A questão da segurança pública, para ser bem sucedida, precisa de outros fatores para o seu bom desenvolvimento. Entre essas questões, está a do saneamento básico. Fica inviável, por exemplo, viaturas adentrarem em ruas sem condições de trafegabilidade. Assim como é inviável para uma viatura policial, também é inviável para uma ambulância, para o caminhão de coleta de lixo, e outros serviços.

Como já mencionado, a Terra Firme é um bairro que ainda apresenta deficiências com relação à saneamento básico, serviços de saúde e educação. Exemplo disso são as obras de macrodrenagem da Bacia do Tucunduba que já se arrastam há mais de vinte anos. Essa obra foi planejada para beneficiar centenas de famílias tanto do bairro da Terra Firme como do Guamá e parte do Marco e Canudos. Problemas de alagamentos nesses bairros vão ser solucionados com a obra, assim como a trafegabilidade nos bairros, a qualidade de vida dos moradores também vai melhorar visto que esses têm suas casas inundadas pela chuva e esgoto quando está no período chuvoso, prejuízos materiais e doenças serão evitados.

Assim, a melhoria nos números da segurança pública não dependem exclusivamente de políticas em segurança pública, mas de um conjunto de medidas que atinjam diversos setores.

Até o primeiro semestre de 2015, o governo do estado do Pará divulgou que foram implantadas 49 Unidades Integradas Pro Paz em todo o Estado<sup>13</sup>. No ano de 2015 foram investidos 2,35 bilhões em segurança pública para a aquisição de equipamentos, obras, custeio de pessoal, com o objetivo de consolidar o modelo de gestão integrado, sob a gestão da SEGUP.

---

<sup>13</sup> Fonte Jornal O Liberal. Matéria “Governo apresenta avanços no Pará” caderno poder ano LXX N°34.910. 07 de fevereiro de 2015.



## CONCLUSÕES

A proposta de trabalho da UIPP Terra Firme baseado na prevenção ao crime e a mediação de conflitos, é uma tendência que vem se consolidando em todo o país. Essa mudança de paradigma na segurança pública, que outrora usava principalmente de opressão, atualmente tem consciência de que essa questão não é somente policial, mas envolve uma série de fatores que podem gerar crimes e violência.

A visão de que o trabalho da polícia contando com a colaboração e parceria da comunidade é visto hoje em dia como de fundamental importância no combate e prevenção de delitos e violências diversas. No caso específico da UIPP Terra Firme, podemos citar como boa prática o trabalho desenvolvido pelo setor de serviço social que faz a mediação de conflitos, resolvendo casos que teriam potencial para se tornarem questões de polícia, tais como os conflitos vicinais.

As políticas em segurança pública vêm sendo pensadas nessa perspectiva. Segundo Souza (2006), a questão das políticas públicas é multidisciplinar, perpassa por variados campos de abordagem conceituais. Contudo, devemos ratificar que são políticas e programas que não resolvem a questão na sua estrutura, o que seria algo definitivo, mas que de imediato tem forte impacto político.

Como vimos nos dados estatísticos, o índice de criminalidade de caiu no bairro da Terra Firme no período analisado, o que nos leva a dizer que a UIPP cumpriu com o seu objetivo inicial. Entretanto, podemos ver que foi uma medida emergencial, que a questão estrutural da violência não foi resolvida.

A desigualdade social ainda é muito presente no bairro, entre as principais reivindicações de moradores está a questão do saneamento básico, muitas ruas não têm rede de esgoto, muitas casas ainda sobre palafitas, muitas correndo até mesmo o risco de cair. Todos esses problemas poderiam ser resolvidos com o andamento da obra de macrodrenagem da Bacia do Tucumduba, apesar de ser muito divulgado que a obra abrange somente o bairro do Guamá, grande parte do bairro da Terra Firme, sobretudo a parte com maior carência de infraestrutura urbana, será beneficiada com a obra.

A adversidade de políticas governamentais como a do projeto UIPP, é que são pensadas e criadas com o propósito de criar políticas de combate ao crime, com foco essencialmente de combate à pobreza, ou seja, está ligada não a preocupação com a melhoria na qualidade de vida das pessoas, mas sim como uma forma de proteção das classes média e alta (BEATO. 1999). Enquanto políticas nesse moldes existirem, a sociedade, principalmente aquela parte da sociedade que não pode pagar por segurança privada, continuará padecendo e sofrendo cotidianamente com o crime.



## REFERÊNCIAS

BEATO, Cláudio C. Política Pública de Segurança e a questão policial. Publicado em Scielo. 1999.

BERNO, A.W. Solidariedades ameaçadas e a redefinição do serviço público. In: A Reinvenção do Social: Poder Popular e Política de Assistência Sociais em Belém. Belém, Pakatatu. 2004 (p.39-60).

BOSCHETTI, Ivanete. América Latina, política social e pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento? In: SALVADOR, E...[ET al] (orgs.) Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012 (p.13-30).

COUTO, Aiala C.O. Narcotráfico na metrópole: das redes ilegais à “territorialização na periferia de Belém”. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Belém, 2010.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014. São Paulo, ano:08, 2014.

IBGE. CENSO 2010. Disponível em: <[www.ibge.gov.br/censo/](http://www.ibge.gov.br/censo/)>. Acesso em: 20 de dezembro de 2014.

\_\_\_\_\_. Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil. 2015. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv93202.pdf>> Acesso em: 20 de dezembro de 2014.

LIMA, Renato Sérgio e BORGES, Doriam. Estatísticas criminais no Brasil. In: Crime, polícia e justiça no Brasil. LIMA, Renato S.; RATTON, José L.; AZEVEDO, Rodrigo G. (Org.). São Paulo: Contexto, 2014. p.213-225.

MESQUITA, Benjamim Alvino de. A atuação governamental, as forças de mercado e a inserção da Amazônia no ciclo das commodities. In: COUTINHO, Joana Aparecida e LOPES, Josefa Batista (orgs.). Crise do Capital, lutas sociais e políticas públicas. São Paulo: Xamã, 2012.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Mapa da Violência 2011 – Os jovens do Brasil. Brasil, 2011.

MUGGAH, Robert. Prevenção à violência e Agenda das Metas do Milênio e Desenvolvimento Pós-2015 Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo, ano:07, 2013. p.43.





NETTO, Gabriela F. e OLIVEIRA, Alana C.G. A UPP e o novo modus operandi do policial? Análise comparativa entre a formação do policial militar e o policial comunitário do Rio de Janeiro. Anais do 6º Seminário Nacional de Sociologia e Política. UFPR. Curitiba. 2015.

PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS (PNDH-3). Eixo Orientador IV: Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). 2010.

PRO PAZ. Relatório de pesquisa UIPP Guamá e UIPP Terra Firme. 2014.

\_\_\_\_\_. Histórico da Fundação Pro Paz. Disponível em: <[www.propaz.pa.gov.br](http://www.propaz.pa.gov.br)>. Acesso em: 16 de setembro de 2014.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. Gênero, Violência e Patriarcado. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 2004 – (Coleção Brasil Urgente). p.74.

SAPORI, Luís F. A política de segurança pública na sociedade brasileira. In: Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro, Editora FGV. 2007, p.95-128.

SEGUP. Projeto de Implantação de Unidade Pro Paz (UIPP's). Governo do Estado do Pará, 2011.

SOARES, L.E. Segurança Pública: presente e futuro. 2006. Disponível em Scielo.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em Scielo. Acesso em: 26 de fevereiro de 2015.

WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da violência 2011: Jovens do Brasil. Ministério da Justiça. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Mapa da violência 2015: Mortes matadas por arma de fogo. Secretaria Geral da Presidência da República.



## **GT 01 - Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina.**

### **AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS, DA SITUAÇÃO DE POBREZA E EXTREMA POBREZA NO ESTADO DO PARÁ: VOZES DOS PARTICIPANTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Alessandra Sagica Gonçalves (UFPA e CLACSO)<sup>1</sup>  
Agência Financiadora: CAPES

#### **RESUMO**

Este artigo socializa o resultado parcial de uma pesquisa mais ampla acerca das relações entre educação, pobreza e desigualdades sociais. De modo geral, este artigo objetiva refletir sobre quais as percepções das famílias participantes de políticas sociais, em especial do Programa Bolsa Família (PBF), sobre as repercussões deste programa no combate à pobreza no estado do Pará. Este artigo surgiu, a partir da experiência profissional nas atividades da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social, situada no Brasil, vinculado ao Projeto de pesquisa “*Relações entre Educação, Pobreza e Desigualdades Sociais na Amazônia Paraense*”, da Universidade Federal do Pará. Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa-quantitativa, cujos instrumentos utilizados foram entrevistas semiestruturadas com aproximadamente 90 sujeitos, participantes do PBF; os dados foram coletados, a partir do curso de Especialização em “*Educação, Pobreza e Desigualdade Social*” vinculado ao ICED/UFPA. Portanto, apresentam-se as análises das questões fulcrais, a partir dos depoimentos dos entrevistados. Os resultados apontaram que o PBF na Amazônia paraense, excepcionalmente, não foi suficiente para enfrentar à pobreza, sendo este uma iniciativa do governo federal para tentar garantir o alívio da pobreza e, representa uma pseudo estabilidade de garantia de renda financeira mínima para os sujeitos, que se encontram em situações de pobreza e/ ou extrema pobreza no estado do Pará, não assegurando deste modo, o acesso as condições básicas: como saúde, alimentação, educação, transporte, moradia, dentre outros, para um digno e justo viver na sociedade capitalista.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família. Pobreza. Desigualdades Sociais

#### **1. INTRODUÇÃO**

---

<sup>1</sup> É discente do Mestrado Acadêmico em Educação, na linha de Políticas Públicas Educacionais no PPGED/ICED/UFPA, Brasil e da Especialização em *Políticas Públicas para la Igualdad en la América Latina* no Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO, Argentina). Bolsista CAPES. É graduada em Pedagogia pela UFPA e membro do Grupo de Estudos em Educação, Cultura e Meio Ambiente (GEAM/ICED/UFPA). E-mail: alessandrasagica@hotmail.com.



O presente texto resulta das atividades desenvolvidas no campo da pesquisa acadêmico-científica na Pós-Graduação em Educação, especificamente no Mestrado Acadêmico em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) do Instituto de Ciências da Educação (ICED) da Universidade Federal do Pará (UFPA) e na formação continuada de profissionais da educação básica na Amazônia Paraense, vinculada à Iniciativa nacional Educação, Pobreza e Desigualdade Social (EPDS). Portanto, neste ensaio apresentamos apenas o resultado parcial de uma pesquisa mais ampla em andamento.

Essa pesquisa tem por finalidade aprofundar o estudo, sobre as relações entre educação, pobreza e desigualdades sociais, que propicie análises mais complexas que promovam reflexões e discussões sobre as vivências dos sujeitos em circunstâncias de pobreza e extrema pobreza, em relações sociais e políticas injustas. Tal projeto, objetiva confrontar essas vivências com as visões predominantes nas políticas educacionais, na gestão da educação e no contexto escolar da educação básica.

O referido projeto é financiado pelo Ministério da Educação (MEC), vinculado ao projeto de pesquisa **“Relações entre educação, pobreza e desigualdades sociais na Amazônia Paraense”**, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) ao Instituto de Ciências da Educação (ICED), e vinculado ao Grupo de Estudos em Educação, Cultura e Meio Ambiente (GEAM), da Universidade Federal do Pará (UFPA), que é coordenada nacionalmente pelos Professores Miguel Arroyo (UFMG) e Simone Medeiros (SECADI/MEC). No estado do Pará, é coordenada pela Professora Marilena Loureiro (UFPA).

Para construção deste ensaio, a investigação utilizou como instrumento a entrevista semiestruturada que continha um questionário composto por 10 questões, sendo estas predominantemente objetivas e algumas discursivas. Apenas cinco questões presentes no questionário foram utilizadas para obter os dados que compuseram os resultados deste ensaio. É fundamental conhecermos as percepções dos sujeitos, em relação a este programa no combate à pobreza no Brasil, procuramos verificar as percepções e posicionamentos sobre o PBF no combate à pobreza, a partir das vozes dos participantes. Após isso, os dados foram tabulados, analisados e sistematizados neste ensaio.

### **1.1 Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social no Brasil e na Amazônia Paraense**

A Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social é uma iniciativa do Ministério da Educação por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), e integra esforços de 15 universidades federais brasileiras que



promovem atividades de ensino, pesquisa e extensão. A especialização em “Educação, Pobreza e Desigualdade Social” vem sendo ofertada em 15 Universidades Federais<sup>2</sup> das cinco regiões do Brasil com aproximadamente 5.450 vagas, que visa promover reflexões sobre os processos de educação de pessoas que vivenciam a experiência da pobreza ou da extrema pobreza, de acordo com o documento que contém a descrição institucional do curso<sup>3</sup>.

No que tange ao estado do Pará, na dimensão do apoio à pesquisa acadêmica, a UFPA, por meio do GEAM, desenvolve atividades de ensino e pesquisa sobre esta temática. Tal Iniciativa direciona ações de ensino, pesquisa e extensão, a saber: a) Curso de Especialização *Latu sensu* em Educação, Pobreza e Desigualdade Social que se constitui em uma ação voltada à formação continuada de profissionais que atuam na educação básica e/ou em políticas sociais que estabelecem relações entre educação, pobreza e desigualdade social; b) Pesquisa Acadêmica nacional, atendendo a essa demanda no âmbito regional temos a pesquisa intitulada “**Relações entre educação, pobreza e desigualdades sociais na Amazônia Paraense**”<sup>4</sup>, que apresenta como objetivo central analisar como os profissionais da educação básica e outros envolvidos com políticas públicas que estabelecem conexões com a educação em contextos empobrecidos se relacionam com o desenvolvimento de práticas políticas-pedagógicas que possibilitem a transformação das condições de vivências da pobreza e da extrema pobreza de crianças, adolescentes e jovens, e, conseqüentemente, promovam condições objetivas que viabilizem um justo e digno viver definido socialmente; e c) extensão com a realização de cursos sobre o tema citado<sup>5</sup>.

## 2A POBREZA E AS DESIGUALDADES SOCIAIS COMO OBJETO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

<sup>2</sup>A Iniciativa Nacional da EPDS reuni esforços de 15 instituições de ensino superior, a saber: Universidades federais do Rio Grande do Norte (UFRN), da Bahia (UFBA), do Pará (UFPA), do Maranhão (UFMA), do Ceará (UFC), do Amazonas (UFAM), do Espírito Santo (UFES), de Mato Grosso do Sul (UFMS), de Santa Catarina (UFSC), do Piauí (UFPI), de Tocantins (UFTO) e de Pernambuco (UFPE); as federais de Minas Gerais (UFMG) e de Roraima (UFRR) e a do Paraná (UFPR).

<sup>3</sup> O Curso de Especialização em “Educação, Pobreza e Desigualdade Social” tem como centralidade a formação continuada de profissionais da educação básica e de outros profissionais envolvidos com políticas sociais que estabelecem relações com a educação de crianças, adolescentes e jovens que vivem em circunstâncias de pobreza ou extrema pobreza. Este curso é direcionado aos profissionais da educação básica e a outros profissionais envolvidos com políticas sociais que estabelecem relações com a educação de crianças, adolescentes e jovens que vivem em circunstâncias de pobreza ou extrema pobreza. Isso inclui professores; gestores escolares, coordenadores pedagógicos, secretários; servidores técnico-administrativos das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, o que engloba coordenadores estaduais e municipais de programas sociais que atuam direta ou indiretamente na educação básica.

<sup>4</sup> Importa ressaltar que os Municípios Paraenses envolvidos na amostra do projeto de pesquisa são: Abaetetuba, Altamira, Belém, Castanhal, Melgaço, Itaituba, Marabá e Santarém.

<sup>5</sup>Extraído do Resumo executivo do Projeto de pesquisa: Relações entre educação, pobreza e desigualdades sociais na Amazônia Paraense da Universidade Federal do Pará (UFPA), do Instituto de Ciências da Educação (ICED), vinculado ao Grupo de Estudos em Educação, Cultura e Meio Ambiente (GEAM).



Marx (2005) disserta que a pobreza é inerente ao modo de produção capitalista (MPC), que é proveniente da exploração do trabalhador e da apropriação da riqueza produzida socialmente, baseada na acumulação capitalista. Nesse sentido, a pobreza nesse tipo de sociedade aparece como processo de degeneração do trabalhador e se materializa no confronto com a riqueza do capitalista. Pois, de um lado se produz a riqueza de uma minoria e por outro se reproduz a pobreza de muitos.

Nesse texto a pobreza é concebida a partir da leitura de Santos (2013). Ele disserta que um indivíduo não é mais pobre ou menos pobre porque consome um pouco menos ou um pouco mais, para o autor a definição de pobreza deve ir além das pesquisas estatísticas, situando, assim, o homem na sociedade global à qual pertence, pois, em sua visão a pobreza não é apenas uma categoria econômica, mas acima de tudo, é uma categoria política, em virtude de estarmos lidando com um problema social, que perpetua na sociedade capitalista.

Na leitura de Buchanan (1972) o termo 'pobreza' não só implica a privação material como também um modo de vida, e um conjunto complexo e duradouro de relações e instituições sociais, econômicas, culturais e políticas criadas para encontrar segurança dentro de uma situação insegura.

O ganhador do Prêmio Nobel, Amartya Sen (2010), destacou no Livro "Desenvolvimento como Liberdade" (traduzido para o Português por Laura Teixeira Motta em 2010) que é necessário ver a pobreza como privação de capacidades básicas, em vez de meramente como precariedade de renda. Nessa direção, a pobreza tem que ser entendida como condição caracterizada por penúria, vulnerabilidade, exclusão e falta do poder necessário para alcançar os padrões de vida adequados e garantir outros direitos.

Nesta ótica, adentrar no campo de discussão da pobreza pressupõe discutir as capacidades básicas como saneamento, educação, saúde, moradia que uma pessoa na sociedade deveria ter, mas que é privada desses direitos sociais básicos.

Pois, o capitalismo produziu, historicamente no Brasil, e na maioria dos países do Terceiro Mundo, um antagonismo entre igualdade e desigualdade, Piketty (2014) destaca que o capitalismo produz automaticamente desigualdades insustentáveis, arbitrarias, que ameaçam de maneira radical os valores de meritocracia sobre os quais se fundam nossas sociedades democráticas.

Segundo Leff (2006), as políticas públicas têm sido incapazes de deter o incremento da pobreza, e esta se percebe por meio da expansão das desigualdades sociais dentro de cada país. A erradicação da pobreza se apresenta como o princípio mais elementar da dignidade humana. Para o autor:





A pobreza não resulta apenas do crescimento demográfico que ultrapassa as capacidades de absorção de mão de obra pelo Sistema econômico. Processo de produção de pobreza e degradação socioambiental é gerado pela racionalidade econômica prevalecente. Esta superpopulação pauperizada, que se manifesta como problema social, constitui, ao mesmo tempo, um potencial humano que não pode ser apropriado diretamente pelo mercado de trabalho nem constitui campos de inversão de capital. (LEFF, 2006, p. 480).

Assim, de um lado temos na sociedade capitalista a degradação ambiental e de outro a pobreza e a miséria humana, ambos, são vítimas de um sistema capitalista, que ainda não conseguiu pensar na sociedade como um todo. Em que muitos indivíduos vivem em um meio ambiente com deterioração ecológica que ameaça a segurança física, o bem-estar econômico, e a saúde de muitas pessoas empobrecidas do mundo

Em face deste aspecto, é notável no Brasil, que a pobreza e às desigualdades sociais são os grandes desafios desta sociedade no século XXI, cujas raízes remontam ao passado histórico, mas suas causas mais imediatas encontram-se nas limitações do processo de desenvolvimento conduzido pelo Estado.

Desta forma, a pobreza se tornou objeto das políticas públicas no Brasil, a partir da década de 90, sendo alvo de inúmeras políticas públicas sociais, tendo mais ênfase na sociedade brasileira a partir dos anos 2000, quando o Partido dos Trabalhadores assume o Governo da Presidência da República, e direciona Políticas Públicas, que objetivavam garantir aos sujeitos das camadas populares, as oportunidades de acesso ao bem-estar, à cultura e à educação, em uma sociedade que embora seja democrática na sua estrutura política, ainda não conseguiu assegurar os direitos sociais aos sujeitos.

Neste sentido, as políticas sociais no Brasil, mais precisamente a partir do governo do Presidente Lula da Silva, vão centralizar ações para enfrentar a pobreza, realizando importantes programas para tentar combater a pobreza e a extrema pobreza, desde o FomeZero até os programas de distribuição de rendas destinadas às famílias em situações de pobreza e/ou extrema pobreza, que recebem uma ajuda financeira direta na tentativa de aliviar a situação de fome e pobreza.

## **2.1 O Estado como elaborador e executor da política de combate à pobreza: o caso do PBF**

No Brasil, nos últimos anos, as políticas públicas de transferência de renda monetária tiveram uma expansão significativa sobre as políticas de inclusão social, haja vista que a distribuição de uma renda mínima às famílias das camadas pobres foi podemos



dizer uma tentativa do governo federal por meio das políticas públicas de contribuir para garantir as capacidades, o bem-estar da população brasileira, que ainda não tem acesso efetivo aos direitos sociais estabelecidos na CF brasileira para melhores condições de vida.

Nessa conjuntura, por meio da política social, uma série de programas dessa perspectiva foram criados, em distintas esferas governamentais no Brasil, que consistiam em programas focalizados na transferência de renda, na educação, na alimentação, na seguridade social dos desempregados, dentre outros. É praxes, que cada programa visava atender a um público alvo específico, dentre esses programas merece destaque, o Programa Bolsa Família (PBF).

O PBF tem por finalidades centrais promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater à fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias, que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater à pobreza; e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

As famílias participantes são selecionadas com base em informações relativas à situação de pobreza classificadas por critérios de renda per capita familiar, que abrange as famílias com menor renda, para garantir esse benefício, os beneficiários devem atender as condicionalidades estabelecidas pelo programa.

### 3RELAÇÃO ENTRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E A EDUCAÇÃO ESCOLAR PÚBLICA

Francisco de Oliveira (2010) nos diz que o governo Lula no primeiro mandato, adotou políticas de ajuste na previdência e a implantação do PBF, dando continuidade à política de ajuste fiscal e despolitizando a questão da pobreza.

Chegando ao poder, o PT e Lula criaram o Bolsa Família, que é uma espécie de derrota do apartheid. Mais ainda: ao elegermos Lula, parecia ter sido borrado para sempre o preconceito de classe e destruídas as barreiras da desigualdade. Ao elevar-se à condição de *condottiere* e de mito, como as recentes eleições parecem comprovar, Lula despolitiza a questão da pobreza e da desigualdade. Ele transforma em problemas de administração, derrota o suposto representante das burguesias – o PSDB, o que é inteiramente falso – e funcionaliza a pobreza. Esta, assim, poderia ser trabalhada no capitalismo contemporâneo como uma questão administrativa. (OLIVEIRA, 2010, p.25).

Na direção de proporcionar o acesso à educação no governo de Luís Inácio Lula da Silva, o que está em evidência é manter a dinâmica estrutural neoliberal com pequenas ações que favorecem as classes dominadas terem acesso à educação. Desse modo, inúmeros programas foram desenvolvidos com as estratégias de diretrizes traçadas para a



educação nos países mais pobres do mundo pelas agências internacionais, a saber: a) Programa Universidade para Todos (PROUNI); que objetiva trocar isenções tributárias por vagas em instituições de ensino superior da rede privada; b) Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); c) Programa Bolsa-escola, que foi inicialmente instituído no governo do FHC; d) Programa Bolsa Família, que unificou uma série de outros programas sociais em um único; e) Programa Mais Educação; F) Programa Ensino Médio Inovador Jovem de Futuro, entre outros.

Em 2011, dando continuidade ao governo dos Partidos dos Trabalhadores (PT) assume a Presidência da República do Brasil, Dilma Roussef, a qual tem em sua agenda governamental, programas sociais e de atendimentos às populações menos favorecidas, priorizando o Bolsa Família, o qual é pautados no alívio da fome e pobreza vinculada à escola (FREITAS, 2007).

O PBF é um programa social que destina um valor financeiro para atender famílias que se encontram em situação de pobreza e/ou extrema pobreza, levando como base a faixa etária dos integrantes da família. Este Programa fornece essa transferência de renda, mediante algumas condicionalidades, que dentre estas cabe destacar a educação como condicionalidades para o acesso e permanência no PBF. O MDS define que as condicionalidades são:

As condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. A área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrízes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre seis e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Na área da assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal. (BRASIL, 2012).

O Brasil é um país de fortes disparidades, pois o padrão de desenvolvimento experienciado tem beneficiado os não-pobres mais que os pobres. E por conta disso, as políticas redistributivas têm feito parte do cotidiano de inúmeras famílias, que se encontram



em situações de pobreza e/ou extrema pobreza, por meio dos programas de redistribuição de renda mínima para estes sujeitos.

Em relação a este aspecto, todavia, conforme adota-se neste estudo a pobreza não está associada apenas a precariedade de renda, mas a privação de capacidades básicas: condições de moradia, a fome, a miséria, obviamente à privação de direitos sociais<sup>6</sup>, por meio de programas de assistência entre os sujeitos menos favorecidos e os programas sociais que objetivam medidas de alívio desses problemas sociais. Esses programas tem um considerado número significativo de sujeitos enquadrados como pobres e vinculados a programas sociais.

### **3.1 Breve caracterização do estado do Pará na Amazônia**

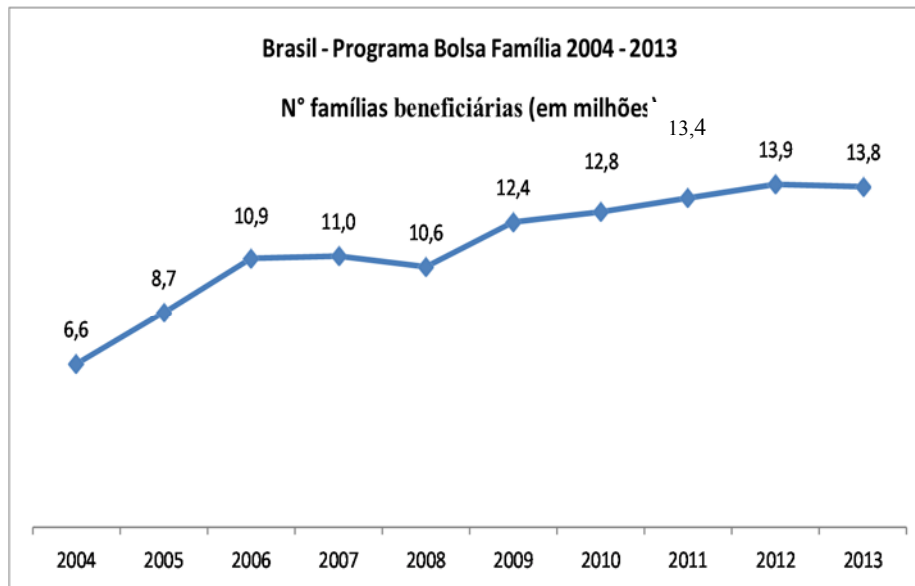
No que tange a Amazônia Paraense, o estado do Pará, unidade da Federação brasileira, é um Estado integrante da Região Amazônica, e, deste modo, detentor da sua sociobiodiversidade em seus aspectos geográficos, sociais, culturais e econômicos. Esse estado possui 144 municípios. O Pará é o estado em termos populacionais com 8.305.360 habitantes, com 68% vivendo na zona urbana e 32% na zona rural, possuindo extensão territorial (1.247.950 km<sup>2</sup>), apresentando uma densidade populacional de 6,7 habitantes por km<sup>2</sup>. Onde vivem comunidades tradicionais como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, além de pessoas de diferentes regiões do Brasil e do mundo que fazem dessa região um espaço multicultural com uma riqueza exuberante de mistura, produção e manifestação cultural. (IBGE, 2016).

No que tange as relações entre educação escolar e o PBF, no estado do Pará, este possui um quantitativo de 915.780 famílias beneficiárias do PBF do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), que fornece atendimento específico de transferência de renda aos sujeitos situados em condições de pobreza e/ou extrema pobreza.

Desde os anos em que este programa foi criado tem aumentado o número de família beneficiárias, o Gráfico 1, apresenta crescimento de 109, 1% do período de 2004 até 2013.

---

<sup>6</sup> De acordo com Marshall (1950) a literatura distingue três tipos de direito – os direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis são, sobretudo direitos que protegem o cidadão contra as arbitrariedades do Estado e de outras pessoas - o direito de ir e vir, a inviolabilidade do domicílio, a liberdade de expressão. Os direitos políticos são os que facultam e delimitam o papel do cidadão na organização política da sua comunidade – os direitos de votar, ser eleito, organizar e participar de partidos políticos dentre outros. Os direitos sociais, são os direitos ao acesso a um conjunto de bens e serviços considerados indispensáveis para a vida digna e a convivência social – o direito à educação, à saúde, ao trabalho, a um salário decente, à proteção em situações de doença e velhice, e assim por diante.

**Gráfico 1** – Brasil: Número de família beneficiárias do PBF no período de 2004 até 2013.

Fonte: MEC.

A partir da leitura do Gráfico 1 é possível verificar, que no Brasil houve a partir do ano de 2009 um aumento significativo de 12,4 milhões de famílias beneficiárias, tendo aumento a partir de 2011 de 13, 4 milhões de famílias que receberam o bolsa família.

#### 4OS SUJEITOS NO CONTEXTO DAS SITUAÇÕES DE POBREZA E EXTREMA POBREZA: VOZES DOS PARTICIPANTES DO PBF NO PARÁ

O estudo foi realizado no estado do Pará. O contexto da pesquisa é constituído por sujeitos participantes do PBF proveniente do meio popular da cidade, do campo e das ilhas. Esses sujeitos participantes desta pesquisa foram, 90 sujeitos de famílias contempladas com o PBF. A grande maioria dos sujeitos participante deste estudo é composta pelo gênero feminino, o equivalente a 80% do total e apenas 20% pelo gênero masculino. Praticamente, metade dos sujeitos, que constituem o presente estudo (50%) é composta por pessoas que se declaram ser da cor/raça parda. O segundo grupo, mais numeroso, é o dos brancos, que corresponde a 40% do total, seguido pelos pretos/negros (10%), amarelos (0%) e indígenas (0%).

No que tange as condições de moradias dos participantes do PBF, é importante destacar a precariedade nas condições de moradia, que muitas vezes não dispõem de infraestrutura adequada para um digno viver. As moradias de madeira representam 60%, as construções de alvenaria representam 20% e a construção de casa com outros tipos de materiais representam 20% das moradias.





De maneira geral, a maioria dos entrevistados declararam que têm o benefício do bolsa família, como única fonte de renda, em virtude de estarem desempregado (a), bem como seus companheiros, isto é 80% dos entrevistados. Apenas 20% encontram-se empregadas (os), assim como os seus maridos. Isto nos remete que a pobreza existe e persiste em nossa sociedade materializada pela dependência dos sujeitos em terem o programa de transferência de renda, ainda como única fonte de renda fixa.

Ao questionarmos os sujeitos desta pesquisa sobre o principal motivo do desemprego, estes relataram que isto acontecia devido a falta de escolaridade e qualificação para poder ingressar no mercado do trabalho. Em relação aos sujeitos que estão empregados, as mulheres estas atuam nas funções de diarista, babá, empregada doméstica, e os homens atuam nas funções de pedreiro, carpinteiro, carroceiro, mecânico ou trabalham no comércio.

Quanto à percepção do PBF, se este contribui para o enfrentamento do combate à pobreza, 60% dos participantes desta amostra da pesquisa indicaram em seus relatos, que o PBF não contribuiu para enfrentar à pobreza, e apenas 40% considerou que o PBF tem papel importante no combate à pobreza.

Os entrevistados relacionam em suas falas a necessidade de ter políticas públicas mais eficazes para combater à pobreza, pois estas consideram que a transferência de uma renda mínima ainda não é suficiente para assegurar a melhoria de condição de vida.

Dessa forma, as percepções apontaram que o PBF na Amazônia paraense, excepcionalmente, não foi suficiente para enfrentar à pobreza, sendo este uma iniciativa do governo federal para tentar garantir o alívio da pobreza e, representa uma pseudo estabilidade de garantia de renda financeira mínima para os sujeitos, que se encontram em situações de pobreza e/ ou extrema pobreza no estado do Pará, não assegurando deste modo, o acesso efetivo as condições básicas: como saúde, alimentação, educação, transporte, moradia, dentre outros, para um digno e justo viver na sociedade capitalista.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De fato, os sujeitos em situações de pobreza e extrema pobreza existem e persiste em nossa sociedade. Esses sujeitos possuem trajetórias de vidas marcadas por um conjunto de direitos sociais negados, os quais sofrem um processo de negação dos direitos sociais mais básicos, tais como: alimentação, moradia, renda e trabalho, os quais são atribuições do Estado garantir. Esses sujeitos, muitas vezes desqualificados pelas condições do viver e de trabalho, enfrentam cotidianamente o confisco dos seus direitos



mais elementares e buscam na prestação de serviços sociais públicos, alternativas para sobreviver na sociedade capitalista.

Essas alternativas são asseguradas na maioria das vezes por políticas sociais para amenizar e/ou erradicar a pobreza. Por fim, sob as vozes dos sujeitos participantes do PBF é possível verificar que estes compartilham da visão de que o PBF ajuda no combate à pobreza, todavia este apresenta algumas implicações para que possa efetivar a redução da pobreza de modo a garantir um justo e digno viver aos coletivos em situação de pobreza e extrema pobreza no estado do Pará.

## REFERÊNCIAS

BUCHANAN, I. **Singapore in Southeast Asia**. London, Bell and Sons, 1972.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. **A Política de Combate à Pobreza no Estado de São Paulo**. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n.4, 2004.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Rev. Katálysis**. vol.10 no.1 Florianópolis Jan./June, 2007.

LEFF, Enrique. **A Racionalidade Ambiental e Reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilizações Brasileira, 2006.

MARSHALL, T.H. **Citizenship and social class and other essays**. Cambridge Eng: University Press, 1950.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômicos Filosóficos**. Tradução Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2005.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às Avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de & BRAGA, Ruy & RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às Avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo. 2010.

SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. São Paulo: Hucitec, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de: MOTTA, Laura Teixeira. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.



## **GT 01 - Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina**

### **A LUTA DE ARGUMENTAÇÕES EM TORNO DA POLÍTICA DE GESTÃO DAS ÁGUAS DO CEARÁ EM TEMPO DE ESCASSEZ: ÁGUA PARA BEBER OU PARA PRODUZIR?**

Sandra Helena Silva de Aquino (UFC)<sup>1</sup>

sandrahsaquino@hotmail.com

#### **RESUMO**

Este artigo tematiza a relação entre o estado, representado pela Companhia de Recursos Hídricos do Estado do Ceará-COGERH e os agentes sociais congregados na Comissão Provisória de Acompanhamento da Operação dos Vales Jaguaribe e Banabuiú na execução das ações referentes à gestão das águas do Ceará em período de escassez (2012-2016), na qual foram definidos premissas para liberação de água dos açudes Castanhão, Orós e Banabuiú no âmbito do processo de Alocação Negociada de Água, arena de escuta e celebração de acordos em torno do acesso e destruição de um bem caracterizado pela essencialidade e aporte de cadeias produtivas. Trago como objeto de análise o chamado “outro jeito” para lidar com gestão das águas, inaugurado pelo estado nos anos 1990, baseado na mistura entre os modelos gerencial e participativo, fruto do alinhamento com a reforma do setor público. O pano de fundo é a conexão entre escassez, negociação e prioridade, cujas dobras e tessituras tecem uma história marcada por tensões, conflitos e práticas sociais não igualitárias de apropriação da água por parte dos agentes, que dominam distintos capitais (social, econômico e cultural) e se posicionam em campos distintos ao disputar o uso da água para consumo humano e para produção econômica

Palavras-chave: Escassez de água, Negociações e Prioridades.

#### **1. INTRODUÇÃO**

A temática da água enquanto problema social reside na sua distribuição e acesso que são condicionados por outro jeito para lidar com a sua gestão, inaugurado na década de 1990, cujas tensões e desafios que engendra tornam-se mais evidente quando a chuva cai em quantidade insuficiente e escorre de forma irregular nos semiáridos cearenses.

Hoje a problemática gira em torno da gestão da escassez da água. Essa é uma das tarefas designadas à COGERH que atua em rede com agentes sociais e outras instituições públicas. Há um jogo discursivo de interesses conflitantes que disputam o acesso a um bem de uso comum, escasso e incerto construídas interações e práticas de agentes e do corpo técnico de uma instituição que foi pensada para operacionalizar a chamada política de recursos hídricos do Ceará.

---

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará-UFC, Brasil. Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente-PRODEMA. Graduada em Ciências Sociais.



Neste trabalho, lanço a lupa sob as disputas travadas na Comissão de Acompanhamento que abriga representantes dos Comitês das Bacias Hidrográficas (Banabuiú, Alto, Médio e Baixo Jaguaribe), usuários de água (irrigantes, pescadores, piscicultores, carcinocultores, ribeirinhos, indústrias) e representantes do poder público das três esferas, quando negociações se acirraram e os acordos passam a ser questionados por alguns membros quanto a justiça social e tipo de desenvolvimento praticado pelo estado. Intenciono compreender como, a partir da escassez, a COGERH em articulação com esta Comissão realiza o acompanhamento dos acordos e quais falas ganham legitimidade nesse processo, com o propósito de saber até que ponto, essas ações conseguem garantir a equidade de acesso e distribuição da água.

Parto de uma situação específica: os encontros de acompanhamento dos acordos estabelecidos nas reuniões de alocação negociada de água referentes ao Vale do Jaguaribe e Banabuiú, que abriga o principal sistema de transferência de água do estado, denominado de sistema Jaguaribe-metropolitana, cujos trajetos e usos permitidos são discutidos e definidos após a quadra-chuvosa no âmbito da política de gestão das águas do Ceará que assume contornos distintos em relação aos outros estados do país devido uma dupla peculiaridade: a natureza jurídica do órgão gestor e a interlocução com a sociedade.

A abordagem que apresento nesse artigo é fruto da minha pesquisa de doutorado, ainda em fase de desenvolvimento, cujos dados secundários, as informações fornecidas por interlocutores chaves, a observação direta dos encontros da Comissão Provisória de Acompanhamento do Vale do Jaguaribe e Banabuiú e as reuniões de alocação de água no período de 2012 a 2016 permitem fazer algumas reflexões sobre a execução de uma política que lida com um bem escasso, conflituoso, essencial para todas as formas de vida, mas também suporte para diversas atividades econômicas.

O artigo está estruturado em 4 seções. Na primeira, faço uma breve introdução da problemática em estudo. Seguida da apresentação dos antecedentes políticos e institucionais que (re)desenham o arranjo institucional da gestão das águas do estado do Ceará. Na terceira seção apresento uma discussão sobre a dimensão da participação social, focando nas reuniões da Comissão Provisória de Acompanhamento da Operação dos Vales Jaguaribe e Banabuiú. Finalmente, apresento algumas considerações preliminares sobre a participação social e as argumentações de defesa do uso setorial das águas.

## 2. ANTECEDENTES POLÍTICO INSTITUCIONAIS DA GESTÃO DAS ÁGUAS

A partir da segunda metade da década de 1980, o novo grupo político que assume o comando do estado do Ceará anuncia a inauguração de um “novo tempo” sob a égide do



discurso da modernização e do rompimento com o “ciclo dos coronéis” (Virgílio Távora, Aduato Bezerra e César Cals), o qual estava marcado por uma estrutura clientelista e por uma rede de relações pessoais que caracterizam o coronelismo<sup>2</sup>. Abu El Haj (2003) fala de uma aliança peculiar entre empresários, oriundos Centro Industrial do Ceará-CIC, representado por Tasso Jereissati e a “elite da classe média urbana, representada pela tecnoburocracia estatal”, cujo expoente é Ciro Gomes. Essa composição de força política conjuga poder econômico e poder político e difundem a ideia da inauguração de um “novo tempo”. Mas que elementos designam essa inflexão?

A chave de compreensão dessa mudança apoia-se em três fatores que contribuem para a consolidação da ideia de um outro jeito de fazer política: o período da Seca de 1979-1983; ascensão de novos atores no comando político do estado e a reforma no setor público.

Em relação ao primeiro elemento (seca de 1979-1983), os seus impactos desnudam o clientelismo que permeia as chamadas “frentes de serviços” que passam a beneficiar, diretamente, os proprietários de terra, ignorando a sua forma de apropriação e de seus recursos, inclusive a água, mantendo inalterada a estrutura fundiária. Esse período de seca, como lembra Barreira (2008) revela diferentes formas de dominação e de resistências dos trabalhadores rurais que põem em cheque a atuação do estado.

As consequências do período de seca, em especial a escassez de água, são vistas como impedimento para a instauração do “novo tempo”. O que se observa é um estado que escamoteia suas contingências para transparecer uma segurança hídrica e com isso atrair investimentos com capital intensivo.

O segundo elemento que desencadeia a consolidação da ideia de um outro jeito de fazer política é o surgimento do novo ciclo de poder constituído pela classe empresarial e por setores da classe média que constrói seu discurso na dualidade entre velho-novo, atrasado-moderno, pessoalidade-impessoalidade, traçando uma linha imaginária entre o antes e o depois. Sobre essa demarcação temporal, Barreira (2008) argumenta que o antes se refere ao ciclo coronelístico e que esse depois significa mudança e modernização do estado: “o depois não será como antes”. Trata-se da construção do outro jeito de fazer política do grupo liderado por Tasso Jereissati, que Ciro Gomes respalda e dá continuidade.

Nesse processo, o conceito de gestão torna-se, segundo o referido autor, dominante tanto na literatura relativa à reforma do estado como nos ajustes estruturais. Trata-se de um conceito que abriga a flexibilização do estado e o planejamento compartilhado com o setor público. Disso decorre, o terceiro elemento: a reforma do setor público. Nos anos 1990, ocorre uma mudança na forma de lidar com o bem público fruto da mobilização de setores da

---

<sup>2</sup> Segundo Leal (2014), o coronelismo figura como uma forma de manifestação do poder privado que coexiste com o regime político representativo.





sociedade e transformações no papel do estado, que passa a assumir uma característica menos centralizadora ao abrir canais de comunicação com a sociedade. As reformas ocorrem em vários lugares do mundo a partir dos anos 1980 em virtude da dinamicidade socioeconômica da sociedade.

Peters (1996) afirma que a compreensão da reforma administrativa passa necessariamente pelo conhecimento do modelo tradicional contra o qual todas as outras tentativas foram pensadas. Este modelo preconiza a neutralidade dos funcionários na aplicação das políticas governamentais, buscando se caracterizar como “serviço civil apolítico”, regulado pela separação entre política e administração. À esse modelo que caracteriza grandes estruturas burocráticas são imputadas críticas relativas a sua ineficiência e questionamentos quanto a linha divisória entre política e administração. É contra essa deficiência e essa fronteira que, basicamente, os outros modelos (participativo, flexível e de mercado) são forjados.

As principais ideias forças que alimentam essa reforma são: difusão das ideias neoliberais, equilíbrio das contas públicas, investimentos em infraestrutura, políticas de incentivos e subsídios como mecanismos de industrialização do estado. Essas ideias ganham eco no Ceará e aqui encontram terreno fértil para sua experimentação. O estado se destaca como laboratório de um outro jeito de fazer política, pautado no discurso da mudança, priorizando o planejamento de ações estratégicas alinhadas ao modelo gerencial (flexível) que dialoga com o enfoque participativo.

A forma de lidar com a água não foge à essa lógica, sendo concebida como recurso imprescindível para dar segurança hídrica aos investidores que passam a gozar de subsídios, renúncia fiscal e investimentos públicos como mecanismo de ação governamental para atração do setor privado e instauração de “novo tempo”. Nesse sentido, o que, de fato, surge como novidade em um contexto marcado pelo jogo discursivo entre o “antes”(atraso) e “depois” (moderno)?

## **2.1 A construção de um arranjo institucional para a gestão das águas**

O primeiro esboço do arranjo institucional é traçado na década de 1970. Os primeiros sinais de modernização aparecem no ciclo dos coronéis, os quais, segundo Parente (2000), preparam o terreno para a implantação das novas ideias, mas não foram os atores principais para sua implantação.

O marco inicial fica por conta do seminário realizado pela assessoria de recursos hídricos do Governo do Estado em 1979 que teve como proposição a criação de um Conselho Estadual de Recursos Hídricos e a elaboração do Plano Diretor de Recursos



Hídricos. A concretização dessas proposições se dá em 1983, no governo Gonzaga Mota, com a formação do grupo de trabalho Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste SUDENE - Secretaria de Planejamento-SEPLAN que elabora, em pleno período de seca, um diagnóstico sobre os usos da água no estado que servirá de base para o citado plano, conhecido como plano zero de recursos hídricos. Tais fatos revelam que a tão difundida mudança não se processa como uma ruptura abrupta, na verdade, segue a lógica de rupturas e continuidade em um novo ciclo do poder.

A esse arranjo institucional, novos traços são acrescentados com criação ou reestruturação de instituições estaduais a partir do primeiro governo Tasso Jereissati (1987-1991), expoente do novo grupo político. São criadas em 1987 a Secretaria de Recursos Hídricos-SRH<sup>3</sup> com a atribuição de avaliar a infraestrutura existente, planejar e executar a política estadual de recursos hídricos e a Superintendência de Obras Hídricas-SOHIDRA<sup>4</sup>, responsável pela execução das obras de infraestrutura hídrica. Nesse mesmo período, a Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos -FUNCEME<sup>5</sup>é vinculada à Secretaria de Recursos Hídricos do Estado do Ceará e amplia seu campo de atuação quando absorve as atividades da extinta Superintendência do Desenvolvimento do Ceará- SUDEC.

Novos elementos são acrescentados a partir dos anos 1990. O primeiro é a Lei nº 11996<sup>6</sup> (24/07/92) que trata da Política Estadual de Recursos Hídricos e institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos – SIGERH, antecedendo a Lei Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997).O segundo elemento refere-se à criação da Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Ceará-COGERH criada em 1993 pelo governo do estado com apoio técnico e financeiro do Banco Mundial, com a atribuição de disciplinar o uso da água e implantar um sistema de gerenciamento de oferta de água (subterrânea e superficial) de forma descentralizada, integrada e participativa, conforme informações contidas no seu Estatuto Social e em conformidade com o que preconiza as legislações estadual e federal.

É a partir da criação da COGERH que o desenho do arranjo institucional ganha corpo. Assiste-se a uma mudança na forma de lidar com o bem público fruto da mobilização de setores da sociedade e transformações no papel do estado, que passa a assumir uma característica menos centralizadora ao abrir canais de comunicação com a sociedade. O chamado modelo cearense nasce como contraponto ao “jeito DNOCS”acusado de clientelismo, patrimonialismo e a conotação negativa da burocracia. Paulatinamente, a COGERH, ganha peso pelo apoio político que desfruta e pelo poder de empresa que

<sup>3</sup> Criada pela Lei estadual nº 11.306/87

<sup>4</sup> Criada através da Lei nº 11.380 que incorporou as atividades e funcionários da Superintendência de Obras Hidráulicas do Estado do Ceará (SOEC) criada pelo governo César Cals em 1971.

<sup>5</sup>Deixa de ser denominada de Criada através da Lei n.º 618, de 26 de setembro de 1972, sob a denom.

<sup>6</sup> Plano aprovado em 1992 e atualizado em 2005.



assume ao ter receita própria para suas atividades quando implanta a cobrança pelo uso da água bruta em 1996.

Nasce como portadora de uma nova gestão das águas do Ceará, difundida como pioneira no país, cuja novidade e diferencial é existência de uma dupla peculiaridade. A primeira reside no seu caráter administrativo, combinação entre público e privado (modelo empresarial) que define os usos e trajetos de um bem público. A outra peculiaridade é a interlocução com a sociedade, a qual figura como uma arena de escuta e de negociações com uma teia de agentes sociais, cujos fios vão sendo tecidos a cada novo cenário de seca e ao longo de 24 anos de trajetória do outro jeito de executar a política das águas, cuja história é marcada desde a sua origem pela conexão entre escassez-negociações e prioridades. Mas como essa dimensão da participação social aparece nesse novo contexto?

### 3. A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE GESTÃO DAS ÁGUAS DO CEARÁ

Uma nova seca atinge o estado em 1993 e ameaça o abastecimento de água da Região Metropolitana de Fortaleza que contava à época com um conjunto de açudes (Gavião Riachão-Pacoti e Pacajús) com acumulação abaixo do necessário para suprir as demandas impostas pelo modelo urbano-industrial. A resposta do estado foi a construção, em três meses, do Canal do Trabalhador<sup>7</sup> para viabilizar o deslocamento espacial das águas da região do Jaguaribe (açudes Orós e Banabuiú) para a Metropolitana, expondo e acirrando conflitos em torno do uso e acesso à água.

Esse é o cenário da operacionalização do outro jeito de lidar com a água como bem público escasso e disputado que adota como premissa a participação pública, cujo marco inicial foi o I Seminário de Planejamento da Operação dos Vales Jaguaribe e Banabuiú<sup>8</sup>. Evento inaugural do que, posteriormente, passou a ser designado de Alocação Negociada de Água que, paulatinamente, foi estendida para as outras bacias do estado. Dessa reunião, nasceu a Comissão Permanente dos Usuários de Água dos Vales do Jaguaribe e Banabuiú<sup>9</sup>.

Em paralelo a essas ações, a Secretaria de Recursos Hídricos também passa a desenvolver iniciativas com foco na participação social. Cria associações formais<sup>10</sup> a partir

<sup>7</sup> Com 102 km de extensão que capta água do rio Jaguaribe e corta os municípios de Itaiçaba, Palhano, Cascavel e Pacajus, sob responsabilidade da Companhia de Águas e Esgoto do Ceará –CAGECE

<sup>8</sup> Realizado em 28 de julho na cidade de Jaguaribe, agregando 180 participantes de 63 instituições com o propósito de definir de forma participativa a liberação de água dos grandes reservatórios na época: Orós e Banabuiú

<sup>9</sup> Informações colhidas no documento: Notas sobre a experiência de gerenciamento participativo na bacia hidrográfica do Jaguaribe - Ceará – Brasil. Autores: Ubirajara Patricio Alvarez, João Lúcio Farias de Oliveira, Hugo Estenio Rodrigues Bezerra.

<sup>10</sup> A diretoria de Gestão da SRH inicia ações nessa área através de três organizações sob sua coordenação: Instituições Sócio-Comunitárias da Agrovila – ISCA, Comissão de Integração Social dos Açudes – COMISA e



da primeira década dos anos 1990 para gerenciar os açudes estaduais construídos com recursos do PROURB, bem como para receber projetos, como o Projeto São José.

No início da implantação no processo de participação pública na gestão das águas há uma luta conceitual do que se entende por participação. O grupo pertencente à COGERH, ao reconhecer a existência das dinâmicas sociais locais, aproximasse da ideia de gestão compartilhada esboçado por Ostrom (2011), enquanto que as ações da SRH caminham em direção contrária. Esta autora fala da gestão compartilhada, fruto de arranjos institucionais flexíveis, capazes de abrigar diversidades de soluções e o reconhecimento das capacidades e limitações dos atores, que compartilham o sentido das regras, sejam formais ou informais.

As comissões de usuários criadas pela COGERH eram inicialmente, responsáveis pela alocação negociada das águas do Vale Jaguaribe e Banabuiú. A partir de 1997 começam a ser implantados os Comitês de bacias hidrográficas como forma de adequação à legislação estadual e federal atinente aos recursos hídricos, que passam a ocupar, paulatinamente, a posição das comissões de usuários, as quais vão sendo esvaziadas à medida que os Comitês se fortalecem enquanto espaço social de discussões e deliberações da distribuição de água. Nesse momento ocorre uma mudança significativa no processo de tomada de decisão. Juntamente com os Comitês a participação representativa<sup>11</sup> é inserida no processo de alocação negociada de água. Com essa nova configuração, os CBHs assumem a alocação do vale perenizado, a partir do estabelecimento, pelos técnicos da COGERH, de cenários simulados dos sistemas hídricos, e definem as vazões do vale perenizado e as faixas de vazões para os sistemas isolados<sup>12</sup>, cuja discussão se dá com as comissões gestoras. No caso da região hidrográfica do Jaguaribe, participam do processo 5 sub-comitês: Alto Jaguaribe, Banabuiú, Médio Jaguaribe, Salgado e Baixo Jaguaribe.

Em meio à instalação dos Comitês, a conclusão e operação do Castanhão (capacidade de 6,7 milhões de metros cúbicos) altera a dinâmica do sistema hídrico do Vale do Jaguaribe ao difundir a ideia de que a possibilidade de novos colapsos de abastecimento estaria descartada. Um interlocutor da pesquisa referindo-se ao período 2003 a 2009 afirma que

a liberação de água não era mais problema, tudo se resumia a uma graduação da abertura das válvulas. Isso comprometeu a participação. Muitos entenderam que não precisavam mais comparecer aos CBHS e as

---

Comitê de Apoio ao Reassentamento e a Preservação Ambiental do Açude – CARPA. Destas destacam-se as Associações dos Usuários de Açude- ASSUSAS criadas pela COMISA com natureza jurídica formal.

<sup>11</sup> Nesse novo arranjo institucional, ocorre uma distribuição dos participantes por setores em cotas (30% usuários, 30% sociedade civil e 40% poder público) e a COGERH ocupa a posição de secretaria executiva de todos os Comitês de Bacias Hidrográficas

<sup>12</sup> Enquadram-se nessa categoria “aqueles sistemas que não fazem parte de vale perenizado, ou aqueles que não causam impacto em outros sistemas a jusante ou montante, podendo ser incluídos nesta categoria; sistemas hídricos naturais (lagos, lagoas, córregos, etc.) ou artificiais (açudes, adutoras, canais, etc.)” conforme expresso na Resolução CONERH, 02/2007.



Comissões porque não era preciso negociar. Havia fartura de água. Esquecemos que a escassez voltaria e não estaríamos preparados, da mesma forma que não estávamos para as cheias.

Percebe-se que a existência de uma situação hídrica favorável, muda a forma de enxergar e executar a gestão das águas. Não se considera o modo e a destinação de seu uso (perdulário ou eficiente). Além disso, favorece ao aumento de uso da água tanto para atividades econômicas como para abastecimento humano quando esta é vista como mero estoque, atenua os conflitos momentaneamente e perde a percepção que os semiáridos são constituídos pela oscilação de períodos de chuvas regulares e irregulares, de cheias e de secas. Compromete as instâncias de participação enquanto fóruns legítimos para as discussões e acordos sobre o uso e distribuição da água. A realidade é emoldurada num quadro e as ações seguem a lógica do presente em detrimento de um planejamento de médio e longo prazos. Mas a mera graduação da abertura das válvulas torna-se inviável quando um novo ciclo de seca se instala e a realidade de aparente conforto se desfaz.

Em 2010 as chuvas ocorrem de forma irregular no tempo e no espaço, mas os açudes do estado estavam cheios. Dois anos depois, a reserva total do estado era de 49,3% referente ao mês de novembro, essa capacidade de armazenamento vai sendo reduzida nos anos subsequentes à medida que a severidade da seca se eleva. Em 2017, o estado do Ceará apresenta apenas 9,1% da sua capacidade de acumulação referente ao mês de outubro. Ingredientes do acirramento de conflitos pelo uso água que se evidenciam nesse novo ciclo de seca (2010-2017) que demanda do órgão gestor, enquanto representante do estado, um conjunto de ações e definições de premissas. Mas como a COGERH em articulação com a Comissão Provisória realiza a gestão do fluxo e destino das águas do sistema Jaguaribe-metropolitana?

### **3.1 Negociação e prioridades em situação de escassez de água**

A escassez de chuva ocorrida desde 2010 e de forma sequencial de 2012 a 2017 provocou alguns ajustes para a execução da política das águas referente a dimensão participativo Vale do Jaguaribe e Banabuiú. Dentre esses destaque dois: a definição de premissas retomada da Comissão de Acompanhamento.

Retomada em 2015 da Comissão, que perdeu força com a criação dos Comitês de Bacias Hidrográficas-CBHS, resulta da necessidade de manter um grupo de referência denominada pela COGERH de Comissão Provisória de Acompanhamento da Operação dos Vales do Jaguaribe e Banabuiú, sem caráter deliberativo, responsável pelo acompanhamento do cumprimento dos acordos feitos no processo de alocação. Esta





comissão não poderia alterar os parâmetros das vazões de liberação de águas dos açudes Castanhão, Orós e Banabuiú aprovadas pelos CBHs. Poderia fazer ajustes, caso necessário, mas mantendo os parâmetros já estabelecidos.

As reuniões da comissão têm por finalidade discutir a operação dos açudes Castanhão, Orós e Banabuiú. Segue um formato de prestação de contas. Como se cada reservatório fosse uma conta bancária e as vazões liberadas figuram como despesas e o que fica armazenado no reservatório é denominado pelos técnicos de saldo de água. São também apresentadas as ações da equipe de monitoramento e fiscalização, cujas principais são lacre e apreensão de motores em áreas que não se adequam aos acordos aprovados..

Nesses encontros são formados grupos de agentes sociais que configuram campos que revelam posições e estratégias em defesa dos usos setoriais da água no sistema Jaguaribe-Metropolitana conforme preconizado por Bordieu (2011). Esses grupos são grandes e pequenos irrigantes públicos e privados, usuários do abastecimento humano e industrial, vazanteiros, piscicultores, carcinocultores, técnicos do Estado, políticos locais, representantes de organizações da sociedade civil, enfim, uma gama heterogênea de atores que utilizam um recurso comum, a água, a qual se distribui de forma desigual entre os grupos e segmentos sociais que formam campos distintos.

Há o campo econômico constituídos pelo setor produtivo (em especial pequenos irrigantes particulares, irrigantes do setor público e o agronegócio), o campo social formado pelos representantes dos movimentos sociais à exemplo da Igreja Católica, Cáritas e Sindicatos dos trabalhadores e trabalhadoras rurais. O campo acadêmico também se apresenta nesses encontros e abriga as instituições de ensino superior que embora não estejam, formalmente, compondo a comissão, participam dos Comites, à exemplo do Instituto Federal do Ceará. Há o campo técnico constituído pelos técnicos do estado, em especial GOHERH, SRH e DNOCS, e o campo político constituído pelas câmaras municipais, prefeituras e secretarias de estado que não compõe diretamente o setor de recursos hídricos (como a Secretaria Estadual de Saúde).

Cada campo possui interesses específicos que conflitam com os dos outros campos. Em seu interior são construídas argumentações que respaldam ou questionam as prioridades expressa na Lei Estadual Nº 14.844<sup>13</sup>, de 28 de dezembro de 2010, que em seu capítulo IV, artigo 4, referente as diretrizes preconiza que

---

<sup>13</sup> Atualização da Lei Estadual Nº 11.996/92 que instituiu a política estadual de recursos hídricos e o Sistema Integrado de Gestão de Recursos Hídricos – SIGERH no Ceará antes da Lei Federal de 1997.



“a prioridade do uso da água será o consumo humano e a dessedentação animal, ficando a ordem dos demais usos a ser definida pelo órgão gestor, ouvido o respectivo Comitê da Bacia Hidrográfica”.

A prioridade relaciona-se diretamente com a questão da escolha. Não é possível atender a todos, há que se definir quem poderá ter acesso e em quais condições. Essas delimitações são denominadas de premissas, que funcionem como limites para o uso da água e acordos firmados pelo grupo com o propósito de garantir os usos prioritários em situação de escassez. As principais premissas para o período de 2012 a 2017 definidas e registradas em ata são: (1) a vazão deverá assegurar a perenização até a captação de Russas em Sucurujuba; (2) Pequenos irrigantes não serão afetados por redução de oferta (exceto se adotarem a irrigação por inundação), desde que tenha até 5 ha na perenização do Rio Jaguaribe; e até 1,5 ha no Eixão das Águas; (3) Não serão permitidos, com água de perenização do Rio Jaguaribe: Novos usos (instalados após alocação de 2015) e Áreas irrigadas por inundação; (4) Culturas permanentes terão redução inicial mínima de 25% de oferta, sendo aumentada com a severidade da seca, podendo atingir mais de 75%; (5) A exploração das culturas temporárias e a carcinicultura no trecho perenizado, com a vazão aprovada, dependerá de diagnóstico da perenização a ser apresentado pela COGERH à Comissão de Operação para aprovação e os poços deverão manter a distância de 100 metros do rio.

A quebra das premissas por qualquer membro dos campos identificados nesse processo ascende o debate em torno da priorização de uso em situação de escassez e coloca o processo sob suspeita. Um membro da comissão afirma:

“as premissas não estão sendo cumpridas. A água não chega. A vazão não tá fluindo! O acordo aprovado define que a perenização deve chegar até a captação de Russas em Sucurujuba para as comunidades”.

A equipe técnica da COGERH reconhece que mesmo com o aumento da vazão, a água não consegue chegar. Mas o que estaria impedito o seu fluir? A resposta foi a influência que os poços utilizados para irrigação com 100 metros de distância do rio. Há um choque entre as premissas. A solução foi aumentar a faixa para 300 metros. Fato que desencadeou mais conflitos, quando propriedades que utilizam irrigação ou produzem camarões teriam seus poços nessa faixa. A pressão passa a ser para a redução da faixa, enquanto que algumas populações ribeirinhas passam a ser atendidas por carro pipa. Sobre essa situação um interlocutor diz

Os ribeirinhos depois de Sucurujuba ficaram sem água, e lá também tem vida! Ofereceram o carro pipa, enquanto as comunidades tem o direito de ter o rio passando por elas. Você desabastece o rio, você tira o direito de quem vive dessa água, sob a justificativa que é para o consumo humano de



Fortaleza. Ora, a gente não nega esse direito. Agora, quem consome essa água na Região Metropolitana?

O nó nevrálgico é a disputa da água para fins de produção e consumo humano. O setor de irrigação, conforme dados da COGERH em 2015, representavam 90,52% da demanda por água na região do Vale do Jaguaribe e Banabuiú. Ao passo que 90% da demanda da Região Metropolitana de Fortaleza, nesse mesmo período, corresponde ao abastecimento urbano. São dois grandes usuários de água que apresentam uma relação inversamente proporcional relativa à garantia de água que se torna mais expressiva em situação de escassez. Duas correlações de força que apresentam pesos distintos na gestão das águas. O setor de abastecimento urbano é o maior cliente da COGERH responsável por aproximadamente 70% do seu faturamento. O outro campo é ocupado por pequenos e grandes irrigantes do setor do agronegócio. Este domina capital econômico e social, bem como o conhecimento das informações técnicas que subsidiam a tomada de decisões com base nas premissas.

A tomada de decisões configura-se como luta de argumentações que se desenrola na intersecção entre o plano da racionalidade científica (ciência hidrológica), operação técnica e participação social. Esse cruzamento não está imune de apresentar falhas na escolha dos argumentos técnicos e da decisão política do grupo. Como também não está isento de gerar arrependimentos, sinalizando que os acordos nem sempre são frutos de decisões racionais. Sobre estas, Bourdieu (1996), discute a existência da racionalidade prática, a qual é adquirida por processos de interação social ao mesmo tempo em que figura como elemento classificador e o organizador desta interação. Este autor questiona a ideia que a lógica das ações dos agentes sociais seja encontrada na racionalidade.

A ideia principal é que os agentes possuem um conhecimento prático fruto da aprendizagem que adquirem a partir da posição social que ocupam no processo de gestão participativa das águas marcada pela a lógica negociação-prioridade e escassez.

Cada campo compartilha ou elabora argumentações distintas. O campo econômico afirma que a água para consumo humano deve ser prioridade, desde que os setores produtivos do Vale que se encontram com restrição de uso (ver quadro 01) recebam compensações financeiras do estado por terem reduzido ou até mesmo parada a produção. Alegam que a água também deve ser mantida para esse setor porque geram emprego e que o modelo de atividade com uso intensivo de água foi induzido pelo governo.



**Quadro 01.Redução de água em m<sup>3</sup>/s para os perímetros irrigados (2011- 2016).**

PERÍMETRO IRRIGADO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TABULEIRO deRUSSAS (DSTAR)		2,80	2,50	2,20	2,02	1,35
JAGUARIBE-APODI (FAPIJA)		5,00	5,50	5,00	2,74	1,83
MORADA NOVA		5,0	4,2	2,5	0	0
ICO-LIMA CAMPOS		3,5	3,2	2,4	0,70	0,30

Dados relativos à alocação no segundo semestre de cada ano

Fonte: COGERH, 2016.

O campo social defende a água para beber (humanos e animais) conforme expresso na legislação. Mas afirmam que a prioridade não pode ser apenas para a Região Metropolitana e que a água deve ser destinada para abastecimento humano e não urbano. Para atender as comunidades a irrigação via poços deve ser reduzida para que a água possa chegar ao limite acordado: Sucurujuba. O campo político não adota um único argumento. Defendem a água para as atividades da região desde que adotem uso eficiente e para o abastecimentos das comunidades, adotando as mesmas alegativas dos campos anteriores. O campo acadêmico reconhece que o deslocamento impõem impactos nas atividades econômicas da região sem compensação por parte do estado. Propõem mudanças no manejo da água e defendem o abastecimento humano como prioridade.

Contudo, o argumento comum a todos é que o abastecimento urbano não deve se disfarçar em abastecimento humano. Esse argumento comum possibilitou a formação de alianças temporárias entre campos opostos quando os membros da comissão e os próprios comitês passaram a questionar a decisão tomada na última reunião de alocação que estabeleceu um fluxo maior de água (9m<sup>3</sup>/s) para o Eixão e 5,5m<sup>3</sup>/s para o rio Jaguaribe. A fala dos participantes da reunião manifesta o arrependimento de decisões tomadas, mesmo que tenha sido com participação social. Tentam reverter à decisão, mas esbarram no aspecto burocrático: a comissão não possui poder de deliberação. A discussão foi remetida aos CBHs que numa reunião posterior aprova a redução de vazão para a RMF<sup>14</sup>

O fato mais emblemático e conflituoso nessas reuniões foi a tentativa por parte da COGERH de inserção de membros do Comitê da Metropolitana, o qual é visto como mero receptor de água, favorecido pela priorização do abastecimento humano que encobre o uso urbano em um contexto de escassez. Evidenciou-se nessa situação, a cisão entre os CBHS do Vale do Jaguaribe- Banabuiú e da Metropolitana de um sistema integrado de

<sup>14</sup> Os desdobramentos e as disputas surgidas a partir daí serão discutidas no meu trabalho de tese.



forma artificial via canais, mas que não consegue dá liga aos seus membros que demarcam posições claras de oposição na disputa pelo acesso e distribuição da água quando as regras do jogo são colocadas em suspeitas, inclusive, as referentes à eleição de prioridades. Os representantes da região metropolitana defendem a priorização de uso para o abastecimento humano e de animais sob a alegativa que a população totaliza 3.741.397 habitantes, onde mais de 60% desses se concentram na capital do Estado, conforme dados do Censo 2010. Afirmam ainda que pagam maiores tarifas de água e que subsidiam as atividades de gestão que a COGERH realiza em outras bacias do estado por possuir a maior receita(R\$ 64.530.000,00)que além de cobrir suas despesas, gera um significativo saldo conforme pode ser visualizado no quadro 02.

**Quadro02. Valor arrecadado com a cobrança pelo uso da água despesas por bacia hidrográfica**

BACIA HIDROGRÁFICA	RECEITA (R\$)	DESPESA (R\$)
Curu	462.994,87	2.328.183,73
Baixo Jaguaribe	339.229,52	1.547.596,99
Médio Jaguaribe	2.513.505,41	18.366.088,47
Banabuiú	740.000,00	2.590.000,00
Alto Jaguaribe	3.350.000,00	1.250.000,00
Salgado	2.130.000,00	2.210.000,00
Acaraú	2.150.000,00	1.970.000,00
Metropolitanas	64.530.000,00	31.210.000,00
Litoral	930.000,00	1.360.000,00
Coreaú	173.997,18	2.324.171,00
Sertões do Crateús	213.012,71	722. 284,38
Serra da Ibiapaba	160.000,00	1.920.000,00
TOTAL	77.692.739,69	67.076.040,19

Fonte: COGERH, 2014

#### 4. CONSIDERAÇÕES

As discussões apresentadas ao longo desse artigo revelam que a participação social é um importante elemento da execução da política das águas do Ceará enquanto arena de acordos e dissensos. Por outro lado, a consolidação enquanto centro de decisão não pode prescindir da disponibilidade, acesso e domínio das informações que embasam as argumentações e pautam as decisões. Perceber seus fluxos e contrafluxos, saber se as informações que os agentes sociais trazem são consideradas e quais informações são relevantes para a tomada de decisão figuram como elementos chaves para o exercício democrático da gestão das águas.As regras que nesse caso aparecem como um conjunto de premissas devem ser acordadas e cumpridas pelos agentes sociais para que os colegiados possam ser espaços legítimos de discussão e acordos, reduzindo a possibilidade de atalhos a outros centros de decisão mediante interferência política.





As disputas evidenciadas durante as reuniões da comissão provisória não se limitam a lutas de argumentação que validam ou questionam a priorização de usos para período de escassez. Elas colocam no centro do debate o tipo de desenvolvimento que o estado prioriza e a questão referente ao direito de falar e de agir em nome do grupo conforme formulado por Bourdieu (1996). Trazem à tona do jogo a questão da equidade relativa à distribuição e acesso à água, que apesar da incorporação da participação social e de algumas mudanças no processo, permanece como desafio à gestão participativa das águas.

## 5. REFERÊNCIAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. **Ceará e o dilema desenvolvimentista brasileiro**. In: Políticas Públicas e Sociedade. Fortaleza: UECE, 2003-. Semestral. Conteúdo: ano 3, n. 6, jul/dez, 2003.

BARREIRA, César. **Seca: reprodução do poder e rebelião** In Heredia, Beatriz M. Alasia (org). Continuidades e rupturas na política cearense. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará/FUNCAP/CNPQ-pronex; Campinas, São Paulo: Pontes Editores, 2008.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. **Pensamento, palavras e obras. As bases de legitimação do Governo de Tasso Jereissati** In Heredia, Beatriz M. Alasia (org). Continuidades e rupturas na política cearense. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará/FUNCAP/CNPQ-pronex; Campinas, São Paulo: Pontes Editores, 2008

BOUDIEU, Pierre. **A Economia das trocas linguísticas. O que falar quer dizer**/Pierre Bourdieu; prefácio Sergio Miceli; São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. **O senso prático**. 2. ed. Petrópolis, R.J.: Vozes, 2011.

COGERH. **Gestão Participativa e Alocação Negociada de Água**. Fortaleza, 288p, 2010

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

OSTROM, Elinor. **El Gobierno de los Bienes Comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva**. 2ª Edição. México: FCE, UNAM, IIS, 2011.

PARENTE, Francisco José C. **O Ceará dos “coronéis” (1945 a 1986)** In Uma nova história do Ceará. Org. Simone de Souza. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

PETERS, B. Guy. **The future of governing. Four emerging models**. University Press of Kansas, 1996.



## **GT 01 – Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado na América Latina**

### **POLÍTICA DE ESTADO PARA DEFESA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA AMAZONIA PARAENSE: REFLEXÕES SOBRE OS CONSELHOS E CONSELHEIRAS/OS TUTELARES NO MUNICÍPIO DE BELÉM**

Simone de Jesus Ribeiro Cardozo do Nascimento (SEDUC/MA-PPGSA/UFGA)<sup>1</sup>  
simonecardozo@hotmail.com

Luiz Eduardo Santos do Nascimento (PPGCP/UFGA)<sup>2</sup>  
nascimento96@yahoo.com.br

#### **RESUMO**

Este trabalho discute a política de Estado voltada para o segmento infantojuvenil na Amazônia paraense. Região que vive uma realidade grave de violações de direitos e desigualdade social, na qual crianças e adolescentes são as populações mais vulneráveis. Assim, problematiza-se a ação do Estado por meio da Lei 8.069/90 - Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que estabelece alguns requisitos para as/os conselheiras/os tutelares, a saber: reconhecida idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e residir no município. Entretanto, as atribuições explicitadas no ECA, vão muito além dos três requisitos, pois exige das/os conselheiras/os, habilidades técnicas e políticas. Nesse sentido, o presente estudo desenvolveu uma reflexão sobre o perfil das/os conselheiras/os do município de Belém, a partir do ECA, da literatura e discussão sobre conselhos e conselheiras/os tutelares, diálogos informais, aplicação de questionários semiabertos e observação da rotina dos conselhos, registradas devidamente em caderno de campo. Os resultados revelaram que as/os conselheiras/os tutelares do município de Belém, enfrentam desafios além da estrutura física, para exercerem suas funções, e isso pode estar diretamente relacionado às experiências de formação e atuação na defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes. Assim, a política precisa ser aperfeiçoada, atendendo às novas demandas, como a inclusão de novos requisitos na lei e também a formação continuada, tão importante para a qualificação do atendimento das/os conselheiros/as para a proteção dos direitos de crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Conselhos Tutelares, Crianças e Adolescentes, ECA, Belém.

---

<sup>1</sup>Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Pará (UFGA), professora de Sociologia (SEDUC/MA).

<sup>2</sup> Discente de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (UFGA). Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais pela UFGA.



## 1 INTRODUÇÃO

Desde que foi criado, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/90) trouxe muitos desafios, para o Estado, sociedade e família, pois apresentou uma nova concepção de infância e de adolescência e uma forma de fazer política pública até então inexistente no Brasil, baseada no diálogo entre governo e sociedade civil. Existem muitas críticas, sobre a repercussão e resultados do ECA, como a de que as inovações do Estatuto ainda são mera intenção, mesmo após seus quase 30 anos de vigência. Essa visão, parte do reconhecimento da insuficiência dos suportes institucionais, imprescindíveis para assegurar os direitos de crianças e adolescentes (GONÇALVES e GARCIA, 2007).

Com o surgimento do ECA, instala-se novas formas de gerir as políticas destinadas às crianças e adolescentes (C/A) no Brasil, baseadas numa rede de atendimento, com a composição de Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, Ministério Público, Varas da Infância e Juventude, Delegacias de Defesa da Criança e do Adolescente, Organizações Não Governamentais. Essa rede passa a atuar por meio de políticas integradas, a saber: programas, ações, projetos, que deverão articular-se com a finalidade de garantir que sejam cumpridas as necessidades previstas na Constituição Federal e no ECA, para o benefício das crianças e adolescentes, com o objetivo de garantir-lhes plenas condições de desenvolvimento pessoal (KAUCHAKJE e OLIVA, 2009).

Diante do cenário apresentado, no qual diversas instituições de atendimento são criadas especificamente para o atendimento do público infantojuvenil, os Conselhos Tutelares (CT's) são atores de suma importância para o funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), pois devem zelar pelo cumprimento dos direitos das crianças e adolescentes conforme estabelece o ECA no Art. 131 (BRASIL, 1990), entretanto, diariamente são desafiados, além de outras circunstâncias, pela realidade socioeconômica, que se coloca diante deles, para o exercício de suas funções.

Quanto à origem dos Conselhos Tutelares, Andrade (2002) nos indica que está a fusão de propostas progressistas e conservadoras, fazendo transparecer, assim, no papel da instituição, tanto objetivos de eliminação das desigualdades quanto a regulação e o controle da conduta dos indivíduos. O CT aparece com a função de defender, de assistir. Mesmo não sendo o único espaço de controle das populações, é o único que traz a característica de ser lateral à justiça, porque possui atribuições de garantir a execução das leis e acompanhar os sujeitos de direitos, ou seja, crianças, adolescentes e famílias que estejam sob sua tutela.



A estrutura dos conselhos tutelares e conselhos de direitos ainda é recente no Brasil, surgiu na década de 90. Observa-se na prática que as atribuições dos conselheiros tutelares estabelecidas no Artigo 136 do ECA são necessárias e complexas, enquanto os requisitos exigidos são: reconhecida idoneidade moral, idade superior a vinte e um anos e residir no município (ECA, art. 133).

Assim, partindo da existência dos três requisitos expostos no ECA e da necessidade de características específicas e indispensáveis ao conselheiro tutelar (CT), o presente estudo desenvolveu uma análise sobre o perfil dos CT's de Belém. Para tal, considerou o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/90), a literatura sobre conselhos e conselheiros tutelares, diálogos informais, aplicação de formulários semiaberto aos conselheiros e observação da rotina dos Conselhos, registradas devidamente em caderno de campo.

Optou-se metodologicamente, por um estudo bibliográfico sobre o tema, considerando as previsões do ECA quanto à atuação dos CT's no campo da defesa de direitos das crianças e adolescentes, referenciados em (ANDRADE, 2002); (AZEVEDO, 2007); (BULHÕES, 2010); (CARVALHO, 2006); (FERREIRA, 2002) e (GONÇALVES e BRITO, 2011). A pesquisa de campo aconteceu no período de setembro a novembro de 2014. Participaram 23 conselheiros tutelares do município de Belém.

O artigo está organizado em três partes, a saber: a) o surgimento e a importância do Conselho Tutelar no Brasil; b) discussão dos requisitos e atribuições previstos no ECA para os conselheiros Tutelares; c) Desafios quanto à implementação e atuação dos conselheiros tutelares de Belém.

## 2 O SURGIMENTO E A IMPORTÂNCIA DO CONSELHO TUTELAR NO BRASIL

O Conselho Tutelar surge no contexto em que, a sociedade brasileira inicia o processo de redemocratização e diversas forças emergem pelos direitos sociais. Na década de 80 e 90 os movimentos sociais conseguem se organizar e conquistar os instrumentais para a promoção, defesa e controle das políticas públicas para crianças e adolescentes no Brasil. Essa necessidade já era reconhecida internacionalmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (1947) e pela Convenção dos Direitos da Criança (1989). A concepção de crianças como sujeitos de direitos é consagrada no Brasil com o ECA (1990), referenciado no artigo nº 227 da Constituição de 1988, que atribui à criança e ao adolescente os direitos fundamentais da pessoa humana devido à intensa mobilização da



sociedade (FALEIROS, 1995). É, portanto, a partir dos marcos legais internacionais que influenciaram as legislações nacionais, como a Constituição Federal e o próprio ECA, que é concebido a criação do Conselho Tutelar no Brasil.

O Sistema de Garantias de Direitos (SGD) é composto por entes públicos governamentais e da sociedade civil. O Sistema estrutura-se em três eixos estratégicos: Promoção, Defesa e Controle. Esta organização é importante para entender onde se situam e como atuam os dois órgãos criados pelo Estatuto da Criança e do adolescente, os Conselhos dos Direitos e o Conselho Tutelar.

O eixo da Promoção de Direitos abrange as políticas sociais básicas destinadas às C/A e às suas famílias. O eixo do Controle Social compreende o exercício da participação da sociedade civil na formulação e acompanhamento das políticas voltadas para público infantojuvenil, através de suas organizações e instâncias representativas, estabelecidas na lei, entre elas: os Conselhos dos Direitos. O eixo da Defesa dos Direitos, que tem por premissa zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, deve atuar quando houver ameaça ou violação de direitos. O Conselho Tutelar atua no eixo de Defesa, com outros órgãos do poder público, tais como a Justiça da Infância e Juventude, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Segurança Pública e entidades da sociedade civil como os Centros de Defesa.

O Conselho Tutelar é uma instituição importante para cidadania de crianças e adolescentes, pois deve zelar pelos seus direitos. E apresenta-se, como um instrumento de democracia participativa e representativa, porque em sua constituição estão membros da sociedade civil os quais são eleitos para o exercício dessa função considerada de relevância pública. É nessa perspectiva de ser um instrumento de participação da sociedade civil que se entende o trabalho e atuação dos conselhos tutelares (AZEVEDO, 2007). Ao serem escolhidos em processo democrático, os conselheiros passam a atuar de acordo com as demandas da comunidade, para isso precisam acompanhar essa realidade, pois nem sempre conseguem interagir ou responder às necessidades apresentadas.

Ferreira (2002) defende que o CT é um órgão não jurisdicional, que aglutina ação política, social e administrativa, além de sua vinculação comunitária. Vivarta (2005) explica que o Conselho Tutelar funciona a partir de denúncias de violações de direitos previstos pelo ECA, não executando nenhum programa. Surgiu com a ideia de retirar das mãos do Judiciário, funções de encaminhamento de crianças e adolescentes em situação de risco, as quais permaneciam com ele durante a vigência do Código de Menores. Assim, o Conselho Tutelar estaria mais próximo da população que o Judiciário.





### 3 REQUISITOS E ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHEIROS TUTELARES ESTABELECIDOS NO ECA

Os conselheiros tutelares e conselheiros de direitos são parte do conjunto de atores envolvidos na defesa dos direitos da C/A, fundamentais para o funcionamento do Sistema de Garantia dos Direitos das Crianças e Adolescentes. No exercício de suas funções, encontram muitos entraves para darem conta do que o ECA lhes atribui, parte deles se deve, segundo estudos realizados (GONÇALVES e GARCIA, 2007; BULHÕES, 2010) às dificuldades de ordem estruturante, pelo descaso dos governos, que não suprem as necessidades da instituição, comprometendo assim a atribuição de zelarem pelo cumprimento dos direitos da C/A definidos no Estatuto.

Embora existam dificuldades de ordem estruturante, com vistas a possibilitar que o trabalho dos conselheiros seja executado com efetividade, existem também, muitos membros que não estão preparados para lidar com os problemas diários que chegam aos conselhos, portanto, discutir os requisitos e critérios para a escolha de um conselheiro tutelar é fundamental para avançar no campo da garantia de direitos das crianças e adolescentes.

A idoneidade moral julga-se necessária para que se possa exigir do conselheiro segundo suas qualidades, que ele execute corretamente suas ações, referente aos deveres, públicos e privados. A idoneidade de alguém costuma ser verificada pela ausência de antecedentes criminais, na área penal e, na civil; também a ausência de protestos e de execução judicial. Esta pode não ser a forma mais recomendável, pois, estas ausências, não significam necessariamente que o conselheiro nunca tenha realizado nada que o comprometa moralmente, já que nem sempre nossos atos vêm à tona e são oficialmente registrados.

A idade indica que a pessoa tem certa maturidade para assumir responsabilidades, pois a relevância da função exige experiência e capacidade. Embora seja importante essa maturidade, não significa que aos 21 anos de idade, este conselheiro poderá efetivamente ter alcançado a maturidade e capacidade para o exercício da função. Fica mais evidente, a necessidade de uma faixa etária como parâmetro para a candidatura.

A exigência de residir no município é para que o candidato seja realmente um cidadão da comunidade, conhecedor da realidade local. A residência aqui é entendida como o lugar onde a pessoa tem, de fato, a sua morada atual, com ou sem a intenção de ali permanecer; este requisito pode indicar que o candidato participa da vida comunitária,



assim, não seria coerente que se aceitasse como conselheiro alguém residente em outro município.

Os requisitos apresentados (LUFT, 2004) são importantes, mas podem não ser suficientes para compor o perfil adequado do conselheiro tutelar. O ECA atribui aos conselheiros tutelares o dever de proteger todas as crianças e adolescentes brasileiros que estiverem em situação de risco pessoal ou social. Esta proteção independe de cultura, classe social, ou território da criança/adolescente, todas elas são possuidoras de direitos que quando ameaçados ou violados devem ser rapidamente restabelecidos. As atribuições explicitadas no ECA, vão muito além dos três requisitos meramente, pois exige dos conselheiros habilidades técnicas e políticas.

No exercício de sua função, o conselheiro pode não responsabilizar o Estado quanto às violações de direitos, e encaminhar as demandas das C/A de forma assistencial caritativa (GONÇALVES e BRITO, 2011). Assim, tendem a assumir a forma de “super-herói” ou personalidades na mídia.

Conforme o artigo 136 do ECA, aos conselheiros cabem funções para além de juridicidade, indica caráter administrativo e também socioassistencial (MENDES, 2014). É importante lembrar que as orientações para as ações dos conselheiros está registrado no ECA e na lei municipal que autoriza sua criação. Toda ação deve ser norteada por esses instrumentais, os conselheiros não devem suprir necessidades ou assumir a responsabilidade de outros atores do sistema de garantia de direitos.

O quadro a seguir faz referência aos requisitos e atribuições dos conselheiros tutelares, conforme estabelecido no Estatuto. Os requisitos parecem genéricos, enquanto as atribuições indicam a necessidade de um perfil técnico e político.

**Quadro 1 - Requisitos e atribuições dos conselheiros tutelares**

<b>REQUISITOS</b> <b>Artigo 133</b>	<b>ATRIBUIÇÕES</b> <b>Artigo 136</b>
<b>Reconhecida idoneidade moral</b>	I - <b>atender</b> as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;  II - <b>atender e aconselhar</b> os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
<b>Idade Superior a vinte e um (21) anos</b>	III - <b>promover</b> a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.  IV - <b>encaminhar</b> ao Ministério Público notícia de fato que constitua



	<p>infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;</p>
<p><b>Residir no município</b></p>	<p>V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;</p> <p>VI - <b>providenciar</b> a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;</p> <p>VII - <b>expedir</b> notificações;</p> <p>VIII - <b>requisitar</b> certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;</p> <p>IX - <b>assessorar</b> o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;</p> <p>X - <b>representar</b>, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;</p> <p>XI - <b>representar</b> ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009)</p>

**Fonte:** O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei 8.069/90)

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente pode ainda de acordo com lei municipal, instituir outras exigências para a candidatura do conselheiro tutelar.

O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em lei municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e a fiscalização do Ministério Público (Artigo 139 do ECA).

Portanto, incluir outros critérios de acordo com a realidade do município, caracteriza-se como vontade política da gestão municipal, do Conselho de Direitos, e outros atores do SGD.

### **3.1 A Alteração dos Requisitos: um debate necessário**

Tramita no congresso nacional projetos de lei e alguns municípios já tem legislação própria referente aos requisitos para a candidatura a membro do Conselho Tutelar. Essa alteração está presente nos debates na sociedade civil, e recentemente vem alcançando



mais espaço. As questões apreciadas referem-se à escolaridade, conhecimento e atuação comprovada na área da infância e adolescência. Em vários municípios brasileiros já existem outros critérios além dos requisitos exigidos pelo ECA para a candidatura à vaga de conselheiro tutelar.

Em Belém, o Conselho Municipal de Direitos (COMDAC) estabeleceu que os candidatos que concorrem à vaga devem passar por avaliações antes de concorrer no processo de escolha. Segundo o COMDAC, além de ter mais de 21 anos e residirem no município de Belém, eles realizam uma prova teórica contendo uma redação e dez perguntas objetivas sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; participam da orientação realizada pela Comissão Eleitoral, comprovam experiência mínima de dois anos no trato com crianças ou adolescentes e apresentam todos os documentos exigidos no regimento do COMDAC e publicados no edital. Com base nesse processo, eles se tornam aptos a disputar a vaga de conselheiro tutelar.

A escolaridade, teste de conhecimentos sobre a legislação de proteção à criança e adolescente e experiência comprovada podem ser itens interessantes para compor os critérios para a candidatura do conselheiro. Todavia, todas essas condicionantes podem ser forjadas, dependendo do contexto. Por isso, mais do que as habilidades técnicas, é preciso ir além da sala de atendimento. É preciso travar debates sérios com a comunidade local, provocar o Estado a promover as políticas, através do orçamento, bem como cumprir uma agenda sobre a infância e adolescência no município.

#### 4 OS CONSELHOS E CONSELHEIROS TUTELARES EM BELÉM: da implementação a sua atuação

Nesta parte do estudo, apresentaremos o processo de implementação dos Conselhos Tutelares, como estão dispostos no município de Belém, e por fim, os resultados do trabalho de campo sobre o perfil dos conselheiros.

##### **4.1 A Implementação do Conselho Tutelar**

A criação do Conselho Tutelar precisa ser prevista na lei municipal que também cria o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente ou em emenda a ela. "Em cada município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar, composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução"



(Lei n 8.242 de 12/10/91). A Lei Federal n.º 12.696/2012, modificou o art. 131 do ECA, com a fixação de mandato de quatro anos a partir de 2016 e primeira votação unificada nacional aconteceu em 2015. É obrigatório constar da lei de criação do Conselho Tutelar vários itens, referenciados no ECA, mas também devem ser pensados outros itens a partir da realidade sociopolítica do município. A definição do número de conselhos no município depende muito dessa realidade.

A cidade de Belém possui 1.393.339 habitantes (IBGE, 2010), para dar conta desse contingente populacional, o município possui oito conselhos tutelares. As Resoluções n.º 139/2010 do CONANDA e n.º 004/2012 do CEDCA/PA, recomendam que a cada cem mil habitantes, deve-se instalar um Conselho Tutelar. Considerando os dados oficiais do CENSO/IBGE 2010, há um déficit de outros sete conselhos tutelares em Belém. O CT I (DAGUA), foi o primeiro conselho tutelar de Belém, é o único que possui sede própria, inaugurada no ano de 2001. Os demais funcionam em prédios alugados (Relatório OAB, 2013).

#### **4.2 A Rotina dos Conselhos Tutelares em Belém**

Durante os meses de setembro e outubro foram aplicados os formulários semiabertos com os conselheiros tutelares. Inicialmente foi pensado em aplicá-los aos 40 (quarenta) conselheiros titulares dos 8 (oito) conselhos, entretanto, em virtude das dificuldades em encontrá-los, foi possível levantar uma amostra de 23 (vinte e três) conselheiros.

Durante o período do trabalho de campo, a rotina dos conselhos foi acompanhada e percebeu-se que nem sempre o horário de atendimento é cumprido, inclusive as ausências dos conselheiros, resultam em filas de espera, por atendimento. Essa situação se contrapõe a concepção do CT ser permanente, de ter ação ininterrupta, continuada, ou seja, não se pode parar o serviço, conforme Arno Vogel:

[...] as reuniões de seus membros podem ser esporádicas, obedecendo a um calendário estabelecido. A sua atuação, porém, não deve cessar em momento algum, nem sob qualquer pretexto. Os problemas que envolvem os direitos das crianças e dos adolescentes não têm dia nem hora para se manifestarem e suas soluções não podem esperar. Por isso a atuação do Conselho tem de ser viva e o seu funcionamento constante (VOGEL, 1991, p.16)





A rotina de trabalho e serviço à população depende de cada conselho, que tem um coordenador, escolhido entre os 5 (cinco) membros, e o período na coordenação também pode variar. Alguns estabelecem o tempo de 6 (seis) meses, outros de 4 (quatro) e assim por diante. O atendimento é feito por 3 (três) conselheiros pela manhã e 2 (dois) pela tarde, das 8h às 20h, quando começa o plantão.

A estrutura de todos os conselhos ainda deixa muito a desejar, inclusive pela falta de telefones fixos, o que inviabiliza a comunicação com a comunidade, principalmente o encaminhamento de denúncias. A falta de materiais básicos prejudicam a elaboração de documentos, e até mesmo os atendimentos. A ausência de funcionários administrativos também é muito prejudicial, pois os conselheiros acabam executando atividades desses profissionais, e também por conta disso, em muitos conselhos não existe registro de frequência.

#### **4.3 Uma análise do perfil dos conselheiros tutelares de Belém**

Para levantar informações sobre o perfil dos CT's, por meio de formulário, foram investigados os seguintes aspectos sobre eles: dados pessoais, experiências na área da infância/adolescência e atuação como conselheiro.

Quanto aos dados pessoais, constatou-se que, a maioria dos conselheiros são mulheres (65%), com faixa etária, entre 40 e 49 anos (48%), são pardas, casadas, paraenses, e (61%) são evangélicas.

A escolaridade nível superior incompleto (52%) e nível superior completo (18%) revela que a maioria também tem ou está concluindo o nível superior. Os conselheiros com nível fundamental (4%) e médio completo (26%) representam menos da metade dos conselheiros investigados, assim podemos desconstruir a concepção de que os conselheiros não são escolarizados, não tem nível superior, já que é no cotidiano que os desafios se colocam para além desse critério (Tabela 1).

**Tabela 1 – Número de conselheiros tutelares por escolaridade**

<b>Escolaridade</b>	<b>N Conselheiros</b>	<b>%</b>
Nível fundamental completo	01	4
Nível médio completo	06	26
Nível superior incompleto	<b>12</b>	<b>52</b>
Nível superior completo	<b>04</b>	<b>18</b>
Total	23	100

Fonte: Pesquisa de Campo, 2014



A escolaridade em nível superior é um dos requisitos mais defendidos como sendo importante para aqueles que desejam se candidatar à vaga de conselheiro tutelar, pois segundo os que defendem o argumento, os mesmos estariam mais preparados para executar as atividades diárias, principalmente burocráticas, como redigir documentos e encaminhá-los adequadamente, entretanto, esta pesquisa revelou que, embora a maioria 70%, com nível superior ou em fase de conclusão, apontou dificuldades no exercício da função, na estrutura dos conselhos, nas deficiências da rede como veremos adiante.

Quanto à trajetória dos conselheiros, a maioria (83%) pertenceu ou pertence a alguma organização social, e (17%) nunca participou. Essas organizações são: associações de moradores, centros comunitários, conselhos, igrejas e movimentos. E o tempo de atuação na área da infância compreende de 2 a 35 anos. Sendo 10, 12 e 15, os anos mais citados. Para (13%) a experiência na área da infância se deu de forma indireta, e somente diretamente quando se tornaram conselheiros tutelares.

Sobre a experiência na área da infância e adolescência, os conselheiros relataram: “não tinha experiência antes do conselho tutelar” e outros já trazem o passado caritativo “através das associações e igrejas resgatamos, integramos e socializamos crianças e adolescentes que vivem à margem da sociedade” e “faço parte de um programa social que visa tirar crianças e adolescentes e até mesmo adultos que se encontram em situação de vulnerabilidade social”. Portanto, essas falas revelam aspectos da relação que os CT's estabelecem com as C/A, ora certo desconhecimento, ora certo cuidado e preocupação; certamente o ideal seria que tivessem conhecimento para tratar da matéria como prevê a legislação. Isso também ocorre, pelo fato da maioria (78%) cumprir o primeiro mandato de conselheiro.

A maioria dos conselheiros entende que os requisitos para candidatura são insuficientes (66%) e precisam melhorar (13%), pois são superficiais e não se adéquam à realidade atual. Eles dão muita importância à escolaridade, conhecimento sobre a legislação e afinidade com a área da infância e adolescência. Como mostra a tabela 2, somente (17%) consideram os requisitos suficientes para os candidatos a conselheiro tutelar e (13%) consideram bons, mas precisam melhorar.

**Tabela 2 – Opinião dos conselheiros tutelares sobre os requisitos do ECA**

<b>Opinião</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
São suficientes	04	17
São bons, mas precisam melhorar	03	13



São insuficientes	15	66
Não respondeu	01	4
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>100</b>

Fonte: Pesquisa de Campo, 2014

Quanto ao conhecimento de suas atribuições, a maioria (78%) respondeu que conhece. Os (22%) que declararam não conhecer as atribuições, apresentaram a falta de capacitação para esse desconhecimento e acreditam que a formação é fundamental, e que deve focar sempre o papel do conselheiro, para que não haja equívocos por parte deles. Os (78%) que disseram conhecer as suas atribuições, também apontam a necessidade de mais capacitação e reclamam que embora saibam o que precisam fazer, são impedidos pela estrutura inadequada dos conselhos tutelares.

Mesmo a maioria (78%) informando conhecer suas atribuições, ainda desconhece principalmente o seu papel de **assessorar** o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; seguem as dificuldades com as legislações, com o ministério público e judiciário; saltam as atribuições: **requisitar** certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário, **atender e aconselhar** os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII e **promover** a execução de suas decisões, podendo para tanto: a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.

Diante dessa realidade o conselheiro tutelar pode ser mais evidenciado como um requisitador de serviços, burocrático e administrativo. Essa dinâmica interna pode afastar o CT de sua responsabilidade de assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da C/A.

Embora a maioria dos conselheiros tutelares (78%) tenha respondido conhecer as suas atribuições, apenas (57%) afirmou estar preparado para exercê-las, o que pode indicar falta de conhecimento ou confiança a respeito de si mesmo, ou ainda, receio em admitir que esteja exercendo a função, mas não têm domínio sobre o que está realizando.

**Tabela 3** – Conselheiros tutelares preparados para o exercício de suas atribuições no ECA

<b>Estão preparados</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Sim	13	57
Não	06	26



Aprendendo	04	17
Total	23	100

Fonte: Pesquisa de Campo, 2014

Os CT's explicam que não estão preparados porque não recebem capacitação, o aprendizado ocorre no cotidiano. As principais dificuldades apresentadas são: estrutura de trabalho inadequada; a rede de atendimento desarticulada, sem fluxo; número elevado de denúncias; ausência de profissionais administrativos, psicólogos e assistentes sociais; desconhecimento das legislações; descaso do governo municipal; falta rede de serviços e a capacitação dada não é o suficiente (Pesquisa de Campo, 2014).

A capacitação de conselheiros já é uma realidade no Brasil, em Belém o conselho municipal de direitos promove capacitações, além dos CMDCA, que tem essa ação como prerrogativa, a Escola de Conselhos do Pará tem promovido desde 2011, formação continuada. Mesmo com esse esforço, nem sempre correspondido pelos conselheiros, ainda há muito que avançar nessa área, principalmente quanto à participação efetiva de conselheiros tutelares e de direitos nos cursos de formação.

#### **4.4 O perfil ético, técnico e político do conselheiro tutelar**

Há necessidade de preparo do conselheiro para a sua missão, porém, mais do que isso, suas práticas devem ser norteadas pela ética, e consciência que suas ações devem ser pelo melhor interesse da criança, que muitas vezes se confronta com interesses de políticos, de adultos, do poder público, da família, da sociedade etc. (CARVALHO, 2006).

Medeiros (2003) ressalta que o conselheiro tutelar exercerá atribuições de natureza técnica e profissional, e não serviço voluntário, filantrópico, ou caritativo. Nessa dimensão, importa que o conselheiro tutelar tenha um conjunto de saberes, competências e habilidades para fiscalizar as entidades que prestam atendimento as C/A, para requisitar serviços, providenciar medidas, expedir notificações, representar em nome da pessoa ou da família e ao Ministério Público, também assessorar o executivo para elaboração do orçamento.

A atuação política articulada no sistema de garantia, principalmente com a comunidade, se configura como uma característica fundamental para compor o perfil político do conselheiro tutelar, sobretudo, quando contribui com a elaboração do orçamento do município, bem como conhece a realidade da população e subsidia a elaboração do diagnóstico local, realizado pelo conselho de direitos. Nesse processo, a participação da comunidade é imprescindível para o exercício da democracia participativa.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**



Essa pesquisa visou discutir o perfil do conselheiro tutelar a partir do ECA e referencial teórico sobre a importância do Conselho Tutelar, suas características e atuação, e o trabalho de campo realizado no município de Belém.

Na democracia participativa os Conselhos Tutelares se configuram como parte de uma conquista muito importante no Brasil, que foi o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Mesmo com todas as dificuldades em sua instalação, o órgão se configura como um dos canais legítimos de participação da sociedade civil.

O presente estudo problematizou os requisitos e atribuições apresentados no ECA, pois há uma exigência para que os conselheiros desenvolvam habilidades técnicas e políticas. O caso de Belém e outros municípios do Brasil mostram a necessidade de se adequarem à realidade local. A inclusão de novos requisitos pode qualificar mais os candidatos à conselheiro tutelar.

Portanto, para além dos requisitos apresentados, é preciso reconhecer que os conselheiros, mesmo preparados, não poderão cumprir seu papel sozinhos, pois estão inseridos em um sistema que comporta diversos atores que precisam fazer sua parte. Os conselheiros tutelares precisam aprimorar-se para que possam realmente cumprir seu papel previsto no Estatuto, como protetor de direitos de crianças e adolescentes.

Os sujeitos desta pesquisa declararam que as formações são importantes para que possam exercer suas atribuições. Elas se tornam um instrumento indispensável para os conselheiros tutelares, bem como os demais atores do SGD. Portanto, além de serem mais valorizados como profissionais, com melhores condições de trabalho, os espaços de formação se constituem como um lugar por excelência para a concretização dos direitos de crianças e adolescentes, uma vez que contribuirá para fomentar o conhecimento tão almejado que pode constituir o perfil ético, técnico e político do conselheiro tutelar.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Eduardo de. **Conselhos Tutelares: sem ou cem caminhos?** São Paulo: Veras Editora, 2002.

AZEVEDO, Renata Custódio de. **O Conselho Tutelar e Seus Operadores: O Significado Social e Político da Instituição – Um Estudo sobre os Conselhos Tutelares de Fortaleza/Ceará.** Fortaleza, 2007, 212 p. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade – MAPPS)- Universidade Estadual do Ceará – UECE.





BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei 8.069, de 13 de Julho de 1990.

BRASIL. **Constituição**(1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CARVALHO, Pedro Caetano. **O conselheiro tutelar e a ética do cuidado**. In PEREIRA, Tânia da Silva, PEREIRA, Rodrigo da Cunha (coord). A ÉTICA DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR- Sua efetividade no cotidiano dos tribunais, FORENSE, RJ, 2006.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Infância e processo político no Brasil**. In: PILLOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/Santa Úrsula/Amaz Livraria e Editora, 1995.

FERREIRA, Kátia Maria Martins. **Perspectivas do conselho tutelar para o século XXI**. In: NAHRA, Clícia Maria Leite; BRAGAGLIA, Mônica (orgs.). Conselho tutelar: gênese, dinâmica e tendências. Canoas: Ed. ULBRA, 2002.

GONÇALVES, H.; BRITO, T. – **Conselheiros Tutelares**. *Civitas*, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 56-77, jan.-abr. 2011.

GONCALVES, H.S.; GARCIA, J. **Juventude e sistema de direitos no Brasil**. *Psicologia, Ciência e Profissão*, v. 27, n. 3, p. 538-553, 2007.

KAUCHAKJE, S; OLIVA, J.C.G. A. **As políticas sociais públicas e os novos sujeitos de direitos: crianças e adolescentes**. Rev. Katál. Florianópolis v. 12 n. 1 p. 22-31 jan./jun. 2009

LUFT, Sheila. **CONSELHOS TUTELARES: Sua Importância na Proteção dos Direitos da Criança e do Adolescente**. *Direito em Debate*, Ano XII, n. 22, p. 71-99, 2004.

MEDEIROS, Gustavo Schneider de. **O Perfil do Conselheiro Tutelar do Vale do Taquari (RS) – Ano 2003**.

MENDES, Clóvis. **Das atribuições do conselho tutelar**. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2179, 19 jun. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13024>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

Relatório de Visitas a Conselhos a Conselhos Tutelares de Belém 2013. Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará. Comissão de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes –CDCA/OAB-PA.

VOGEL, Arno. **Conselho Tutelar: a comunidade resolvendo os problemas da comunidade**. [s.l.]: UNICEF, 1991



## **GT 01 - Estado, Políticas e novas configurações do mercado na América Latina.**

### **POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E JUVENTUDE: UMA ANÁLISE DA VULNERABILIDADE SOCIAL DOS JOVENS DO MUNICÍPIO DE BREVES/MARAJÓ-PA**

Raquel Correia de Oliveira (Universidade Federal do Pará)<sup>1</sup>  
e-mail: raquelco@ufpa.br

#### **RESUMO**

Este estudo tem como objetivo analisar a situação de vulnerabilidade social vivenciada pelos jovens do município de Breves/PA, bem como identificar as ações fomentadas pela política de assistência social para o enfrentamento das problemáticas que atingem a juventude, e para tanto, buscamos situar historicamente a juventude como categoria social. Com o objetivo de refletir sobre a vulnerabilidade social e as condições de vida da juventude brevesense, realizamos pesquisa de campo no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) – Cidade Nova, entrevistando formalmente duas Assistentes Sociais e duas Orientadoras Sociais, a fim de compreender quais os entraves encontrados pelos profissionais da Assistência Social na efetivação dos direitos da juventude. Posteriormente, realizamos entrevista semiestruturada, com dez jovens com idades entre 16 a 26 anos que são atendidos pelo CRAS – Cidade Nova, com o objetivo de indicar e compreender quais as demandas sociais postas atualmente pelos jovens do município de Breves, tais como seus anseios e perspectivas para o futuro. Os resultados da pesquisa apontaram para uma perpetuação do ciclo de vulnerabilidade social entre os jovens, bem como para a pouca intervenção do assistente social junto a esse público alvo, uma vez que é o Orientador Social que passa a maior parte do tempo atuando diretamente com eles. Para finalizar, apontamos para a necessidade de que a atuação do assistente social aconteça de forma mais próxima aos jovens, para que haja a criação de estratégias que busquem interferir na realidade para garantir ações que possibilitem o atendimento dos direitos da juventude.

Palavras-chaves: Jovens. Vulnerabilidade. Assistente Social.

#### **1. INTRODUÇÃO**

A partir da década de 1990, as discussões sobre as temáticas ligadas à juventude brasileira ganharam espaço considerável na agenda do governo, e isso se deve ao fato de que nesse período passou-se a enxergar os jovens como um segmento importante da sociedade que está vivenciando situações que devem ser estudadas e discutidas com o intuito de promover ações que objetivem melhorar a sua qualidade de vida.

---

<sup>1</sup>Graduada em Serviço Social, pelo Campus Universitário do Marajó-Breves, vinculado a Universidade Federal do Pará.



O trabalho tem como objetivo central conhecer a situação de vulnerabilidade social enfrentada pelos jovens da área de abrangência do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) – Cidade Nova, bem como identificar as ações fomentadas pela Política de Assistência Social para o enfrentamento das problemáticas que atingem a juventude brevesse<sup>2</sup>.

Considerando a inserção no Estágio Supervisionado I, II e III, que se processou no âmbito do CRAS do bairro Cidade Nova, foi possível conhecer os aspectos dessa realidade que é vivenciada por parte dos moradores daquele bairro. Diante de tantas demandas a que mais chama a atenção, justamente pelo fato de ser muito presente na sociedade brevesse é a situação de vulnerabilidade social, que segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano (2013) é vivenciada por cerca de 23,33% dos jovens breveses.

Também é preciso considerar a grande contribuição que o Serviço Social pode oferecer para a efetivação de direitos que possibilitem a esses jovens uma transformação não só em suas vidas, mas também na comunidade que os cerca.

## 2 JUVENTUDE E VULNERABILIDADE SOCIAL

Pais (1990) explicita que historicamente a Sociologia da Juventude costuma discutir a questão da juventude baseada em duas tendências: a primeira em que ela é considerada um conjunto social, no qual o seu principal atributo é o que diz respeito ao fato de ser constituída por indivíduos que pertencem a uma determinada faixa etária; já na segunda tendência a juventude é vista como um conjunto social diversificado, no qual estão presentes jovens pertencentes a diversas classes sociais.

Diante disso, quando se fala em juventude, uma das primeiras formas de identificá-la é a partir do recorte etário, sendo que no Brasil, segundo a atual Política Nacional de Juventude (PNJ) do ano de 2006, é considerada jovem toda pessoa que tenha entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade.

Consideramos que existem ciclos em que a preocupação com a juventude tende a aumentar, fazendo com que várias ações sejam efetivadas com o objetivo de se atender demandas que se construíram historicamente, como por exemplo, a necessidade de inserção no mercado de trabalho, acesso à educação superior, participação nos espaços de tomada de decisão, dentre outras. Com relação a isso Groppo (2004, p. 10) afirma que:

---

<sup>2</sup>A temática discutida neste artigo foi abordada no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “A Política de Assistência Social e o atendimento dos jovens em situação de vulnerabilidade social: um estudo no CRAS – Cidade Nova – Breves/Marajó - Pa”, que foi apresentado a banca examinadora do curso de Serviço Social da Faculdade de Serviço Social do Campus Universitário do Marajó- Breves vinculado à Universidade Federal do Pará.



Na verdade, existem ciclos, fases em que a preocupação com a juventude é enfatizada. Por exemplo, a partir do final do século XVIII e em todo o século XIX, diversos ciclos de preocupação com a “delinqüência” e/ou promiscuidade juvenil das classes trabalhadoras se deram, conforme a industrialização e a urbanização iam se aprofundando e se estendendo pelos países da Europa e, logo, para todo o mundo.

Desse modo, podemos afirmar que na sociedade capitalista industrial, a juventude era vista como um potencial risco para a aparente normalidade com a qual as pessoas viam a sociedade, devendo ser tratada com bastante rigidez para que se interrompessem os processos “desviantes” que faziam com que o jovem contestasse a ordem social vigente.

Segundo Cassab (2011) na entrada do século XX a juventude era reconhecida como um “problema”, e por conta disso passou a ser alvo da intervenção das ciências e das políticas públicas, que tinham o objetivo de controlar os jovens que apresentavam comportamentos considerados anormais para os padrões da época.

É preciso ressaltar que diante da construção desse pensamento em relação à juventude, criou-se a tendência de generalizar todos os processos que estão presentes na vida dos jovens, e por conta disso muitos chegam a entender a juventude como um grupo homogêneo, que passaria pelos mesmos problemas e teria as mesmas oportunidades, no entanto Pais (1990) adverte que: para além de considerarmos apenas as similaridades, precisamos conhecer principalmente as diferenças sociais existentes dentro deste segmento.

Por conta disso, muitos autores tem preferido à utilização do termo *juventudes*, pois entendem que os jovens não estão inseridos na mesma realidade, e tampouco tem as mesmas necessidades e oportunidades, o que por sua vez explica o grande número de jovens que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

Abramovay (2002) afirma que os estudiosos sobre o tema na América Latina desenvolveram uma construção metodológica sobre o enfoque da vulnerabilidade social. Desse modo, a vulnerabilidade social pode ser entendida como:

[...] o resultado negativo da relação entre a disponibilidade dos recursos materiais ou simbólicos dos atores, sejam eles indivíduos ou grupos, e o acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas, culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade. (ABRAMOVAY, 2002, p. 29)

A falta de acesso a serviços imprescindíveis prejudica a vida de qualquer segmento, mas na vida dos jovens tem um efeito ainda mais perverso, pois é exatamente nesse período que ocorre não só o desenvolvimento de potencialidades, mas também o de responsabilidades que são inerentes à vida adulta, sendo necessária uma boa rede de apoio para que essa transição ocorra da melhor forma possível.



As dimensões da vulnerabilidade social podem ser percebidas em todas as regiões do país, pois os jovens passam a ficar desacreditados diante da sociedade, e novamente passam a ser vistos como os maiores causadores dos problemas, principalmente no que diz respeito ao crescimento da violência, no qual os jovens são tidos não só como os principais agentes causadores, mas também como as principais vítimas.

### 3 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ATENDIMENTO AOS JOVENS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Neste momento em que presenciamos o alto crescimento das taxas de vulnerabilidade social entre o segmento juvenil, também nos deparamos mais uma vez com a afirmação de que a criação de políticas públicas para a juventude, bem como a implementação das já existentes é de fundamental importância para que eles possam deixar essa realidade que tem se tornado tão comum no Brasil como um todo.

Para melhor compreender a definição de política pública, a contribuição de Teixeira (2002, p. 2) é de grande relevância, pois ele afirma que:

“Políticas públicas” são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos.

Podemos inferir então, que as políticas públicas sociais são criadas pelo governo de determinado país, e tem como objetivo atender as demandas nas quais a sociedade enxerga a necessidade de uma intervenção mais especializada por parte do poder público.

Ao fazerem um estudo da trajetória recente das políticas públicas sociais de juventude no Brasil, Sposito e Carrano (2003) afirmam que os jovens são atendidos por políticas que são destinadas a todas as faixas etárias, e elas não são orientadas pela ideia de que os jovens tem suas especificidades.

Inicialmente, mesmo que houvesse um consenso em torno da importância da criação de políticas públicas sociais para a juventude, constatamos a existência de uma grande diversidade que se fazia presente nas orientações e nos pressupostos que embasavam as Políticas Públicas de Juventude (PPJ).

Nesse sentido, criação da Política Nacional de Juventude (PNJ) e do Estatuto da Juventude é de fundamental importância, pois possibilitaram o reconhecimento dos jovens como sujeitos de direitos, e pela primeira vez puderam ser traçadas estratégias para que as PPJ pudessem ser implementadas. A PNJ se propõe a “[...] incidir sobre as concepções e





práticas de quem formula, valida, executa, avalia, reformula programas, ações e projetos voltados para a juventude, influenciando as políticas públicas governamentais ou não governamentais”. (CONJUVE et al, 2006, p. 11).

A partir dessa conclusão, vem se afirmar a importância da intersectorialidade nas PPJ, pois o isolamento das ações acaba por contribuir para a fragmentação da atenção dada as demandas da juventude, o que muitas vezes contribui para a pouca efetividade das ações implementadas.

### **3.1 A importância da implementação da política de assistência social para a efetivação dos direitos dos jovens**

Para que a política de assistência social tivesse garantido nos marcos regulatórios a sua definição como direito de todo cidadão que dela necessitar, foi necessário percorrer um longo caminho, que passou pela mobilização de vários segmentos da sociedade até que chegássemos a esse patamar.

O grande marco foi à promulgação da Constituição Federal de 1988, que veio legitimá-la juntamente com a saúde e a educação como direitos que passaram a integrar o tripé da seguridade social brasileira.

Nesse sentido, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 prevê que:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Portanto, a partir de então as ações inscritas na área da assistência social, não podem mais ser vistas como uma mera prestação de favores por parte do Estado, ou por parte de quem quer que seja, pois passaram a ser devidas como um direito de quem delas necessitar.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) do ano de 2004, o público usuário da política de assistência social se constitui de cidadãos e de grupos que se encontram em situações de vulnerabilidades e riscos.

A PNAS (2004) também prevê como acontecerá a gestão da política de assistência social a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que vem materializar o conteúdo da LOAS, de forma a garantir que seus objetivos venham a alcançar os resultados esperados, sendo que para isso a aprovação da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS) no ano de 2005 foi de fundamental importância, uma vez que veio consagrar os eixos estruturantes para a realização do pacto que deveria ser efetivado entre os três entes federados e as instâncias de articulação, pactuação e deliberação.



Desse modo, no âmbito do SUAS os serviços socioassistenciais são organizados por nível de proteção, sendo então divididos em Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE).

A PSB compreende os serviços socioassistenciais voltados para a prevenção de situações que possam oferecer riscos por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Sendo assim, a PSB destina-se a atender as pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privações decorrentes da falta de renda e de acesso aos serviços públicos ofertados, bem como pela fragilização dos vínculos afetivos.

Segundo a PNAS (2004) serão executados pelo CRAS e por outras unidades básicas de assistência social, bem como por outras instituições que fazem parte de sua área de abrangência.

Segundo a PNAS (2004, p. 35):

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social.

Nesse sentido, antes de tudo é preciso especificar quais os serviços e programas desenvolvidos pelo CRAS, e que compreendem os serviços socioassistenciais que são destinados aos usuários da política de assistência social.

A PNAS (2004) prevê que o CRAS será o responsável pelo desenvolvimento do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), e além deste, deverá também prestar informações e orientações para a população que está localizada em sua área de abrangência, fazendo um trabalho articulado com as redes de proteção social existentes.

No CRAS também funciona o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), definido na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009, p. 9) como:

Serviço realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. [...]

Esses dois serviços devem ser articulados entre si, de modo que possam garantir o atendimento das famílias dos usuários, visando sempre garantir a matricialidadesociofamiliar<sup>3</sup> prevista na PNAS (2004).

<sup>3</sup> A expressão “matricialidadesociofamiliar” é, hoje, amplamente vigente dentro do campo conceitual e técnico-operativo da Política Nacional de Assistência Social no Brasil. Ela aparece, oficialmente, na Norma Operacional Básica NOB/SUAS (2005), na condição de um dos eixos estruturantes da gestão do Sistema Único de



Nesse contexto, atualmente se atribui uma importância muito grande a incorporação dos jovens como público alvo da política de assistência social, mas é preciso reconhecer as dificuldades encontradas para que isso viesse a acontecer, visto que até bem pouco tempo não era possível identificar ações que tinham em seu escopo o objetivo de atender a juventude de forma específica.

Jaccoud, Hadjab e Rochet (2009) apontam que inicialmente se encontrava muita dificuldade para que as temáticas pertinentes à juventude fossem abordadas pela assistência social, isso porque até meados dos anos 2000 o jovem ainda não era contemplado com ações específicas para o seu atendimento no âmbito desta política. Desse modo, um dos primeiros programas na área da assistência social que estava voltado para o atendimento de parte da juventude era o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Humano, que desenvolveu ações no período compreendido entre os anos de 1999 a 2008.

As atividades desenvolvidas no âmbito deste programatinham caráter socioeducativo, uma vez que o trabalho realizado estava voltado para o repasse de informações relacionadas a temas importantes para o desenvolvimento dos jovens como cidadãos.

Esse programa foi extinto no ano de 2007, dando lugar a um novo, intitulado Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM), que foi instituído pela Lei 11.129, de 30 de junho de 2005, sendo que a partir de 1º de janeiro de 2008 passou a ser regido pela Lei 11.692, de 10 de junho de 2008.

O PROJOVEM era destinado aos jovens com idades de 15 a 29 anos, e tinha o objetivo de promover sua reintegração ao processo educacional, sua qualificação profissional e seu desenvolvimento humano, sendo dividido em quatro modalidades:

- Projovem Adolescente - Serviço Socioeducativo, que foi coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS);
- Projovem Urbano, que foi coordenado pela Secretaria – Geral da Presidência da República;
- Projovem Campo - Saberes da Terra, que foi coordenado pelo Ministério da Educação (MEC);
- Projovem Trabalhador, que foi coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

---

Assistência Social (SUAS). Esta medida foi decorrente da instituição da centralidade na família – como uma das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) – na concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos, ao lado da descentralização político-administrativa, da participação da população e da primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social. (DICIONÁRIO CRÍTICO: POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL, 2016, p. 174)



Note-se que a única modalidade do PROJOVEM que ficou concentrada na área da assistência social foi a do PROJOVEM Adolescente, sendo que as demais seriam coordenadas por outros ministérios.

O PROJOVEM Adolescente, como serviço socioeducativo estava compreendido entre os serviços dos quais a LOAS trata, tendo como seus principais objetivos: 1) complementar a proteção social básica à família, criando mecanismos para garantir a convivência familiar e comunitária; e 2) criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema educacional. Vale ressaltar que, as atividades do PROJOVEM Adolescente foram desenvolvidas no âmbito do CRAS, justamente pelo fato de ser um serviço socioeducativo.

Ainda nesse contexto de discussões, Jaccoud, Hadjab e Rochet (2009, p. 171-172) afirmam que “no que diz respeito à juventude como público da política de assistência, tanto as vulnerabilidades como os riscos sociais mais frequentes devem ser mais bem conhecidos e analisados, visando organizar ações de prevenção e proteção [...]”

Sendo assim, existe a grande necessidade de se realizarem diagnósticos a respeito da juventude brasileira na área da assistência social, uma vez que conhecer a sua realidade é um passo imprescindível para que se possa realizar ações que objetivem a garantia de direitos.

#### 4 JUVENTUDE E VULNERABILIDADE SOCIAL: A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM QUESTÃO NO MUNICÍPIO DE BREVES/MARAJÓ-PA

O município de Breves<sup>4</sup> faz parte da microrregião chamada de Furos de Breves, e segundo o Censo Demográfico de 2010, neste ano o município contava com uma população total de 92.860 (noventa e dois mil oitocentos e sessenta) habitantes, sendo que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estima que no ano de 2017 o município conta com uma população total de 99.896 (noventa e nove mil oitocentos e noventa e seis) habitantes que estão distribuídos entre as zonas urbana e rural.

A pesquisa de campo foi realizada com 2 (dois) Assistentes Sociais, sendo um que atua na Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social (SEMTRAS) e um outro que atua no CRAS do bairro Cidade Nova, 2 (dois) Orientadores Sociais que atuam no âmbito do SCFV e do projeto Construindo o Amanhã e 10 (dez) jovens, sendo que esse total foi dividido em 4 (quatro) jovens que são atendidos pelo SCFV, e 6 (seis) que são atendidos pelo

---

<sup>4</sup>O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) que veio a público no ano de 2010 é de 0,5033, o que faz com que Breves figure entre o grupo dos municípios que apresentam desenvolvimento humano baixo (IDHM entre 0,500 e 0,599), apontando para a necessidade urgente da criação e da implementação de políticas públicas que venham a atender as demandas sociais existentes.



projeto Construindo o Amanhã, que objetiva a promoção de orientação social e qualificação profissional de jovens de 16 a 24 anos incompletos, através da oferta de oficinas e cursos profissionalizantes, além da realização de estágios remunerados em empresas privadas da cidade.

#### **4.1 A juventude marajoara: indicadores de perpetuação da vulnerabilidade social**

Em relação à vulnerabilidade social entre o segmento juvenil, o Atlas do Desenvolvimento Humano/PNUD (2013) nos traz as seguintes informações: a condição de vulnerabilidade social entre os jovens breveses é muito grande, visto que a porcentagem de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis no município (23,33%) é o dobro da que se verifica em nível nacional (11,61%).

Já a porcentagem de pessoas de 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em ocupação informal é ainda mais assustadora, uma vez que 70,57% dos jovens se encontravam nessa situação, e a nível nacional esse número é de 35,24%. Esses números são ainda mais alarmantes de levarmos em consideração que 28,4% da população breveense é jovem, segundo dados do Censo Demográfico do IBGE (2010).

Outro dado importante de ser analisado, diz respeito à taxa de analfabetismo encontrada entre os jovens breveses, que é de 15,94%, o que demonstra a necessidade de intervenção nesta realidade.

Desse modo, a partir da análise desses indicadores, podemos perceber a indicação de uma perpetuação do ciclo de vulnerabilidade social entre os jovens breveses. Sendo assim, passaremos agora para a análise da pesquisa de campo realizada com profissionais que atuam na política de assistência social, e com os jovens que se encontram em situação de vulnerabilidade social e que são atendidos por esta política.

#### **4.2 Juventude e a política de assistência social no CRAS-Cidade Nova em Breves/Marajó-PA**

A análise referente ao CRAS nos possibilitou identificar que apenas um serviço e um projeto atendem aos jovens do bairro de forma específica: o SCFV (coletivo de 15 a 17 anos), que conta com 60 jovens inscritos, e o projeto Construindo o Amanhã (jovens de 16 a 24 anos), que têm 23 jovens inscritos.

Foi possível identificar que o SCFV para jovens, segundo a Tipificação Nacional (2009) tem o foco de fortalecer a convivência familiar e comunitária, contribuindo para o retorno ou permanência dos adolescentes e jovens na escola, desenvolvendo atividades que estimulem a convivência social e a participação cidadã.





No CRAS – Cidade Nova o SCFV é desenvolvido da seguinte forma: cada turma tem o acompanhamento de um orientador social, que busca realizar um trabalho voltado para o repasse de conhecimento acerca de temas importantes para a juventude.

Podemos identificar que a estrutura física desta instituição não é adequada para a realização do trabalho com jovens, uma vez que limita bastante a realização de atividades que dependam de insumos que sejam por ela disponibilizados, a exemplo de computador e impressora, assim como espaço adequado para a prática de esportes e atividades culturais.

No projeto Construindo o Amanhã, que foi formulado no ano de 2010, também verificamos a presença de discussões relacionadas a temas pertinentes a juventude, sendo que o principal objetivo deste projeto é atender jovens que estão em situação de vulnerabilidade social, possibilitando aos mesmos a inserção no mercado de trabalho.

Verificamos que esse projeto vem trabalhar uma dimensão muito importante que se faz presente na vida do jovem: a questão do trabalho. Identificamos que apesar de todos os limites existentes para a realização do trabalho com jovens, esse projeto nos mostra que é possível trabalhar os temas pertinentes a juventude de forma a buscar alternativas que possibilitem o atendimento de suas principais demandas.

Desse modo, o número reduzido de profissionais que atuam nessa instituição também se configura como uma das dificuldades encontradas para a realização do trabalho com jovens, conforme fala da Orientadora Social 1:

Eu acho, porque no máximo... no mínimo era pra ter uns dois de manhã e dois a tarde. Só que é dividido, tem um de manhã e um a tarde, aí às vezes é complicado a gente procurar ele, porque ele já tá com uma demanda grande, de coisas que vem de lá da assistência. É complicado, eu acho que deveria ter dois, pra suprir pelo menos um pouco da demanda que a gente têm. (ORIENTADORA SOCIAL 1, entrevistada em 14/09/2016)

Essa questão nos deixa claro que apesar dos investimentos que vem sendo realizados na política de assistência social, ainda verificamos um número bastante reduzido de assistentes sociais, o que demonstra que o número de profissionais contratados ainda não é o suficiente para atender aos usuários dos serviços socioassistenciais que estão sendo ofertados.

Na realização da pesquisa com os jovens que são usuários dos serviços do CRAS, buscamos primeiramente identificar quais são as suas principais demandas/necessidades<sup>5</sup>, frente a comunidade brevese.

Podemos identificar que dentre os 10 (dez) entrevistados, 8 (oito) citaram que a inserção no mercado de trabalho é uma das demandas mais urgentes que se apresentam não só em suas vidas, mas na de todos os jovens residentes no bairro Cidade Nova.

---

<sup>5</sup> Cada jovem citou mais de três demandas, de acordo com a ordem de importância apresentada em sua vida.



Outro número importante de ser analisado diz respeito ao item educação de qualidade, que foi citado por 3 (três) dos entrevistados, o que aponta para a grande necessidade da prestação de uma educação de qualidade, uma vez que segundo as suas opiniões a mesma não está satisfazendo as exigências do mercado de trabalho.

Dos 10 (dez) entrevistados 3 (três) nos colocaram o acesso a equipamentos de esporte, cultura e lazer como uma de suas principais necessidades, uma vez que eles veem essas três dimensões como sendo muito importantes para que o jovem possa se socializar e se desenvolver física e mentalmente.

Desse modo, é possível entender que os jovens enxergam no esporte não só uma forma de poder se socializar e confraternizar com os demais, mas uma estratégia que poderia ser utilizada para retirar os jovens do mundo das drogas, com a ocupação de seu tempo em atividades favoráveis ao seu desenvolvimento.

A saúde foi eleita por 3 (três) jovens como sendo uma das principais demandas, uma vez que a comunidade não conseguem ter acesso ao posto de saúde do bairro e aos medicamentos necessários para o seu tratamento.

O direito a saúde para os jovens inclui seu acesso permanente ao Sistema Único de Saúde (SUS), onde suas especificidades deverão ser levadas em consideração. Nesse sentido, o Estatuto da Juventude (2013) aponta que a atenção à saúde da juventude, deverá garantir o atendimento dos agravos que são mais comuns na vida dos jovens, tais como o consumo de álcool, tabaco e outras drogas, à saúde sexual e reprodutiva, principalmente no que diz respeito à gravidez não planejada.

O item violência/falta de segurança foi apontado por 3 (três) jovens como sendo uma das principais demandas, conforme se identifica na fala abaixo:

E também segurança né, que hoje em dia os pessoal tão com muita violência, principalmente quando a gente vem da escola tão tarde, muitas vezes a pessoa é assaltada, não tem uma segurança por ali, uns policial andando nada. (JOVEM 9, 26 anos, entrevistado em 15/09/2016)

Sendo assim, os jovens apontam que a insegurança no bairro tem crescido de forma alarmante, o que os impede de realizarem tarefas imprescindíveis para o seu desenvolvimento pessoal, como por exemplo ir à escola.

A garantia do direito à segurança pública e acesso a justiça é uma dimensão na qual não vemos ações que tenham o objetivo de efetiva-las, uma vez que os jovens entrevistados apontam uma fragilidade existente nessa área. Desse modo, apontamos para a necessidade de articulação entre todos os entes da federação para que haja uma política de segurança pública que atenda às necessidades da sociedade.



Outro ponto importante é a questão da água, que é um problema que atinge toda a população brevese, e que foi apontada por 3 (três) jovens como sendo uma demanda muito importante do bairro em que residem, e sendo assim, verificamos em suas falas a preocupação não só com seus problemas, mas também com os de toda a população.

A partir da entrevista da Jovem 10, identificamos uma demanda pertinente que se fosse atendida pelo poder público certamente renderia bons frutos para os jovens residentes no bairro Cidade Nova. A entrevistada colocou que a construção de uma biblioteca pública no bairro é uma demanda muito urgente, uma vez que essa poderia ser uma saída para os jovens que enxergam na leitura sua principal forma de lazer.

Durante a entrevista com os profissionais, indagamos a respeito da contribuição que o trabalho realizado no CRAS vem dando para que esses jovens consigam superar a vulnerabilidade social que se faz presente nas suas vidas.

Nesse sentido, podemos identificar que os serviços ofertados não contemplam a todos que necessitam de atendimento, uma vez que a maioria dos usuários não conseguem superar a situação de vulnerabilidade social que se apresenta em suas vidas. Isso ocorre devido ao fato de que o sistema não foi feito para atender as demandas de toda a população, sendo que a maior parte das pessoas que necessitam de atendimento não conseguem ter acesso, conforme relato abaixo:

Eu ainda acredito que sim... por mais que seja... a gente não veja aquele negócio ah não é cem por cento, porque infelizmente acontece da gente vê adolescente, jovem daqui que ainda tá roubando, que tá usando droga... acontece porque a gente não atinge todo mundo, infelizmente né... a gente não consegue alcançar os cem por cento, mas a gente conversa, a gente conversando com os nossos orientadores, e eles falam que eles pensam, os meninos ainda pensam no futuro, muitos ainda pensam no futuro a partir do que eles aprendem aqui entendeu? (ASSISTENTE SOCIAL 2, entrevistada em 13/09/2016)

Precisamos ressaltar a necessidade urgente do fortalecimento do jovem enquanto público alvo dessa política no município de Breves, pois dessa maneira as ações que tem em seu objetivo o fortalecimento de sua cidadania poderiam gerar melhores resultados.

O fortalecimento do profissional de Serviço Social enquanto intelectual orgânico, que é uma categoria formulada por Gramsci, é de suma importância. Desse modo, Simionatto (1995) afirma que o proletariado também tem a oportunidade de produzir seus próprios intelectuais orgânicos, uma vez que eles poderão contribuir para a construção de uma hegemonia, que lhes possibilitasse aspirar à direção da sociedade.

Portanto, acreditamos que o profissional de Serviço Social pode realizar ações pautadas no repasse do conhecimento crítico a respeito da realidade, e deste modo sua atuação com jovens poderá alcançar melhores resultados, principalmente no que diz



respeito à conquista, por parte do segmento, de ações que possibilitem a implementação de políticas públicas sociais no município de Breves que visem atendê-los em suas especificidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização desta pesquisa nos possibilitou apreender o quão complexa é a juventude enquanto categoria social, bem como o longo caminho percorrido para que esses jovens pudessem ser reconhecidos como sujeitos de direitos que veem na criação e na implementação de políticas públicas, a melhor forma de acessar tais direitos.

Não podemos negar os avanços experimentados no campo das PPJ, pois desde o momento de sua inserção na agenda governamental as mesmas já passaram por diversas transformações que hoje permitem que elas sejam reconhecidas como um direito de todos os jovens brasileiros, sendo dessa forma dever do estado e da sociedade civil como um todo zelar pelo seu cumprimento.

A realidade da política de assistência social no município de Breves não difere muito da realidade verificada em âmbito nacional, uma vez que através da pesquisa identificamos que apenas um serviço e um projeto atendem os jovens da área de abrangência do CRAS – Cidade Nova de forma específica.

Foi possível conhecer através da pesquisa, os entraves que se colocam para a realização do trabalho com jovens, uma vez que os poucos recursos que são disponibilizados, não são suficientes para atender à grande demanda existente. Também se verifica a importância do fortalecimento de ações no âmbito da política de assistência social, que tenham o objetivo de trabalhar o fortalecimento de potencialidades que permitam ao jovem sair da condição de vulnerabilidade social.

Portanto, acreditamos que a consolidação do projeto ético-político do Serviço Social pode contribuir imensamente para que os jovens do nosso país possam viver sua condição de jovem sem ter que passar por nenhuma situação de opressão e exploração. Desse modo, acreditamos também que os assistentes sociais podem contribuir para que os jovens do município de Breves possam se desenvolver enquanto cidadãos.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam (Coord.). **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**: desafios para políticas públicas. Brasília: UNESCO, BID, 2002. 192 p.

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Brasília: PNUD, Ipea, FJP; 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 01/08/2016



BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. **Estatuto da Juventude**. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm)>. Acesso em: março de 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 07 de Dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília, 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Norma Operacional Básica (NOB/SUAS)**. Brasília, 2005. Brasília-DF, 2008. Disponível em: <[www.mds.gov.br/sites/conferencias-1/artigos/assistencia-social-e-democracia-no...](http://www.mds.gov.br/sites/conferencias-1/artigos/assistencia-social-e-democracia-no...)> Acesso em: 04/11/2014

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Dispõe sobre a **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução nº. 109, de 11 de Novembro de 2009. Brasília, 2009.

CASSAB, Clarice. **Contribuição à construção das categorias jovem e juventude**: uma introdução. Revista de história, Juiz de Fora, v. 17, n.02, p. 145-159, 2011. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/nugea/files/2010/09/Locus.pdf>> Acesso em: 02/07/2016

CONJUVE (2006). **Política Nacional de Juventude**: diretrizes e perspectivas. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude; Fundação Friedrich Ebert.

GROPPO, Luís Antonio. **Dialética das juventudes modernas e contemporâneas**. In. Revista de Educação Cogeime. Ano 13 – nº 25 – 2004. Disponível em: <<http://www.cogeime.org.br/revista/cap0125.pdf>>. Acesso em: 02/07/2016

JACCOUD, Luciana; HADJAB, PatríciaDario El-Moor; ROCHET, Juliana. A Política de Assistência Social e a Juventude: um diálogo sobre a vulnerabilidade social? In: Castro, Jorge A. de; Aquino, Luseni M. C. de; Andrade, Carla C. (orgs) **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009, p. 169-189.

PAIS, José Machado. **A construção sociológica da juventude** – alguns contributos. Análise Social, vol. XXV (105-106), 1990 (1.º, 2.º), 139-165. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223033657F3sBS8rp1Yj72MI3.pdf>> Acesso em: 02/07/2016

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social**. São Paulo: Cortez Editora: 1995. P. 21-84

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo César Rodrigues. **Juventude e Políticas Públicas no Brasil**. In Davila, Oscar (Ed.). Viña Del Mar, Chile: CIDPA, 2003

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Revista AATR, 2002. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em: 15/07/2016





## **GT 01- Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina**

### **FORMAS DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL, A PARTIR DE PROJETOS DE LEIS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1988 - 2016)**

Wanglês da Costa Lima (UNINASSAU)<sup>1</sup>

E-mail: wangleslima@yahoo.com.br

Wilcléa da Costa Lima (UNINASSAU)<sup>2</sup>

E-mail: wilclealima@yahoo.com.br

Carlos Augusto da Silva Souza (PPGCP/UFPA)<sup>3</sup>

E-mail: carlossouza@ufpa.br

#### **RESUMO**

O artigo se propõe a analisar a Produção Legislativa na Câmara dos Deputados, no período de 1988 a 2016, com o objetivo de compreender o comportamento legislativo referente ao combate à corrupção. A busca pelos dados se deu na página eletrônica da Câmara, quando foi feito um levantamento de 618 PLs voltados sobre o tema. Nesse sentido, para responder o objetivo proposto à pesquisa partiu das seguintes hipóteses: I- Os PLs vinculados ao tema de combate à corrupção estão relacionados à criação de instrumentos de controle. Sendo a forma de controle público não estatal apresentada em menor número quando comparada as demais formas de controle como, judicial e administrativo – burocrático. II- Os deputados pertencentes aos partidos de esquerda apresentam maior preocupação com o tema do combate a corrupção quando comparado aos partidos de direita e de centro. Verificamos que, independentemente da classificação ideológica dos partidos, os autores dos PLs tem mais interesse pela medida de controle judicial, pois do total de 618 PLs analisados, 413 foram de tipologia de controle judicial, 180 de tipologia de controle administrativo – burocrático, 19 classificados como outros e apenas 6 de medidas de controle público não estatal, confirmando desta forma nossa primeira hipótese. Em relação à segunda hipótese, foi refutada, pois os parlamentares pertencentes aos partidos de Esquerda possuem a preocupação de apenas 1% com o tema quando comparados aos partidos de Direita, e de 9% em relação aos partidos de Centro.

**Palavras Chaves:** Câmara dos Deputados; Produção Legislativa; Projetos de Leis; Corrupção.

---

<sup>1</sup>Mestre em Ciência Política, Programa de Pós-graduação em Ciência Política- PPGCP/UFPA. Graduado em Ciências Sociais, Universidade Federal do Pará- UFPA, Brasil. Estudante de Graduação, Bacharelado em Direito, Universidade Maurício de Nassau- UNINASSAU, Brasil.

<sup>2</sup>Mestre em Ciência Política, Programa de Pós-graduação em Ciência Política- PPGCP/UFPA. Graduado em Ciências Sociais, Universidade Federal do Pará- UFPA, Brasil. Estudante de Graduação, Bacharelado em Direito, Universidade Maurício de Nassau- UNINASSAU, Brasil.

<sup>3</sup> Doutor em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do RJ/TEC, IUPERJ/TEC, Brasil. Professor do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas- IFCH, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federado Pará- PPGCP/UFPA, Brasil.



## 1. INTRODUÇÃO

O combate à corrupção tem se apresentado como um dos temas que mais tem chamado à atenção da sociedade nas últimas décadas, devido o grande destaque que o tema recebe dos meios de comunicação. Os recentes escândalos envolvendo não apenas a classe política, mas funcionários públicos, empresários e agentes da sociedade civil têm despertado ainda mais a atenção da sociedade.

Por esta razão, o presente artigo busca responder a seguinte questão: o tema da corrupção tem mobilizado a Câmara e partidos no sentido de propor e aprovar Projetos de Leis referentes ao combate à corrupção na Câmara dos Deputados? Dessa forma, buscando identificar como a Câmara dos Deputados, uma instituição que tem prerrogativas de produzir leis de interesse social, tem se posicionado em relação a este tema, mais precisamente em relação à criação de leis que possam combater e controlar esta prática que traz grandes prejuízos a toda a sociedade nacional.

Paratanto, buscar-se-á analisar a Produção Legislativa na Câmara dos Deputados, no período pós 1988, verificando o desenvolvimento das proposições referentes ao combate à corrupção, em um espaço no qual se debate problemas e questões de interesse da sociedade, bem como, de produção e aprimoramento de leis.

Assim, a análise dos Projetos de Leis que deram entrada na Câmara, foi realizada a partir das formas de controle de combate à corrupção sugerida pelos seus proponentes, classificando-as dentro das três principais tipologias sugeridas por Avritzer e Filgueiras (2011): 1- administrativo – burocrático; 2- judicial e 3- público não estatal.

## 2. FORMAS DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

Avaliamos que seja relevante entre a população brasileira pensar o fenômeno da corrupção no Brasil da mesma forma como avaliam Avritzer e Filgueiras (2011), que a considera um dos maiores problemas para a gestão pública e para a democracia no Brasil. Contudo, é comum transferirmos a ordem política para a jurídica, na perspectiva do direito penal, por pensarmos que esta é a forma capaz de controlar ação dos que exercem função pública ao invés de pensarmos em outras formas de controles democráticos (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Os elaboradores da Constituição de 1988 tinham uma preocupação com a questão administrativa do Estado. Fato observado no seu art.37 que afirma: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.



Bem como, dos artigos 70 a 75 que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União. Aliás, foi produzido segundo Avritzer e Filgueiras (2011, p.24) "... paradoxalmente, uma hipertrofia dos mecanismos burocráticos de controle da corrupção e uma permanência dos escândalos políticos, no âmbito dos três poderes". Ou seja, um avanço do controle administrativo-burocrático não soluciona o problema da corrupção.

Questão também observada por Silva (p.21, 2001) quando afirma:

Fatores institucionais como o centralismo estatal, próprio das sociedades latino-americanas e do sudeste asiático, por exemplo, e o excesso de regulamentação criam campo fértil para o aparecimento da corrupção, da propina. Da mesma forma, a implementação de negócios, como a criação de empresas, por vezes esbarra na estrutura de clientela montada na máquina estatal, o que abre espaço para a atuação de caçadores de renda que agem como despachantes privados dentro da administração pública. A existência de assimetrias de informações (nem todos têm acesso às informações) e de custos de transação elevados (custos para o estabelecimento de negócios em geral), devido a um desenho institucional ineficiente, também abre espaço para a propina e a corrupção.

Assim, torna-se evidente que as práticas de corrupção ocorrem devido falhas nos mecanismos de controle institucional do Estado, nesse sentido, é possível reduzir seus efeitos buscando o aprimoramento das instituições, bem como, melhorando a transparência governamental com acesso dos cidadãos as informações.

Nesse sentido, Rose-Ackrman (1999) propõe a mínima participação do Estado na economia e que este aprimore seus mecanismos de controle para ser capaz de evitar a ação dos agentes oportunistas, que usam do Estado para cobrar propina e aumentar seus ganhos, inviabilizado conseqüentemente, o desenvolvimento econômico do país. Assim, para garantir a confiança do mercado, o Estado, deverá produzir reformas institucionais capazes de controlar a corrupção e aumentar a transparência nas suas ações.

Contraopondo esta ideia consideramos o estudo de Silva (2001), que avalia a corrupção não como um fenômeno datado e regional, mas como um fenômeno universal, o que diferencia a corrupção em países desenvolvidos institucionalmente dos subdesenvolvidos, dada a hegemonia da relação clientelista que aparece de forma muito forte neste último. Esta relação que pode até ser confundida como uma organização institucional atrai pessoas físicas e jurídicas para manterem junto ao Estado uma relação de transferência de renda de forma ilícita.

Logo, devemos buscar nos distanciar da percepção que o senso comum tem de que a corrupção é um fenômeno que sobrepõe os interesses privados aos interesses públicos, transformando o problema de cunho político em econômico. Portando, devemos buscar compreender o fenômeno da corrupção através dos elementos funcionais das



instituições políticas de Estado para buscarmos aprimorar ou criar novas formas de controle (FILGUEIRAS, 2012).

Assim, o controle democrático da corrupção se fará segundo Avritzer e Filgueiras (2011, p.16) considerando os seguintes tipos de controle:

i) controle administrativo - burocrático; ii) controle judicial; e iii) controle público não estatal. Nas ordens democráticas, o controle da corrupção deve ser exercido na integração dessas três dinâmicas, conforme uma concepção ampla de accountability. A não integração dessas três formas de controle da corrupção desencadeia/proporciona um processo crescente de deslegitimação política.

O controle administrativo–burocrático é considerado como o tipo de controle exercido pelo Estado sobre os governos, bem como, sobre os seus órgãos burocráticos, decorrendo do surgimento de agências especializadas que objetivam ter maior controle e corrigir eventuais práticas consideradas ilegítimas cometidas por agentes públicos no exercício da função.

Assim, Avritzer e Filgueiras (2011, p.17) avaliam que:

No âmbito do controle administrativo-burocrático, definem-se ramos especializados em processos de auditorias, controles de contas, correição, averiguação de cumprimento dos deveres funcionais e resultados de políticas de decisões de governo.

Dessa forma, o que se busca a partir das agências especializadas é criar mecanismos de controle capazes de atuar de forma vigilante e seguindo preceitos, em conformidade com o que é considerado legal diante da ação do Estado.

Quanto ao controle judicial considera-se como sendo uma forma de controle que se estabelece a partir de preceitos jurídicos respaldados por códigos, estatutos e regulamentos utilizando-se de neutralidade e universalidade na aplicação das normas. Desta forma, Avritzer e Filgueiras (2011, p.18) consideram que o controle judicial da corrupção pelo Estado se dá de duas formas: na esfera cível e/ou na esfera penal.

Na esfera cível, a corrupção é tratada como problema administrativo do Estado, tendo em vista o problema da discricionariedade dos agentes públicos. Nessa modalidade, o judiciário impõe à Administração Pública o ajustamento de condutas dos agentes públicos, algumas penalidades e a correção formal da finalidade administrativa. Na esfera criminal a corrupção é tratada, evidentemente, com crime, conforme a interpretação das leis penais.



Assim, o controle judicial é uma forma de controle externo a Administração Pública, que tem a função de responsabilizar e atribuir penas a possíveis crimes que venha a ser praticado por agentes públicos e/ou privados contra a Administração Pública. Nesse sentido, Avritzer e Filgueiras (2011, p.19) consideram que:

Tal como o controle administrativo-burocrático, o controle judicial ressalta uma concepção de vigilância como forma de controle sobre as delinquências dos agentes públicos, de acordo com o conjunto de normas racionais criadas pelo legislador. É um tipo de controle de base formal, sustentado na interpretação de uma legalidade por parte de um corpo de magistrado.

O controle judicial nos possibilita perceber dentro do campo da legalidade estipulada pelo Estado, o que pode ser considerado e o que não pode ser considerado prática de corrupção. Retirando assim, do espaço político a possibilidade de controle dos seus próprios atos, uma vez que o judiciário assume o papel de controle das ações dos agentes públicos.

Já o controle público não estatal é o tipo de controle que é exercido pela sociedade e/ou pela sociedade civil. A partir deste tipo de controle é possível percebermos o exercício cidadão dos princípios e valores morais da própria democracia, o qual, seu o objetivo segundo Avritzer e Filgueiras (2011, p.20) “[...] é acionar o controle interno ou mesmo o controle judicial.” Tal forma de controle favorece a maior participação cidadã no controle da administração pública, o que seria uma forma de ampliação da *accountability*, uma vez que o cidadão passaria de forma institucional, controlar mais as ações do Estado, através de, por exemplo: avaliações das ações da gestão pública, monitoramento e participação ativa em órgãos colegiados (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Ainda sobre isso, Avritzer e Filgueiras (2011, p.20) consideram que:

O exercício do controle público não estatal demanda uma estrutura de direitos assentada, precipuamente, na personalidade política do cidadão, tendo em vista liberdades políticas fundamentais, tais como: liberdade de imprensa, liberdade de opinião, direito de votar e de ser votado e liberdade de associação. [...] frequentemente é necessário ampliar a dimensão institucional da *accountability* na direção da sociedade civil, com o objetivo de garantir a capacidade do público de controlar as ações do governo e poder determinar o conteúdo das decisões políticas.

O controle público não estatal nos possibilita caminharmos em direção à transparência no serviço público, cumprindo o princípio constitucional da publicidade e contribuindo para o combate à corrupção. Da mesma forma, permitindo-nos perceber que o controle da corrupção perpassa pelo compromisso democrático assumido pela sociedade, pois sem esse compromisso dificilmente avançaremos nas questões relacionadas ao controle dos desvios de conduta dos agentes públicos no Brasil.





### 3. PROJETOS DE LEIS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Câmara dos Deputados tem o dever de propor e/ou aprovar matérias de competência da União, fiscalizar o Poder Executivo, eleger dois membros para o Conselho da República<sup>4</sup> e autorizar a instauração de processo contra o presidente, vice-presidente, bem como aos Ministros de Estado (ROCHA NETO, 2013).

Os Projetos de Leis são proposições cujo objetivo é criar novas leis ou alterar as que já estão em vigor. Sendo estas subdivididas em: Projeto de Lei Ordinária (PL) e Projeto de Lei Complementar (PLP). Os seus propositores podem ser os parlamentares de forma individualizada, coletiva ou através de Comissões, o Presidente da República em matérias definidas pela constituição, o STF e os demais Tribunais Superiores, bem como, a Procurador-Geral da República em matérias relacionadas à criação de órgãos e carreiras. (PACHECO, 2013).

Também é permitida proposição de iniciativa popular<sup>5</sup>, desde que seja apresentada a Câmara dos Deputados o PL subscrito por (1%) um por cento, dos eleitores, de todo o território nacional, ou três décimos de eleitores de cinco Estados (PACHECO, 2013).

Compreendendo as dificuldades para os cidadãos apresentarem uma PL de iniciativa popular, a Câmara inaugurou em 2001, a CLP – Comissão de Legislação Participativa. Esta é uma Comissão permanente, que tem como finalidade apreciar e dar pareceres a partir das proposições vindas de entidade da sociedade civil, de associações e órgãos de classe e sindicatos. Considerando, que a proposição só terá condições de tramitar, caso esta comissão específica adote o PL como sendo de sua autoria, facilitando, desta forma, a tramitação de proposições vinda da sociedade e contribuindo para a maior participação popular no processo decisório do país (PACHECO, 2013).

Assim sendo, os PLs propostos a Câmara passa pelas seguintes fases: primeiramente é feita a leitura em plenário, posteriormente recebe o número na Secretária-Geral da Mesa para poder ser distribuída as Comissões de Mérito, não podendo passar de três. Caso ultrapasse as três Comissões de Mérito, a proposição terá que seguir tramitação em Comissão especial. As proposições precisam passar primeiramente pelas Comissões de mérito, para depois passarem pelas Comissões de poderes terminativos (CCJC e CFT); as deliberações se dão por maioria simples (QUEIROZ, 2014).

Nem todas as proposições podem ser aprovadas conclusivamente nas Comissões, a exemplo: Emendas à Constituição; Projeto de lei complementar; Medidas provisórias; Projeto de lei delegada; Projeto de decreto legislativo; Projetos de resolução; Projetos

---

<sup>4</sup> É o órgão superior de consulta da Presidência da República, criada para assessorar o presidente em momento de crise. Art. 89 CF.

<sup>5</sup> Art.61, § 2º, CF.



relacionados aos códigos de direitos políticos, eleitorais etc. Assim como, o Projeto de iniciativa popular, de Comissão, do Senado Federal e os que apresentarem desacordos nas Comissões, os que estiverem tramitando em regime de urgência e os que tiveram recursos de 1/10 dos deputados (QUEIROZ, 2014).

Caso não ocorra aprovação conclusiva nas comissões, o PL segue tramitação em Plenário e os debates terão início quando a matéria for incluída na ordem do dia. Quando não muito longo os PLs, estes são debatidos na íntegra, caso seja extenso poderão ser tratados por título, capítulos, seções e/ou grupo de artigos (BERWIG, 2011).

Quanto ao regime de tramitação dos PLs na Câmara podem ser de três formas: urgência, prioridade e ordinária. As diferenças estão estabelecidas pelas formalidades de tramitação que as proposições deverão seguir.

Assim, temos a forma de tramitação de urgência, onde é estabelecido prazo de 5 sessões para todas as comissões deliberarem, contudo, quanto as normas de publicações, distribuições e quórum para deliberação devem seguir as normas de tramitação estabelecido pelo RICD.

No caso de tramitação em prioridade só poderá ocorrer em PLs de iniciativa do Presidente da República, do judiciário, do Ministério Público, da mesa, de Comissão, do Senado Federal ou dos cidadãos; tendo como prazo estabelecido de 10 sessões para cada Comissão deliberar. Já o regime de tramitação ordinário é o mais comum, estabelece como prazo de tramitação, 40 sessões, para cada Comissão. Em casos de uma proposição sair de uma Comissão para outra, o prazo é reiniciado. (BERWIG, 2011).

Existe também a forma de tramitação urgente urgentíssima, a qual estabelece que o PL possa ser incluído na Ordem do Dia, na sessão plenária, mesmo que esta tenha sido iniciada para ser imediatamente discutida e votada. Esta forma de tramitação não está estabelecida no RICD, contudo é consagrada pelo uso. (BERWIG, 2011).

#### 4. METODOLOGIA

Utilizou-se como procedimento metodológico a base de dados disponível no site da Câmara dos Deputados, onde se buscou inicialmente no campo “Atividade Legislativa”, o total de proposições de Projetos de Leis referente ao “combate à corrupção” no período de 1988 a 2016. Consideramos como marco inicial o ano de 1988, pelo fato deste ser o ano no qual foi promulgada a Constituição em vigor no Brasil dando início ao novo período democrático do país, após um longo período de mais de vinte anos de Ditadura Militar.

A busca na página eletrônica da Câmara dos Deputados foi feita entre os meses de setembro a dezembro de 2016, quando fizemos um levantamento de 618 Projetos de Leis voltados ao combate à corrupção. Assim, conforme Pereira, Martínez e Lago (2009)



primeiramente foi feita a organização e seleção das informações, para somente no momento posterior realizar a análise dos dados, a fim de elaborar uma matriz com base nas unidades de análises sobre as quais se centra o trabalho de pesquisa.

Dessa forma, a sistematização dos dados foi organizada de acordo com as legislaturas relacionadas aos mandatos do Executivo, destacando: o número de proposições; a autoria (Câmara, Senado Federal, Executivo e Comissão); ano de início da proposição, situação de andamento e a ementa, que foram analisadas dentro das três tipologias de controle sugeridas por Avritzer e Filgueiras (2011) que são elas: administrativo – burocrático, judicial e público não estatal.

Sendo que as proposições que não se incluíram em nenhuma destas três tipologias, classificamos em outros. Os PLs também foram classificados por ideologia partidária.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Considerando que é inegável a existência de instituições de controle no Estado, no entanto, as suas atuações não tem sido suficientes para coibir práticas de corrupção, pois “... temos uma equação relativa ao controle da corrupção que pode ser enunciada nos seguintes termos: o controle aumenta, a punição permanece baixa e os casos de corrupção continuam existindo e pautando negativamente a opinião pública” (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 22).

Logo, existe a necessidade de se ter instituições que possibilite aos cidadãos controlar as atividades dos governantes. Este controle deverá ser permanente com propósito de fortalecer a democracia, fazendo com que esta funcione de fato para a maioria dos cidadãos (ANASTASIA; SANTANA, 2012).

A sociedade brasileira considera que a aplicabilidade das leis que já existem seria o suficiente para se coibir a corrupção, contudo, ainda exigem novas leis com penas mais rigorosas, fato que repercute como contradição, pois são exigidas leis mais rigorosas, quando se considera que as leis existentes teriam condições de coibir a corrupção. Nesse sentido, a sociedade deseja um maior controle através de instrumentos judiciais sobre a política e sobre a Administração Pública, no momento em que estes demonstram uma incapacidade de solucionar o problema (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

Assim, buscamos testar a seguinte hipótese: Os Projetos de Leis vinculados ao tema de combate à corrupção estão relacionados à criação de instrumentos de controle. Sendo a forma de controle público não estatal apresentada em menor número quando comparada as demais formas de controle como, Judicial e administrativo – burocrático.



A Tabela a seguir, nos ajuda a visualizar as tipologias de controles, por períodos de governos e é inegável o maior interesse dos legisladores por medidas judiciais durante o período pesquisado, enquanto que as medidas público não estatal são quase inexistentes. Tivemos uma durante o governo Sarney, uma durante o governo Collor, duas durante o primeiro governo Dilma e, mais duas durante o segundo governo Dilma. Justamente durante o curto período do segundo governo da presidenta Dilma, foi o período que mais tivemos produção de PLs relacionadas às três tipologias de controle.

Desde 1988 os legisladores enxergam como principal medida de controle da corrupção, a criação de instrumentos judiciais e administrativos - burocrático. Estas formas de controle em excesso podem gerar uma excessiva burocratização do Estado e judicialização da política, segundo Avritzer e Filgueiras (2011).

O excesso de medidas administrativo-burocrático pode inviabilizar possíveis cooperações institucionais, pouca capacidade criadora de gerencia dos órgãos públicos, demora na solução dos procedimentos e processos da administração pública, etc. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011a).

No que se refere às medidas de controle judiciais, Avritzer e Filgueiras (2011, p. 25) percebe que:

A constituição de 1988 permitiu ao Judiciário brasileiro uma atuação mais incisiva na vida pública brasileira, tendo em vista os instrumentos da ação civil pública, da ação popular, da ação direta de inconstitucionalidade e também, de novos instrumentos jurídicos surgidos da EC nº45, de 2004, como o instituto da súmula vinculante.

Contudo, em relação ao controle efetivo da corrupção o poder Judiciário deveria cumprir um papel de representante da sociedade civil, mas Avritzer e Filgueiras, (2011, p. 25) avaliam que:

Podemos considerar nesse sentido, que o processo de judicialização da política no Brasil decorre de uma atuação proativa não apenas do Judiciário, mas também do MP, que, apesar de ser uma instituição autônoma e fortemente vinculada ao Poder Executivo, é parte integrante do sistema de Justiça, em sentido mais amplo. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 25).

Assim, o empoderamento das instituições judiciais, acaba por transferir a representação parlamentar ao Poder Judiciário. Por outro lado, o Poder Judiciário não tem sido tão eficiente em se tratando de corrupção, tendo em vista que comumente o autor do crime tem direito a foro especial. O que ocorre com os políticos, no exercício do mandato, que passam a ter direito ao foro privilegiado caso cometa algum tipo de crime, ou seja, este não poderá ser julgado pela justiça comum, apenas em estâncias superiores, o qual lhes favorece pela demora na apuração, que acaba por levar ao arquivamento do crime por prescrição (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).



Tabela: Números de PLs sobre corrupção, segundo as tipologias de controles por períodos de governos

PLs por Governo	Administrativo - burocrático	Judicial	Público não Estatal	Outros
Governo Sarney (1985 - 1990)	8	5	1	0
Governo Collor (1990 – 1992)	15	26	1	0
Governo Itamar (1992 – 1995)	5	6	0	0
Governo Fernando Henrique (1995 – 1999)	8	25	0	0
Governo Fernando Henrique (1999 – 2003)	5	18	0	0
Governo Lula (2003 – 2007)	28	42	0	2
Governo Lula (2007 – 2011)	24	67	0	1
Governo Dilma (2011 – 2015)	36	61	2	5
Governo Dilma (2015 – 12/05/2016)	39	141	2	7
Governo Temer (13/05/2016...)	12	22	0	4
<b>TOTAL</b>	<b>180</b>	<b>413</b>	<b>6</b>	<b>19</b>

Fonte: Bases de dados da Câmara dos Deputados (2016). Elaboração do autor.

Para que ocorra um efetivo controle da corrupção faz-se necessário que esse controle tenha uma natureza pública baseada em um ideal de caráter normativo de interesse público como nos propõe Avritzer e Filgueiras (2011). No entanto essa é uma tarefa nada fácil de ser garantida, pois como observa Bozeman (2007), a política encontra-se dominada por grupos de interesses que a torna bastante fragmentada e deixa de lado as discussões de interesse público.

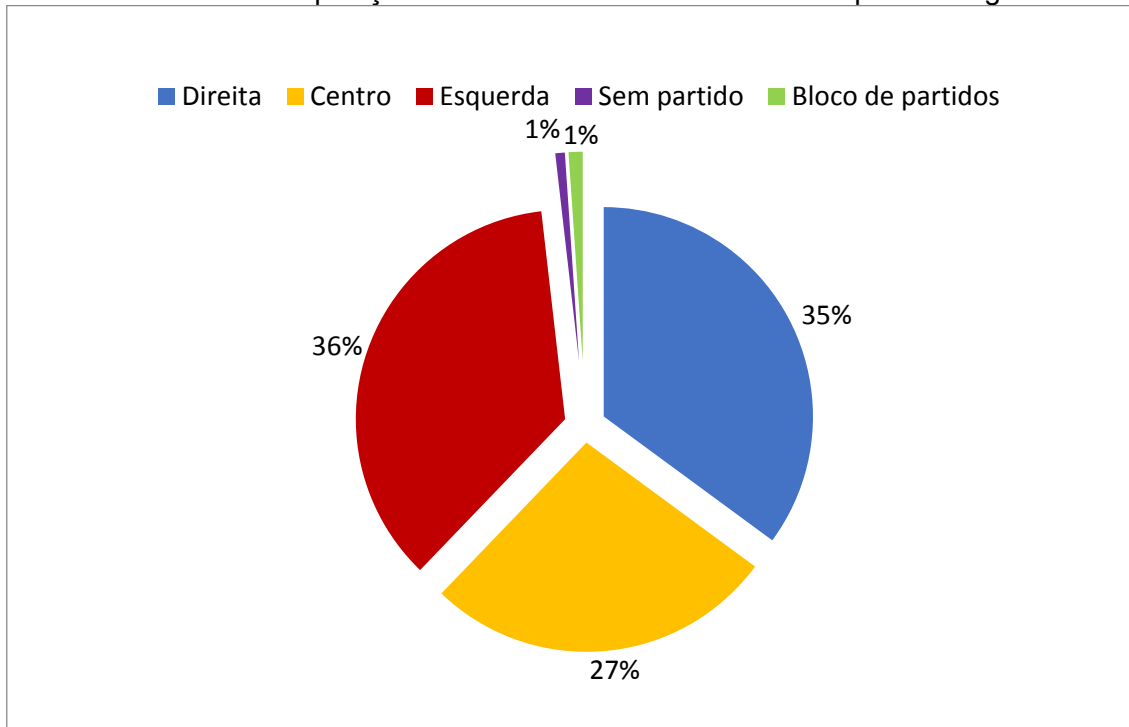
Buscando compreender o comportamento dos propositores de PLs em relação ao controle da corrupção, lançamos a seguinte hipótese: Os deputados pertencentes aos partidos de Esquerda apresentam maior preocupação com o tema de combate a corrupção quando comparado com os partidos de Direita e Centro.

De acordo com o Gráfico a seguir, verificamos que os parlamentares pertencentes aos partidos de Esquerda possuem preocupação um pouco maior em relação ao tema, se compararmos aos parlamentares pertencentes aos partidos de Direita e Centro. Contexto que não nos permitiu confirmar a nossa hipótese.





Gráfico: Números de Proposições de PLs de Iniciativa da Câmara por Ideologia Partidária



Fonte: Bases de dados da Câmara dos Deputados (2016). Elaboração do autor.

Diante do exposto, vimos que a diferença existente entre os parlamentares pertencentes aos partidos de Esquerda e os parlamentares pertencentes aos partidos de Direita é de apenas um ponto percentual (1%), a diferença aumenta um pouco mais, de nove pontos percentuais (9%), se compararmos a produção dos parlamentares pertencentes aos partidos de Esquerda em relação aos parlamentares pertencentes aos partidos de Centros. Parlamentares sem partidos, ou que se juntaram com outros de legendas diferentes, que os classificamos como bloco de partidos, estes representaram apenas um ponto percentual (1%) da produção de PLs.

## 6. CONCLUSÃO

A corrupção é um fenômeno político, que além de trazer prejuízo para a sociedade, pode gerar instabilidade política e até mesmo provocar uma decadência da legitimidade do regime democrático por falta de um aprofundamento dos sistemas de controle do Estado.

O total de PLs analisados entre 1988 a 2016 que tramitam e/ou tramitaram na Câmara foi 618, apenas 18 foram transformados em normas jurídicas.

Precisamos com urgência, de reformas, no sentido de melhorar a capacidade de gestão e a eficiência do Estado. Contudo, estas reformas perpassam por proposições de PLs buscando diminuir a burocracia e fomentar sistemas de incentivos para aperfeiçoar a



eficácia administrativa do Estado. Não se devendo mais reforçar o poder administrativo-burocrático, pois este tipo de medida ficou comprovado, que pode ampliar as práticas de corrupção, através, por exemplo, de pagamento de propina para garantir a agilidade e facilidade nos serviços oferecidos pelo Estado.

Assim, as reformas devem conceder a qualquer cidadão o direito de controle público do exercício de poder dos governantes. Isso representaria a institucionalização dos instrumentos de controle público dos governantes pelos governados. Na prática, este tipo de controle representa o controle público não estatal, que poderá ser visto como uma forma de controle que contrabalanceará a diminuição da medida de controle administrativo-burocrático, fomentando a uma maior eficiência do Estado.

Com isso, buscamos demonstrar com esta pesquisa, que o fortalecimento do regime democrático perpassa pelo combate a corrupção, que significa por em prática o princípio constitucional da transparência, que favorecerá o bom desempenho da Administração Pública, além de por em prática a accountability. Mas, para que isto de fato ocorra é necessário que o Poder Legislativo tenha o compromisso de propor e aprovar medidas de controle público não estatal, para favorecer a maior participação da sociedade como fiscal da Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32). 40p.

ANASTASIA, Fátima; SANTANA, Luciana. Sistema Político. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª Ed.-Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012.

BERWIG, Aldemir. **Processo e técnica legislativa**. Ed: Unijuí, 2011. Coleção educação a distância. ISBN 978-85-7429-929-7

BOZEMAN, Barry. **Public values and public interest. Counterbalancing economic individualism**. Washington: Georgetown University Press, 2007

FILGUEIRAS, Fernando. Apresentação. In: Cadernos Adenauer XII (2011), nº 3. **Ética pública e controle da corrupção**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2011.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A Economia política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

FILGUEIRAS, Fernando. **Marcos Teóricos da corrupção**. In: Corrupção: ensaios e críticas. 2ª Ed.-Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012.



ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government. Causes, consequences and reform.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROCHA NETO, Luiz Henrique da. **Processo Legislativo: um teatro legal.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

PEREIRA, Eva Anduiza; MARTÍNEZ, Ismael Crespo; LAGO, Mónica Médez. **Metodología de La Ciencia Política.** Coleccion "Cuadernos Metodológicos", nº28, 2º edição, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2009.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se Fazem as leis. Câmara dos deputados** (Série Conhecendo o Legislativo; n.9). Brasília, 2013.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Poder Legislativo: como é organizado, o que faz e como funciona.** Departamento Intersindical Parlamentar – DIAP. Ed. 10, ano 10. Brasília, 2014.

**GT 01 - Estado, política e novas configurações do mercado na América Latina****GOLPES DE ESTADO NA AMÉRICA LATINA NO SÉCULO XXI: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS DE HONDURAS (2009), PARAGUAI (2012) E BRASIL (2016)**Paola Claudia Carolina Estrada Camargo (PROLAM-USP)<sup>1</sup>  
paolaestrada@usp.brJúlio César Suzuki (PROLAM-USP)<sup>2</sup>  
jcsuzuki@usp.br**RESUMO**

O termo *Neogolpismo* tem sido utilizado para caracterizar os diversos Golpes de Estado ocorridos na América Latina do século XXI, pois identificam-se características comuns que conformam um novo fenômeno. Neste sentido, o objetivo geral deste trabalho foi compreender este fenômeno através da realização de análise comparativa entre os Golpes ocorridos em Honduras (2009), Paraguai (2012) e Brasil (2016), com similaridade, principalmente, em relação aos atores e formatos utilizados. O caráter da pesquisa foi qualitativo, de análise bibliográfica e documental, baseada na metodologia da política comparada aplicada ao estudo dos Estados Nacionais. Identificaram-se os seguintes traços comuns nos três casos: todos foram liderados por civis; as Grandes Empresas de Comunicação tiveram papel fundamental; há uma dimensão internacional em todos os casos. Também valem destacar duas características diferenciais: em relação à participação das Embaixadas dos EUA nos Golpes; e em relação à participação dos Militares, que foi explícita somente no caso de Honduras. Em relação aos formatos, a análise dos resultados identificou um aprimoramento, no sentido dos Golpes se mostrarem crescentemente eficazes em garantir a aparência de legalidade, sendo que esta é uma característica fundamental ao fenômeno do *Neogolpismo*. Finalmente, em relação às controvérsias sobre a caracterização dos três casos como Golpes, nos apoiamos na definição do Dicionário de Política, organizado por Bobbio *et al* (1998), em que se afirma que no *Coup d'état*, apesar das diferenças entre os atores e formatos do ato, um elemento é constante: o Golpe de Estado ser realizado pelos órgãos do próprio Estado.

Palavras-chave: Neogolpismo - América Latina - Honduras - Paraguai - Brasil.

**1. INTRODUÇÃO**

Ao longo da história da América Latina no período pós-Independência, a disputa pelo poder envolveu, com alta frequência, golpes de Estado. Na segunda metade do século XX - no contexto da Guerra Fria entre as duas superpotências, Estados Unidos e União Soviética, ocorreram golpes em diversos países, que geraram décadas de ditaduras, em sua grande maioria comandadas por militares.

---

<sup>1</sup>Mestranda da Universidade de São Paulo, no Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina - PROLAM/USP. Brasil.

<sup>2</sup>Professor Doutor junto ao Departamento de Geografia e ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – PROLAM/USP.



O período de ditaduras se encerrou até fim da década de 1980, quando estes países viveram processos de redemocratização, e de retirada dos militares para os seus quartéis. Após o colapso do sistema soviético (1991), os EUA chegam ao final do século XX como o único Estado reconhecido como grande potência e a partir de então há uma suposta ratificação do triunfo permanente do capitalismo e da democracia liberal (HOBSBAWM, 1995, p. 538).

Ademais, ao longo da década de 1990, estabeleceu-se um consenso, em esfera planetária, que a literatura definiu ora com os termos de *globalização*, ora de *nova interdependência*, ora de *neoliberalismo* (CERVOLO, 2000). No entanto, apesar do discurso neoliberal generalizado sobre o “fim da história” (FUKUYAMA, 1992), o fenômeno do golpismo se repetiria na América Latina, sob novas formas, já nos primeiros anos do século XXI, em que o conflito entre distintas frações de classes sociais aparece com centralidade.

Os golpes do século XXI são processos ainda pouco estudados e analisados nas ciências sociais e políticas aplicadas às relações internacionais, sendo que aparecem mais em periódicos do que na academia, em que têm sido chamados de diversas formas: golpes brandos, golpes a frio, golpes parlamentares, ou até caracterizados como Neogolpismo (TOKATLIÁN, 2009).

Frente à necessidade de compreender este fenômeno do Neogolpismo, realizou-se uma análise comparativa entre os casos de Honduras (2009), Paraguai (2012) e Brasil (2016), por meio de uma análise bibliográfica e documental, com base na metodologia da política comparada, aplicada ao estudo dos Estados Nacionais, abrangendo duas dimensões: a estrutura institucional dos países em foco e a dimensão socioeconômica histórica.

Assim sendo, aprofundou-se a caracterização dos casos de Honduras (2009) e Paraguai (2012), através de consulta a dissertações e bibliografias auxiliares. Já no caso do Brasil (2016), a caracterização se deu consultando bibliografias que analisaram o processo do Golpe, delimitadas até a data do julgamento final do *Impeachment* contra Dilma Roussef, dia 31 de Agosto de 2016.

Por meio da análise comparativa entre os três casos, buscou-se sistematizar os traços comuns e seus diferenciais em relação: aos atores, desde as classes, frações de classe e suas representações políticas, até a participação das forças armadas; as metodologias dos golpes, principalmente no que tange ao papel da institucionalidade, simbolizadas pelos poderes legislativo e judiciário; e a participação e interferência de agentes externos aos países, tal como a diplomacia estadunidense, entre outros.

## 2. CONTEXTO POLÍTICO REGIONAL E ANTECEDENTES DOS GOLPES





## 2.1. Neoliberalismo na América Latina na década de 1990

Para Perry Anderson (1995, p. 9), "o neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar". Durante vários anos este fenômeno foi sustentado com um conjunto de teóricos, dentre os quais podemos destacar o papel central de Friedrich Hayek e Milton Friedman, mas somente com a "chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973 [...] as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno" (ANDERSON, 1995, p. 10)

Em poucas palavras, podemos dizer que o núcleo duro do pensamento neoliberal na economia passa fundamentalmente por dois pressupostos: centralidade da propriedade privada e ampliação das políticas de livre mercado.

No caso da América Latina, um marco importante para o avanço do neoliberalismo foi proposto pelo Consenso de Washington, de 1989, que, em síntese, sistematizava as dez regras básicas para o ajuste macroeconômico ortodoxo dos países considerados em desenvolvimento. Em outras palavras, ali estavam contidas as principais medidas econômicas neoliberais a serem aplicadas na região, e que foram impostas pelos organismos multilaterais internacionais (FMI, BM e BID) e pelo governo dos EUA (VILLAGRAS, 2011).

Dentre as reformas orientadas para o mercado, a mais discutível de todas era a liberalização financeira, além disso, o Consenso também propunha aos países em desenvolvimento que: "mercados livres em nível mundial (inclusive mercados financeiros) cuidariam de promover o desenvolvimento econômico para todos, desde que os direitos de propriedade e os contratos fossem garantidos pelo Estado" (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 120).

Com o fim do sistema soviético em 1991 e a nova ordem mundial unipolar, na qual os EUA são reconhecidos como a única e grande potência, a economia mundial entra em uma nova etapa e se insere em um contexto de expansão absolutamente extraordinária dos mercados financeiros internacionais (HARNECKER, 2000).

Assim sendo, foi durante a década de 1990 que a ampla maioria dos países da região aderiu ao projeto neoliberal, ainda que, no Chile, durante a ditadura militar comandada pelo General Augusto Pinochet, as políticas neoliberais já haviam sido aplicadas nas décadas de 1970 e 1980.

Em quase todos os países se aplicaram os programas de ajuste estrutural que implicavam na liberalização e desregulação dos diferentes mercados (financeiro, monetário, comercial, trabalhista, de terras, de sistema de pensões etc.), assim como a retirada do Estado de toda atividade empresarial, procedendo-se à privatização de empresas públicas



(CAMPODONICO, 2001).

Para o sociólogo sueco Therborn (2003, p.19), apesar do neoliberalismo ter entrado na cena política com os Ministros de Economia, ele se caracteriza como "*una superestructura ideológica y política que acompaña a una transformación histórica del capitalismo moderno*".

## **2.2. Resistência ao Neoliberalismo e eleição de governos progressistas**

Com a adoção do receituário neoliberal, os países da América Latina entraram de vez na globalização, e o primeiro resultado foi a estabilização das moedas nacionais, quedas das taxas de inflação e ampliação do poder de compra do povo. Estes resultados somados conferiram grande popularidade aos gestores locais do modelo, no entanto, os efeitos perversos do modelo neoliberal não foram tão imediatamente visíveis (BENJAMIN et al, 1998).

Na segunda metade da década de 1990, os países da América Latina viveram tais efeitos, e amargaram altas taxas de desemprego somadas a retiradas de direitos trabalhistas e previdenciários e um crescente processo de precarização de serviços públicos essenciais, tais como saúde e educação, entre outros. A consequência foi um crescente rechaço popular às políticas neoliberais, traduzidas em mobilizações sociais e na eleição de governos com distintas vertentes de esquerda e de recorte anti-neoliberal (AYERBE, 2008, p.265-266; SILVA, 2015, p. 26; BURBACH, FOX, FUENTES, 2013, p. 1-10).

No que tange à articulação internacional, as diversas forças organizadas nas mobilizações anti-neoliberais foram paulatinamente unificando-se contra os Tratados de Livre Comércio (TLCs). A aprovação e ampliação dos TLCs na América Latina era o ponto fundamental da política externa dos EUA para a região e que se concretizou inicialmente, em 1994, na América do Norte com o NAFTA - *North American Free Trade Agreement*, mas com ambição de um acordo entre todo o continente americano, a ALCA (Acordo de Livre Comércio das Américas), que naquele mesmo ano começou a ser negociado na OEA (PASCUAL; GHIOTTO; DALÍA, 2007).

Della Santa Barros (2004) afirma que, em termos absolutamente gerais, se considerou uma nova situação internacional caracterizada por lutas sociais que vão do levante armado do movimento neozapatista contra a implantação do NAFTA no México, em 1994; passando pelas ocupações de terras impulsionadas pelo MST no Brasil e pela revolta popular protagonizada pelos indígenas no Equador, contra a dolarização; chegando às vigorosas mobilizações grevistas contra a reforma previdenciária dos trabalhadores estatais na França; e, finalmente, até a primeira grande manifestação internacional num país imperialista e "ventre da besta" – na cidade norte-americana de Seattle – contra uma



das principais instituições da globalização, a Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1999.<sup>3</sup>

Desta forma, contra muitos dos prognósticos fatalistas do fim da história, a resistência anti-neoliberal foi crescente, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990, e se tornou a raiz da conformação de um novo campo de governos progressistas na América Latina, inaugurado com a eleição de Hugo Chávez em 1998 na Venezuela, seguido pelos Kirshner na Argentina, pelos Governos do PT no Brasil, pelos governos da Frente Ampla no Uruguai, por Evo Morales na Bolívia, Manuel Zelaya em Honduras, Rafael Correa no Equador, Daniel Ortega na Nicarágua e Fernando Lugo no Paraguai.

A conjunção dos elementos de resistência social nas ruas com a eleição de governos progressistas - e também da insatisfação de setores empresariais com as políticas neoliberais -, possibilitou uma surpreendente derrota ao projeto dos EUA para o continente: o projeto da ALCA foi derrotado na Cúpula da OEA (Organização dos Estados Americanos), em novembro de 2005, em Mar del Plata, na Argentina, quando a maioria dos chefes de Estado presentes na ocasião disse "Não à ALCA" (BURBACH; FOX; FUENTES, 2013, p.28).

Este feito foi um marco para um posterior aumento do campo de governos progressistas que, até o ano de 2014, englobou uma ampla diversidade de países latino-americanos. Ao longo deste processo de crescimento, ocorreram dois fenômenos concomitantes: ao mesmo tempo que se criaram organismos multilaterais de cooperação e integração regional sem a presença dos EUA (como a ALBA, em 2004; a UNASUL, em 2008 e a CELAC, em 2010), junto ao fortalecimento de relações comerciais Sul-Sul; verificou-se uma reação conservadora e neoliberal, que origina-se de setores políticos e econômicos que perderam poder com os governos progressistas, somados ao apoio de setores de alta classe média inflados pelos grandes meios de comunicação contrários a estes governos.

Estas disputas e conflitos entre interesses de setores e frações de classes em torno dos rumos da América Latina se agudizaram ainda mais frente às consequências da explosão da crise econômica internacional em 2008. E se antes da crise, a maioria das tentativas de golpes na região foram frustradas; a partir dela, assistimos a concretização de Golpes de Estado, que por meio de maiorias políticas parlamentares destituíram ilegalmente presidentes democraticamente eleitos, e abriram espaço para a conformação de Estados de

---

<sup>3</sup> A partir destas lutas sociais se conformou uma ampla convergência hemisférica entre: diversos processos locais de resistência; Movimentos Sociais - de caráter nacional e de massas -; e também organizações sindicais e políticas (ditas tradicionais). Essa convergência, que inicialmente reunia-se em Cúpulas Paralelas às reuniões da OEA, culminou numa ampla Campanha Continental Contra a Alca, lançada no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, no ano de 2002, e que construiu grandes ações populares por todo o continente.



Exceção na América Latina, trazendo de volta este fantasma de um passado muito recente na região.

### 3. GOLPES DE ESTADO NA AMÉRICA LATINA NO SÉCULO XXI

Entre os anos de 2002 e 2016 foram sete tentativas de Golpe de Estado contra presidentes democraticamente eleitos na América Latina, algumas fracassadas e outras concretizadas.

Assistimos a três tentativas frustradas, que tiveram como alvo os seguintes governos: do presidente Hugo Chávez Frias na Venezuela em 2002; do presidente Evo Morales na Bolívia em 2008; e do presidente Rafael Correa no Equador em 2010.

Estes casos não foram objetos de estudo desta análise, no entanto vale realizar um breve comentário em relação a estes governos. Nos três países mencionados, o processo de resistência às políticas neoliberais foi demonstrado com diversas mobilizações de massas das classes populares nas ruas, que levaram à eleição destes governos e que conformaram uma sólida base social de apoio aos respectivos governantes. Desta forma, estes governos realizaram reformas sociais e políticas de caráter estruturantes, com destaque para a realização de Assembleias Nacionais Constituintes, que dentre outras coisas, aumentaram as possibilidades de participação e decisão política das classes populares, e conseqüentemente reduziram, em certa medida, o poder de oligarquias locais que historicamente tiveram a frente dos governos da região. Além disso, estes três países, somados a Cuba, são os que encabeçam até hoje a proposta da ALBA (Aliança Bolivariana para as Américas), que foi lançada em 2004, por Fidel Castro e Hugo Chávez, como uma alternativa em contraposição à ALCA, com o objetivo geral de compor um processo de integração regional sob outros marcos (da cooperação, da complementariedade e da solidariedade) e que não estivesse restringido às relações comerciais entre países.<sup>4</sup>

Além destes três casos frustrados, assistimos a quatro casos de golpes bem-sucedidos, contra os governos: de Jean-Bertrand Aristide no Haiti em 2004; de Manuel Zelaya em Honduras em 2009; de Fernando Lugo no Paraguai em 2012; e mais recentemente contra Dilma Roussef, no Brasil em 2016. Sendo que somente os três últimos foram objetos desta análise e serão brevemente caracterizados a seguir.

#### 3.1. O Golpe em Honduras (2009)

O caso de Honduras foi recentemente estudado na dissertação de mestrado de

---

<sup>4</sup>Atualmente a ALBA-TCP (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos*) é composta por Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicaragua, Mancomunidad de Dominica, Antigua y Barbuda, Ecuador, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves y Granada.



Sílvia Alvarez Cardoso (2016), na qual se caracteriza o golpe dado contra o presidente Manuel Zelaya, eleito no ano de 2006.

O então presidente viveu no primeiro semestre do ano de 2009 um crescente agravamento da instabilidade política no país, gerado pela disputa política em torno da proposta de Quarta Urna, na qual se pretendia consultar o eleitorado hondurenho a respeito da convocação de uma Assembleia Constituinte. A proposta do presidente levou a sucessivos conflitos, que tiveram como atores importantes: o Poder Judiciário, que ordenava o cancelamento da consulta; a Assembleia Nacional; os grandes meios de comunicação do país; e, em menor medida, as forças armadas.

A crise desembocou no Golpe, efetivado no dia 28 de Junho de 2009, quando Zelaya foi sequestrado por militares que entraram na madrugada em sua casa, e o levaram, ainda de pijamas, para uma base militar dos Estados Unidos em Honduras, de onde, em seguida, foi transportado, contra sua vontade, para a Costa Rica.

Horas depois, foi divulgada uma falsa carta de renúncia, e gerou-se um processo de julgamento na Assembleia Nacional, por diversos crimes entre eles o de "traição à pátria", que resultaram na condenação de Zelaya sem nenhum direito de defesa do acusado.

Desta forma, o então presidente do Congresso Nacional, Roberto Micheletti, assumiu interinamente o Governo de Honduras.

Cardoso (2016) utiliza duas fontes principais em sua dissertação: o informe da *Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR)*, instituída em abril de 2010 pelo presidente Porfírio Lobo Sosa (eleito sucessor do governo de Roberto Micheletti), seu relatório final foi entregue em julho de 2011; e, de forma auxiliar, o informe da *Comisión de Verdad (CdV)*, investigação alternativa à oficial, promovida pelas principais organizações hondurenhas de defesa dos direitos humanos.

A autora afirma que ambas as comissões concluíram que houve ruptura da ordem democrática no processo de destituição do presidente Zelaya, assim como na sua captura e expatriação. Todo o processo foi então qualificado nos relatórios finais como "golpes de Estado" (CARDOSO, 2016).

### **3.2. O Golpe no Paraguai (2012)**

O caso paraguaio todavia não conta com longos estudos acadêmicos, por isso utilizaram-se, como fontes, diversos artigos publicados em revistas e capítulos de livros, além da dissertação de Arthur Soares (2016), que teve como objeto central o papel do Brasil e da Unasul no golpe, mas que também se propõe a caracterizar o processo de *juicio político* sofrido pelo então presidente do Paraguai, Fernando Lugo.





Até a eleição de Fernando Lugo, em 2009, o país foi governado pelo Partido Colorado por mais de seis décadas, quando esteve à frente da ditadura militar de Alfredo Stroessner (1954-1989), e também era o Partido dos sucessivos presidentes até 2009.

Lugo foi eleito em 2009 como principal representante das forças progressistas do país, em aliança com o Partido Liberal (PLRA). Segundo Soler (2011, p. 30), *“el «luguismo» es el resultado de un cambio en la forma de acumulación económica del país anterior, tanto como de un sistema político puesto en crisis mucho antes de su llegada al poder”*.

E podemos agregar que, assim como os demais governos progressistas, Lugo representava, em certa medida, o descontento popular com as consequências das políticas neoliberais aplicadas durante a década de 1990. Segundo Martínez-Escobar e Sánchez-Gomez (2015, p. 288), *“a chegada do ex-bispo à Presidência trouxe consigo a participação de atores que não pertenciam à elite política na tomada de decisão de nível estatal”*.

No entanto, a coalizão com o PLRA gerou disputas internas e conflitos crescentes no governo de Lugo, tanto no plano dos rumos das políticas públicas, quanto na direção de espaços institucionais (MARTINEZ-ESCOBAR; SÁNCHEZ-GOMES, 2015).

Vale mencionar que, entre 2009 e 2012, Lugo sofreu 23 ameaças de julgamento político, *“era preciso apenas um gatilho imediato que operasse como razão disparadora”* (MARTINEZ-ESCOBAR; SÁNCHEZ-GOMES, 2015, p. 291), e finalmente a tragédia na cidade de Curuguaty<sup>5</sup> cumpriu este papel.

Uma semana depois do ocorrido, Fernando Lugo foi destituído de forma arbitrária por ambas câmaras legislativas. O processo de *impeachment* foi executado pelo Congresso Nacional de um dia para o outro, sendo que o julgamento durou cerca de cinco horas e Lugo foi condenado por cinco causas que o Congresso Nacional afirma que são de pública notoriedade; portanto, *“não precisariam ser provadas”*.

A condenação leva o vice-presidente, Federico Franco (do PLRA), a assumir o poder interinamente até que novas eleições fossem convocadas (SOARES, 2016, p. 72).

A deposição de Fernando Lugo é apresentada, pelos pesquisadores Fernando Martínez-Escobar e José Tomás Sánchez-Gomez (2015, p. 280), como *“uma amostra de que o Congresso se erigiu em um poder destituente-arbitrário no Paraguai”*. Isto é, o Congresso transformou a atribuição constitucional de impulsionar julgamentos políticos na possibilidade de maiorias políticas de turno atuarem de forma discricionária, passando por cima da Constituição, pois, embora o julgamento político seja uma ferramenta garantida pelo artigo 225 da constituição paraguaia, *“na prática funciona como uma arma que permite a*

---

<sup>5</sup>O “Massacre de Curuguaty”, como ficou conhecido, teve origem em um conflito de terras no qual, de um lado, camponeses lutavam pelo direito à Reforma Agrária, de outro, um empresário e político do Partido Colorado as ocupava ilegalmente. 300 policiais armados entraram nas terras para expulsar os camponeses, e deixaram dezenas de mortos e feridos.



negociação para concretizar interesses setoriais dos partidos com representação parlamentar” (MARTÍNEZ-ESCOBAR; SÁNCHEZ-GOMEZ, 2015, p. 285).

Os autores ainda acrescentam que “superada a tensão entre as forças elitistas e não elitistas no campo político, agora os partidos Colorado e Liberal poderiam retornar tranquilos à concorrência intra-elite” (MARTINEZ-ESCOBAR; SÁNCHEZ-GOMES, 2015, p. 291) e foi o que os períodos posteriores ao golpe comprovaram.

### **3.3. O Golpe no Brasil (2016)**

O caso brasileiro, podemos caracterizar brevemente partindo do processo de disputa eleitoral ao pleito realizado em Outubro de 2014, no qual Dilma Roussef foi reeleita presidenta do país. Frente ao aprofundamento da crise econômica nacional e a um crescente acirramento das disputas em torno dos rumos da crise política, setores oposicionistas foram ampliando sua agenda de desestabilização do governo via diversos processos judiciais (LEITE, 2016), incluindo uma ampla e agressiva campanha realizada pelos grandes meios de comunicação contrários ao governo, assistida durante todo o ano de 2015, quando finalmente o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, decide dar entrada ao processo de *impeachment* contra a presidenta Roussef, a partir de Dezembro de 2015.

A campanha opositora durou cerca de oito meses e o julgamento final foi realizado no dia 31 de agosto de 2016, votado por maioria absoluta dos senadores, tendo sido a presidenta Dilma Roussef considerada culpada, mesmo sem comprovação da existência de crime de responsabilidade, em um julgamento explicitamente político em que 61 senadores anularam o voto de mais de 54 milhões de eleitores brasileiros, concretizando um golpe de Estado que levou a assumir o Poder Executivo Michel Temer, antes vice-presidente da chapa de Dilma Roussef (SOUZA *et alli* 2016).

Na avaliação do pesquisador estadunidense Mark Weisbrot, co-diretor do Centro de Pesquisa Econômica e Política, em Washington, o golpe se desenvolveu sob o silêncio conivente dos Estados Unidos. Escreveu Weisbrot em artigo no espaço de opiniões da *Folha de S. Paulo* (2016, p. A3):

Há poucas dúvidas quanto à sua posição [*das autoridades dos EUA*]. Eles sempre apoiaram golpes contra governos de esquerda no hemisfério [...], incluindo, apenas no século 21, o Paraguai em 2012, Haiti em 2004, Honduras em 2009 e Venezuela em 2002. [...] E hoje, no Brasil, a oposição é dominada por políticos favoráveis a Washington.

## **4. NEOGOLPISMO, SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE OS TRÊS CASOS**

Nesta breve caracterização dos três casos, é possível identificar muitas semelhanças, e também um certo aprimoramento nas formas de Neogolpismo na América



Latina, de 2009 até 2016, principalmente no que tange ao papel secundário ou inexistente das Forças Armadas e também do lugar da "institucionalidade" representada pelos poderes legislativos e judiciários.

Identificaram-se os seguintes traços comuns:

- a) os três casos foram liderados por civis, que atuaram principalmente por meio do Poder Legislativo, nos quais se constituíram maiorias que representavam principalmente os interesses de diversas frações de classes empresariais insatisfeitas ou contrárias às ações dos presidentes em questão;
- b) as Grandes Empresas de Comunicação tiveram papel fundamental, atuando como verdadeiros Partidos Políticos na disputa de ideias na sociedade, liderando as frações de classe golpistas na construção de discursos unificados contra os presidentes em questão;
- c) há uma dimensão internacional comum, pois os casos se inserem em um contexto de conflito de interesses entre a política externa dos EUA para a América Latina e os processos de integração regional baseados em fundamentos soberanos na política externa (como é o caso da UNASUL, da CELAC e da ALBA).

Também identificamos algumas características diferenciais dos casos:

- a) sobre a participação das Embaixadas dos EUA nos Golpes: já foi comprovada no caso de Honduras, sendo que, nos demais, faltam documentos comprobatórios de intervenção direta ou indireta;
- b) sobre a participação dos Militares: foi explícita no caso de Honduras, mas nos demais casos estes setores não emitiram declarações.

Em relação aos formatos dos golpes, podemos verificar que houve um aprimoramento no sentido dos Golpes se mostrarem crescentemente eficazes em garantir a aparência de legalidade, sendo que esta é uma característica fundamental e comum ao fenômeno do *Neogolpismo*.

Tokatlián (2009, 2012) propõe uma síntese ao fenômeno do Neogolpismo na América Latina, comparando os golpes de Estado mal e bem sucedidos até 2012, e também com os golpes da segunda metade do século XX. Ele aponta algumas características comuns aos episódios do chamado "neogolpismo": ocorrem sob formatos e atores diferenciados dos golpes da década de 1960 e 1970, com características de serem formalmente menos violentos, liderados por civis (com o apoio implícito ou cumplicidade explícita dos militares), mantêm certa aparência institucional, não envolvendo necessariamente uma grande potência<sup>6</sup>e têm como objetivo resolver, pelo menos

---

<sup>6</sup>Tokatlián se refere, obviamente, aos Estados Unidos.



inicialmente, um impasse político ou social potencialmente destrutivo.

Vale destacar outra característica comum levantada por Lorena Soler (2015, p. 79): no Neogolpismo, a violência física exerce somente um papel auxiliar, quando comparada com a violência simbólica dos meios de comunicação geradores das narrativas da crise ou do consenso.

Soler (2015, p. 79) cita também o trabalho de Rafael Martínez para ressaltar uma característica fundamental do fenômeno golpista, afirmando que enquanto, no passado, o golpe de Estado era utilizado com o objetivo de proteger um sistema de poder estabelecido contra ameaças (reais ou supostas), os golpes do século XXI surgem como um ataque ao poder (democrático) estabelecido, o que aponta de forma bastante direta para um conflito de classes.

Ressalta-se que a característica levantada por Tokatlián (2012) de "manutenção de certa aparência institucional" é central, já que leva à questão se de fato esses processos podem ser, ou não, caracterizados como golpes de Estado. A questão é, evidentemente, controversa, e envolve, de modo inevitável, a posição normativa de quem se expressa sobre ela.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cruz, Kaysel e Codas (2015, p. 11-12), organizadores de coletânea de artigos de pesquisadores universitários sobre o *impeachment* de Dilma Rousseff, comparam os recentes episódios de deposição de presidentes latino-americanos com as quarteladas do passado e concluem que:

[...] a mudança é apenas de forma. Militar ou civil, desferido por este ou aquele ramo do Estado, golpe é golpe. A derrubada de um presidente eleito, sem amparo em acusações alicerçadas em fatos concretos, para a qual se busca a legitimação formal do legislativo e ou do judiciário, tudo orquestrado pelos meios de comunicação de massas monopolizados, é uma quebra da ordem democrática, tanto como o foram as quarteladas e pronunciamentos militares do passado.

Seguindo o mesmo argumento segue a definição proposta pelo *Dicionário de Política* organizado por Norberto Bobbio (1998, p. 545) para golpes de Estado ou *Coup d'état* (como é conhecido internacionalmente):

[...] As diferenças vão, desde a mudança substancial dos atores (quem o faz), até a própria forma do ato (como se faz). Apenas um elemento se manteve invariável, apresentando-se como o traço de união (*trait d'union*) entre estas diversas configurações: o Golpe de Estado é um ato realizado por órgãos do próprio Estado.

Baseados nestas concepções, consideramos que há indícios para concluir que os três casos estudados podem de fato caracterizar um novo fenômeno latino-americano de



domínio de grupos de direita que se instrumentalizam por meio das instituições democráticas para concretizarem seus projetos de acirramento da exploração das classes subordinadas, valendo-se, no contexto da expansão do neoliberalismo orquestrado pelos EUA, de golpes de Estado.

#### REFERÊNCIAS

- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- AYERBE, L.F., “Novos atores políticos e alternativas de governo: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela”, in: AYERBE, L.F. (org.). **Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul**. São Paulo: Unesp, 2008. p. 265-302.
- BENJAMIN, C. et al. **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, M.; GIANFRANCO, P. **Dicionário de Política I**. Trad. Carmen C, Varrialeat al; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. 11.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, L.C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: OCAMPO, J. A. e ROSS, J. (orgs.). **Handbook of Latin American Economics**. New York, Oxford University Press, 2011. p. 108-129.
- BURBACH, R.; FOX, M.; FUENTES, F. **Latin America’s Turbulent Transitions – The Future of 21<sup>st</sup> Century Socialism**. Halifax (Canadá), London (Reino), New York (EUA): Fernwood Publishing, Zed Books, 2013.
- CAMPODÓNICO, H. La situación de ladeuda externa latinoamericana. In: ACOSTA, A. **Un continente contra ladeuda**. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES), 2000. p. 43-59.
- CARDOSO, S.A. **Golpes de Estado no século XXI: o caso de Honduras (2009) e a recomposição hegemônica neoliberal**. 2016. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- CERVOLO, A.L. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Rev. bras. polít. int.**, v.43,nº.2, July/Dec.2000. Disponível em:





- <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292000000200001&script=sci\\_arttext&lng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292000000200001&script=sci_arttext&lng=es)>. Acesso em 05 de Setembro de 2016.
- CRUZ, S.V.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (Orgs.). **Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.
- DELLA SANTA BARROS, R. **Lutas sociais, neoliberalismo e limites democráticos no Brasil: Gênese, Desenvolvimento e Perspectivas da Campanha (Inter)Nacional contra a ALCA**. *Informe final del concurso: Poder y nuevas experiencias democráticas en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO. Buenos Aires, 2004. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/poder/della.pdf>>. Acesso em 12 de Setembro de 2016.
- FUKUYAMA, F. **O Fim da História e o Último Homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- HARNECKER, M. **Tornar possível o impossível: a esquerda no limiar do século XXI**. Tradução: José Colaço Barreiros. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- HOBSBAWM, E. J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- LEITE, P. M. **A Outra História da Lava-Jato – Uma investigação necessária que se transformou numa operação contra a democracia**. São Paulo: Geração, 2015.
- MAINWARING, S; SCULLY, T.R. (ed.). **Democratic Governance in Latin America**. Stanford (EUA): Stanford University Press, 2010.
- MARTÍNEZ-ESCOBAR, F.; SÁNCHEZ-GÓMEZ, J.T. O golpe parlamentar no Paraguai. A dinâmica do sistema de partidos e o poder destituente do Congresso. In: CRUZ, S.V.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (Orgs.). **Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. p.279-294.
- MIGUEL, L.F. **Democracia e Representação – Territórios em Disputa**. São Paulo: Unesp, 2013.
- PASCUAL, R; GHIOTTO, L.; DALÍA, D.L. **El libre comercio en lucha – Mas allá de la forma ALCA**. Buenos Aires: Ediciones del CCC - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2007.
- SILVA, F.P. da. **Democracias Errantes – Reflexões sobre experiências participativas na América Latina**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2015.
- SOARES, A. F. M. R. **Paraguai 2012: O Papel do Brasil e a Ação da Unasul**. 2016. 125F. Dissertação (Mestrado) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, , 2016.
- SOLER, L. Paraguay: cuandolanovedad no es el resultado. **Revista Nueva Sociedad**, nº 231, p. 28-44, Enero-febrero de 2011.
- \_\_\_\_\_. Golpes de Estado en el Siglo XXI. Unejercicio comparado Haití (2004), Honduras (2009) y Paraguay (2012). **Cadernos Prolam**, v.14, nº 26, p.77-89, 2015. Disponível em



<<http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/103317/105950>>. Acesso em 05 de Agosto de 2016.

SOUZA, J. **Radiografia do Golpe: Entenda como e por que você foi enganado**. São Paulo:Leya, 2016.

THERBORN, G. La Crisis y el futuro del capitalismo. In: SADER, E. GENTILI, P.**La trama del Neoliberalismo. Mercado, Crisis y exclusión social**. Buenos Aires:CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial, 2003. p. 19-25. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100609032050/5ther.pdf>>. Acesso em: 10 de Ago. de 2017.

TOKATLIÁN, J.G. **Neogolpismo**.Página 12, Buenos Aires, 13 de Julho de 2009. Disponível em: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html>>. Acesso em: 12 de Setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. **El auge delneogolpismo**.La Nación, Buenos Aires, 24 de Junho de 2012. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo>>. Acesso em: 12 de Setembro de 2016.

VILLAGRAS, L.R. Las reformas neoliberales de primera y segunda generación en el Paraguay. In: VILLAGRAS, L.R. (Comp.). **La economíaparaguaya bajo en orden neoliberal**. Asunción: BASE IS, SEPPY, RLS, 2011. p. 13-48.

WEISBROT, M. **Golpe brasileiro ameaça a democracia**.*Folha de S.Paulo*, 14 de abril de 2016, p. A2. Disponível em:<<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/04/1760684-golpe-brasileiro-ameaca-democracia.shtml>>. Acesso em: 12 de Setembro de 2016.



## **GT 01 - Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado na América Latina**

### **A CRISE BRASILEIRA E SEU DESDOBRAMENTO GEOPOLÍTICO NA AMÉRICA LATINA**

Izan Reis de Araujo (Universidade de São Paulo - USP)<sup>1</sup>

izanaraujo@usp.br

#### **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo analisar a crise política do Brasil e refletir seu desdobramento geopolítico na América Latina. Para isso foi utilizada uma bibliografia variada fundamentada nas concepções de Moniz Bandeira, Leonardo Boff, Emir Sader, Noam Chomsky, David Harvey, André Martin e Celso Amorin. Abordaremos também a teoria geopolítica da Pan-regiões de Karl Haushofer, com o intuito de discutir a questão da obsolescência ou atualidade do seu pensamento, sobretudo no contexto da crise política brasileira contemporânea, que ameaça o futuro da região. Desenvolveu-se um estudo dos movimentos sincrônicos na América Latina, no marco da crise do capitalismo ocorrida a partir de 2008. Por fim, destaca-se a criação do banco dos Brics, em 2014 como contraponto ao sistema financeiro global vigente, que é dominado pelo Ocidente, desde a Ordem de Bretton Woods, em 1944, e que, portanto já dura há mais de 70 anos.

Palavras-chaves: Crise brasileira. Teorias Geopolíticas. América Latina.

#### **1. INTRODUÇÃO**

Seria um equívoco pensar que a crise do Brasil é um assunto meramente doméstico, para Leonardo Boff, “está inserida no contexto internacional”<sup>2</sup>, o que Moniz Bandeira denominou “Segunda Guerra Fria” que envolve principalmente a balança de poder mundial entre os Estados Unidos e a China<sup>3</sup>. O governo estado-unidense não admite perder a sua hegemonia na América Latina para os chineses que avançam na região em busca de novos mercados, especialmente o brasileiro<sup>4</sup>.

Em suas palavras:

Por trás do processo golpista no Brasil, que levou à ascensão do presidente interino Michel Temer no lugar da presidenta legítima Dilma Rousseff, há

---

<sup>1</sup> Mestrando em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Pesquisador do Laboratório de Geografia Política (GEOPO/USP).

<sup>2</sup>BOFF, Leonardo. La crisis de Brasil y La geopolítica mundial. *KontraInfo*, 21 abr 2016. Disponível em: <<http://kontrainfo.com/?p=1568>>. Acesso em: 27 jun 2016.

<sup>3</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *A segunda Guerra Fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos – Das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

<sup>4</sup>NINIO, Marcelo. Brasil torna-se o primeiro destino de empréstimo chinês na América Latina. *Folha de São Paulo*, 11 fev. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/02/1738777-brasil-torna-se-primeiro-destino-de-emprestimo-chines-na-america-latina.shtml>>. Acesso em: 27 jun. 2016.



poderosos interesses dos Estados Unidos, para ampliar sua presença econômica e geopolítica na América do Sul<sup>5</sup>.

De acordo com Moniz Bandeira, no plano internacional, o Brasil estava “contrariando Washington, com a criação do Banco do BRICS, uma alternativa ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial”<sup>6</sup>. Segundo Oliver Stuenkel, esse novo banco “é a primeira instituição financeira de caráter global que não é liderada pela Europa ou pelos Estados Unidos”<sup>7</sup>. Para ele, esse banco “simboliza o fim do domínio do FMI e do Banco Mundial” que já dura há mais de 70 anos.

Ademais, Moniz Bandeira assevera que “o regime de partilha para o pré-sal, que conferiu papel estratégico à Petrobras, deslocando as petroleiras estrangeiras” incomodou os Estados Unidos<sup>8</sup>. Portanto, não foi por acaso que a Petrobras e a presidenta Dilma Rousseff foram espionadas pela NSA, contradizendo o Pentágono que diz que não faz espionagem com interesses econômicos<sup>9</sup>. Esses são alguns indícios de que Washington, evidentemente, busca controlar o aparelho do Estado brasileiro para criar as condições favoráveis à acumulação lucrativa de capital pelos atores geoeconômicos internacionais. Para David Harvey, esse tipo de aparelho de Estado é conhecido como “Estado neoliberal”, pois as suas ações refletem os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações monopolistas transnacionais e do capital financeiro<sup>10</sup>. De acordo com Noam Chomsky, os Estados Unidos estão mais preocupados em construir as condições mais favoráveis para os seus investimentos privados no exterior do que com o funcionamento do regime democrático nos países da América Latina<sup>11</sup>. A queda dos governos de Honduras, do Paraguai e do Brasil demonstra empiricamente essa tese.

No caso de Honduras, em 2009, embora o presidente Manuel Zelaya fosse do Partido Liberal (PL), o seu governo se afastou gradualmente das posições conservadoras do

<sup>5</sup> MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Ponto de vista: Moniz Bandeira denuncia apoio dos EUA e o golpe no Brasil. *Brasil Alemanha*, 15 jun 2016. Disponível em:

<[http://www.brasilalemanha.com.br/novo\\_site/noticia/ponto-de-vista-moniz-bandeira-denuncia-apoio-dos-eua-a-golpe-no-brasil/8012](http://www.brasilalemanha.com.br/novo_site/noticia/ponto-de-vista-moniz-bandeira-denuncia-apoio-dos-eua-a-golpe-no-brasil/8012)>. Acesso em: 27 jun 2016.

<sup>6</sup> MONIZ BANDEIRA: “Estados Unidos estão agindo para desestabilizar a América Latina”. *Opera Mundi*, 23 mar. 2016. Acesso em: <<http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/moniz-bandeira-eua-estao-agindo-para-desestabilizar-a-america-latina/23032016/>>. Acesso em: 18 maio 2017.

<sup>7</sup> WELLE, *Deutsche*. Como o banco dos BRICS altera a geopolítica financeira. *Carta Capital*, 9 set. 2015. Acesso em: <<https://www.cartacapital.com.br/internacional/como-o-banco-dos-brics-altera-a-geopolitica-financeira-3322.html>>. Acesso em: 18 out. 2017.

<sup>8</sup> MONIZ BANDEIRA: “Estados Unidos estão agindo para desestabilizar a América Latina”. *Opera Mundi*. 23 mar. 2016. Acesso em: <<http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/moniz-bandeira-eua-estao-agindo-para-desestabilizar-a-america-latina/23032016/>>. Acesso em: 18 maio 2017.

<sup>9</sup> BRIDI, Sônia. Petrobras foi espionada pelos EUA, apontam documentos da NSA. *Fantástico*, 8 set. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2013/09/petrobras-foi-espionada-pelos-eua-apontam-documentos-da-nsa.html>>. Acesso em: 29 jun. 2016.

<sup>10</sup> HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014, p. 17.

<sup>11</sup> CHOMSKY, Noam. Os EUA e a “pacificação presidencial” na América Latina. *Esquerda.net*, 16 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.esquerda.net/dossier/os-eua-e-pacifica%C3%A7%C3%A3o-presidencial-na-am%C3%A9rica-latina>>. Acesso em: 27 jun. 2016.



seu partido, no âmbito doméstico aumentou o salário mínimo e, no plano internacional, em 2008, o país associou-se ao Petrocaribe – acordo bilateral com a Venezuela para a compra de petróleo a preços subsidiados inferiores aos do mercado internacional. No mesmo ano, ingressou na Aliança Bolivariana das Américas (ALBA). A adesão do país ao grupo foi o estopim do golpe contra Zelaya<sup>12</sup>.

O pretexto para o golpe foi a proposta de Zelaya de realizar um referendo sobre a possibilidade de convocar uma Assembleia Constituinte, e que permitisse a reeleição do chefe de Estado. Mas os golpistas alegaram duas questões: i) a Constituição do país proibia a consulta popular; ii) que ele visava a sua reeleição no próximo pleito, o que a Constituição também não permite.

Concernente à primeira questão, Ramón Barrios, professor de Direito Constitucional, em San Pedro Sula, em Honduras, lembra, “apesar de a Constituição hondurenha não permitir consultas populares, havia sido aprovada meses antes a Lei de Participação Cidadã, que possibilitaria a realização de um referendo”<sup>13</sup>. Com relação à segunda questão, a eventual eleição para a Constituinte seria em novembro, no mesmo dia do pleito para a sucessão presidencial, o que tornaria impossível sua reeleição. Em 28 de junho – data em que aconteceria o referendo – a Suprema Corte destituiu Zelaya. O presidente foi sequestrado ainda vestindo pijama, pelos militares, e levado para a Costa Rica. De acordo com ele, o avião que o levou à Costa Rica pousou antes em uma base aérea norte-americana próxima à capital hondurenha, Tegucigalpa. O próprio chefe do Comando Sul dos Estados Unidos, o general Douglas Fraser, confirmou o uso da base militar de Palmerola, no norte da capital hondurenha, Tegucigalpa, no golpe de Estado contra o presidente do país, Manuel Zelaya<sup>14</sup>.

O presidente do Congresso, Roberto Micheletti, também do PL, assumiu interinamente a Presidência. Curiosamente, o apoio e reconhecimento dos Estados Unidos ao processo eleitoral posterior que elegeu o novo governo “Pepe” Lobo, do Partido Nacional, rendeu ao Pentágono o uso da base aérea hondurenha de Palmerola. A posição dos Estados Unidos, nesse caso, ficou marcada pela ambiguidade, pois embora o presidente Barack Obama tenha classificado a ação em Honduras de golpe, a secretária de Estado americano, Hillary Clinton, evitou inicialmente assumir essa posição e não falou em exigir avolta de Zelaya. Diferentemente, o Brasil, a Argentina, a Venezuela e tantos outros

<sup>12</sup> MARTIN, André Roberto. Sopa de letrinhas: Alba, Alca, Mercosul, Unasul, Can...Para onde vai a integração latino-americana? In: ARROYO, Mônica; ZUSMAN, Perla (Orgs.). *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*. São Paulo: Humanitas, 2010, p. 39.

<sup>13</sup> GOMBATA, Marsílea. Honduras e Paraguai, motivos de inspiração. *Carta Capital*, 6 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/895/honduras-e-paraguai-motivos-de-inspiracao>> Acesso em: 5 jul. 2016.

<sup>14</sup> FRANCE PRESSE. EUA admitem uso de base durante golpe hondurenho. *Folha de São Paulo*, 3 nov. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2009/09/618851-eua-admitem-uso-de-base-durante-golpe-hondurenho.shtml>>. Acesso em: 2 fev. 2017.





governos da região não reconheceram a legitimidade do processo eleitoral e do novo governo<sup>15</sup>.

Depois do golpe em Honduras, foi a vez de o Paraguai assistir à deposição do seu presidente legítimo Fernando Lugo, em junho de 2012. O golpe foi encoberto pelo impeachment – um processo com aparência legal – que foi aberto e votado em menos de 48 horas, dos quais Lugo só teve 16 horas para se defender das acusações genéricas feitas pela oposição. O motivo alegado para o impeachment é que Lugo não teve “competência” para administrar o país diante de uma crise no campo – na reintegração de posse de uma fazenda, em que morreram 11 camponeses e 6 policiais. A oposição exigia do presidente mais repressão contra os movimentos sociais dos camponeses. Não por acaso, o novo governo que assumiu o poder depois do golpe é dominado pelos latifundiários. Isso implicou na suspensão da participação do Paraguai em reuniões do MERCOSUL, pelos governos do Brasil, da Argentina, e do Uruguai. Lugo foi o primeiro presidente de esquerda do país que interrompeu uma hegemonia de 61 anos no poder do conservador Partido Colorado. A sua política no plano doméstico apoiava a reforma agrária por dentro das instituições<sup>16</sup> e, na agenda internacional, havia uma ação concertada com os países da região pelo multilateralismo através do MERCOSUL, UNASUL e CELAC. Ainda nessa linha, documentos da embaixada americana em Assunção, vazados pelo Wikileaks, revelaram que o embaixador dos Estados Unidos informou a Washington, em março de 2009, que um golpe já estava sendo orquestrado pela direita contra Lugo, mediante parlamento<sup>17</sup>.

### 1.1 Teoria geopolítica da Pan-regiões de Karl Haushofer

Uma análise, à luz desses “movimentos sincrônicos”<sup>18</sup>, aponta para uma dissolução gradual dos governos progressistas da região. Assim, a crise brasileira que enfrentamos desde 2014 não é meramente econômica, mas sim, política, pois o Brasil é apenas mais um

---

<sup>15</sup>Hillary Clinton defende seu rol en el golpe de Estado en Honduras al ser cuestionada por Juan González. *DemocracyNow*. Nova York, 13 abr. 2016. Disponível em:

<[https://www.democracynow.org/es/2016/4/13/hear\\_hillary\\_clinton\\_defend\\_her\\_role](https://www.democracynow.org/es/2016/4/13/hear_hillary_clinton_defend_her_role)>. Acesso em: 18 maio 2017.

<sup>16</sup> CRISTALDO, Mariel. Lugo anuncia criação de conselho da reforma agrária no Paraguai. *O Globo*, 11 nov. 2008. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/lugo-anuncia-criacao-de-conselho-da-reforma-agraria-no-paraguai-3818005>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

<sup>17</sup> Em 2009, EUA já previam golpe no Paraguai. *Brasil 247*, 25 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.brasil247.com/pt/247/mundo/66317/Em-2009-EUA-ja-previam-golpe-no-Paraguai.htm>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

<sup>18</sup> Movimentos sincrônicos são acontecimentos políticos que ocorrem simultaneamente entre os Estados num determinado contexto histórico, gerando um “efeito dominó”. Esses movimentos sincrônicos são mostrados pela História de forma evidente: o movimento independentista na América Latina no século XIX, o golpe civil-militar nos países da região no contexto da Guerra Fria, o movimento pela redemocratização e tantos outros (MENEZES, Wagner. *A contribuição da América Latina para o Direito Internacional: o Princípio da Solidariedade*. Tese. (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 85).



capítulo dentro da geoestratégia global de Washington que durante o governo Obamabuscou estender a sua zona de influência em toda a América Latina, numa perspectiva geopolítica haushoferiana.

Será necessário fazer aqui uma breve digressão para apresentar alguns dados referentes ao modelo haushoferiano a fim de que se estabeleça a sua relação com o avanço da direita na América Latina capitaneada pelo governo estado-unidense.

Foi Karl Haushofer – geopolítico alemão, nascido em 1869 – quem propôs em 1937 uma regionalização do espaço mundial em quatro grandes unidades, denominada por ele de *Pan-regiões*, cada uma delas estaria articulada a três áreas (terra, capital e trabalho) que, por sua vez, desempenhariam diferentes funções no espaço de cada uma delas:

- 1) A *terra* seria uma área importante pelo fato de estar localizada numa região pouco povoada, logo, serviria de espaço reserva para uma futura ocupação e também seria utilizada como fonte de matérias-primas;
- 2) O *capital* é a área responsável pelo centro industrial dinâmico, galvanizador de regiões menos desenvolvidas;
- 3) O *trabalho* é outra área cuja função principal seria a de fornecer mão de obra barata para a continuidade do processo de industrialização do centro, ou ainda, para ajudar o povoamento do espaço reserva.

Do ponto de vista da balança de poder, a teoria de Pan-regiões, de Haushofer, esboçava um mundo em equilíbrio, em que o sistema internacional estaria alinhado aos interesses nacionais das grandes potências sem superposição de nenhuma delas. Com isso, ele imaginava que a paz mundial estaria assegurada, não havendo mais a necessidade de os Estados entrarem em guerra. Contudo, essa teoria não conseguiu eliminar as assimetrias Norte-Sul, posto que todos os Estados que exerceriam a liderança das Pan-Regiões seriam as potências industriais do Hemisfério Norte. Na época de Haushofer, para construir uma “ordem mundial ideal”, era necessária uma aliança entre Alemanha, URSS e Japão em oposição à Inglaterra, à França e à China; e sem mexer com os Estados Unidos e sua hegemonia no novo continente<sup>19</sup>.

Como aponta André Martin:

Haushofer compreendia perfeitamente que o resgate do poderio alemão dependia, portanto, de uma aliança com a Rússia, e dedicaria o principal dos seus esforços para convencer seus compatriotas do acerto desta aliança. Apesar de ideologicamente identificado com o *pan-germanismo*, ele teve o mérito de renunciar às suas preferências, tendo em vista o apreço pela teoria do *Heartland* de Mackinder, a qual lhe parecia uma explicação mais aderente à realidade, do que aquela outra, também muito difundida à

<sup>19</sup> VESENTINI, José William. *Novas geopolíticas*. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2011, p.21.



época, de que os germânicos compunham uma “raça superior”. Foi com base, e na convicção de que a tendência histórica irreversível apontava para o declínio das velhas potências colonialistas – Inglaterra e França, e em favor da ascensão das novas potências industriais – Estados Unidos, Alemanha, Rússia e Japão que ele desenvolveu sua teoria das “*pan-regionen*”, substituindo o “povo”, pelo “espaço”, como categoria unificadora dos grandes aglomerados geopolíticos<sup>20</sup>.

Essa aliança costurada pela Alemanha consistiria na regionalização do espaço mundial em quatro grandes zonas de influências distribuídas para cada uma das novas potências industriais:

- 1) A zona de influência alemã, denominada de *Euráfrica*, que abarcaria a Europa exceto a Rússia, mais o Oriente Médio exceto o Irã, e todo o continente africano. Nessa perspectiva, a Alemanha seria o centro geoeconômico (capital), o mundo árabe entraria como espaço reserva e fornecedor de petróleo (terra), e a África sub-saariana serviria de viveiro de mão de obra (trabalho);
- 2) A zona de influência da URSS, isto é, a *Pan-Rússia* estabelecia a Rússia europeia como o centro industrial (capital), a Sibéria a área-reserva (terra) e a Índia a fonte de mão de obra (trabalho);
- 3) A zona de influência japonesa, conhecida como *Pan-Ásia* ou a *Esfera de Coprosperidade asiática*, nome dado pelos japoneses à vasta área em que o Japão representaria o centro industrial (capital), a Austrália serviria como área-reserva (terra), e a China como a fornecedora de mão de obra (trabalho);

A zona de influência dos Estados Unidos, chamada de *Pan-América*, reunido todo o continente americano, onde os Estados Unidos seriam a cabeça industrial (capital), o Canadá o espaço reserva (terra), e a América Latina o “viveiro” de mão de obra (trabalho).

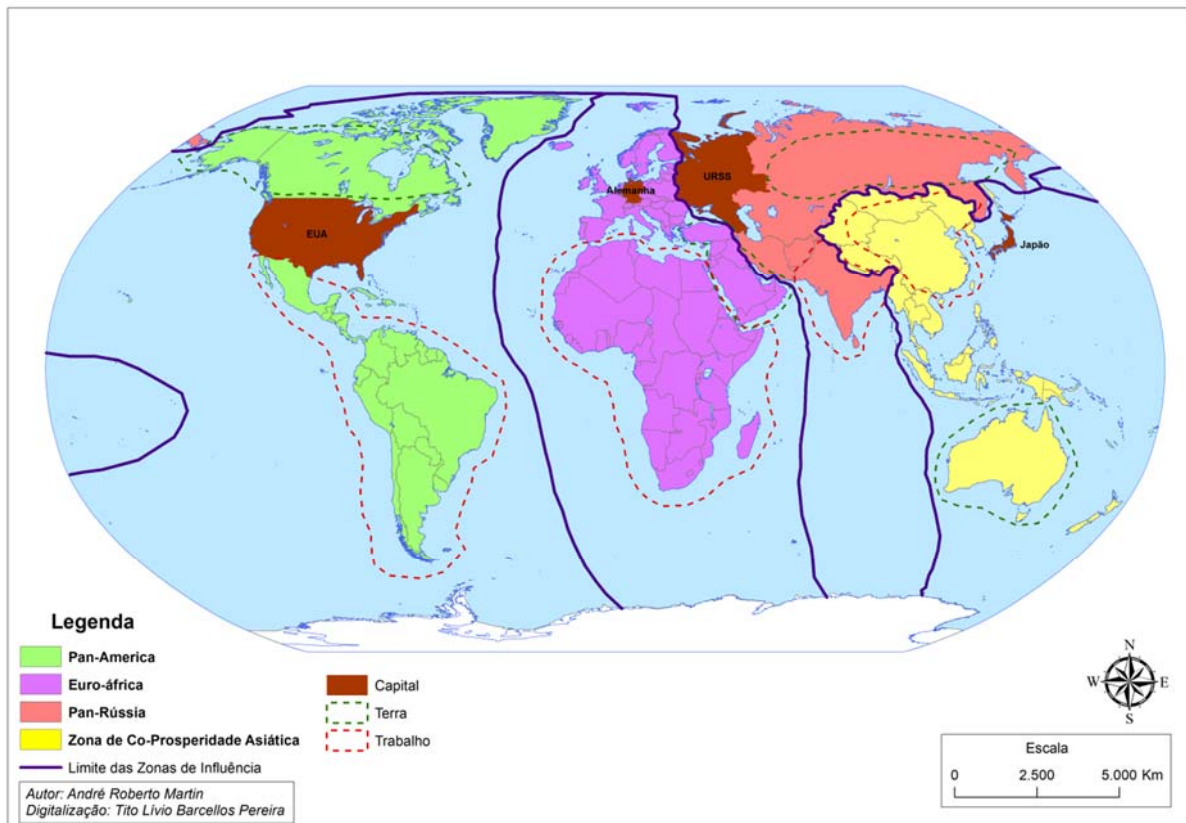
De acordo com o geopolítico alemão, cada uma dessas quatro grandes unidades políticas teria uma potência como cabeça. Isso permitiria que esses quatro países centrais – Alemanha, URSS, Japão e Estados Unidos –estivessem geopoliticamente satisfeitos, garantindo, assim, o equilíbrio de poder entre eles e, conseqüentemente, a paz e a segurança internacional.

---

<sup>20</sup> MARTIN, André Roberto. Geopolítica e Poder Mundial. In: CASTELAR, Sônia Maria Vanzella; MARTINS, Elvio Rodrigues (Org.). *Geografia*. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, Universidade de São Paulo, 2004, p. 25.



**Mapa 1 – As Pan-regiões de Haushofer (1937)**



Diante dessa regionalização do espaço mundial, proposta por Haushofer, a questão que se coloca é a seguinte: é possível essa teoria atualmente? Como poderíamos pensá-la na contemporaneidade? Até que ponto os blocos econômicos podem exemplificar essa teoria?

## 2. FORÇAS CENTRÍPETAS E CENTRÍFUGAS

Para Milton Santos, as forças centrípetas são forças de agregação que dão coesão a uma base territorial específica, já as forças centrífugas são forças de desagregação que produzem uma tendência à fragmentação<sup>21</sup>.

Nesse sentido, as instituições de segurança como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) são identificadas como forças centrípetas. Mesmo com pouco tempo em funcionamento, essas organizações desempenham, politicamente, um papel relevante na

<sup>21</sup> SANTOS, Milton. *A natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014, p. 286; SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 24 ed. Rio de Janeiro: Record, 2015, p. 110.



solução pacífica de controvérsia, tendo atingido avanços importantes na mediação de tensões regionais – a exemplo da crise separatista do Pando (Bolívia, 2008), do acordo EUA-Colômbia que visava ampliar as bases militares no território colombiano (2009), da crise entre Colômbia e Venezuela (2010), do apoio à ordem constitucional e democrática do Equador quando da sublevação de sua Polícia Nacional (2010)<sup>22</sup>, de reconhecer o direito da Argentina sobre as Ilhas Malvinas (2014), de rejeitar o decreto dos Estados Unidos contra a Venezuela (2015) e do apoio ao processo de paz na Colômbia (2016)<sup>23</sup>.

Todas essas iniciativas contribuem para uma “comunidade de segurança”, conceito criado por Karl Deutsch, em 1957, em que os conflitos entre os membros da comunidade serão resolvidos sem guerra, mas pelo diálogo<sup>24</sup>.

Por outro lado, as forças centrífugas são identificadas com o surgimento da Aliança do Pacífico. Do mesmo modo que a ALCA, esse novo bloco econômico permitirá que os Estados Unidos ampliem a sua zona de influência em toda a América Latina, numa perspectiva geopolítica haushoferiana, recompondo o “seu” mercado já ameaçado pela concorrência da China que desponta como um novo ator extra-regional.

Conforme assinalou Emir Sader:

A Aliança do Pacífico é a versão para o século XXI de outros projetos fracassados dos EUA para estender a todo o continente uma área de livre comércio. A primeira versão foi o Nafta – Área de Livre Comércio da América do Norte -, assinado entre os EUA, o Canadá e o México, em 1994, cujos planos iniciais eram ir incorporando a países do continente, conforme seus governos correspondessem às normas do Consenso de Washington<sup>25</sup>.

Nesse contexto, o próximo país que pretendia ingressar no NAFTA era o Chile, porém, no mesmo ano da assinatura do acordo, o México entrou numa crise econômica monumental, causada pela desvalorização do peso mexicano, em dezembro de 1994, conhecida como “efeito tequila”, que refletiu fortemente na região, sendo a primeira crise do neoliberalismo na América Latina. Os Estados Unidos tiveram que mudar sua geoestratégia. Não havia mais como seguir convidando outros países latino-americanos a seguir o exemplo mexicano em sua opção, quando os primeiros resultados do novo bloco econômico já

<sup>22</sup> UNASUL. *Ministerio das Relações Exteriores*. Disponível em:

<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>>.

Acesso em: 2 ago. 2017.

<sup>23</sup> Presidente Correa: Países miembros de Celac confirmansucompromiso de integración. *La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, ene. 28, 2016. Disponível em:

<<https://celac.cancilleria.gob.ec/presidente-correa-paises-miembros-de-celac-confirman-su-compromiso-de-integracion/>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

<sup>24</sup> DEUTSCH, Karl Wolfgang et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University, 1957.

<sup>25</sup> SADER, Emir. A Aliança do Pacífico, uma alternativa? *Carta Maior*, 26 fev. 2014. Disponível em:

<<http://www.cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/A-Alianca-do-Pacifico-uma-alternativa-2/30348>>. Acesso em: 17 jun. 2016.





havam sido negativos. Por isso mesmo, Washington elaborou uma nova versão da sua geoestratégia denominada Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A proposta foi apresentada por George Bush, em 2000, no Canadá. O alvo número um dessa ofensiva imperialista foi o MERCOSUL, que detém 10% do mercado das Américas e dentro deste, o Brasil, cujo mercado equivalia a 2/3 do mercado da região correspondente<sup>26</sup>.

Conjuntamente, na América do Sul, surge um movimento sincrônico por meio da ascensão de vários governos progressistas na região – Hugo Chávez na Venezuela (1998), Lula no Brasil (2003), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Evo Morales na Bolívia (2006), Michele Bachelet no Chile (2006), Rafael Correa no Equador (2007), Fernando Lugo no Paraguai (2008) e José Mujica no Uruguai (2010) –, que ao invés de assinar Tratados de Livre Comércio com os Estados Unidos, privilegiaram os processos de integração regional via MERCOSUL, UNASUL, ALBA, CELAC, entre outros, portanto, pondo fim ao projeto ALCA.

Diante desse novo cenário geopolítico regional, que se desenhava nos anos 2000, a correlação de forças ficou desfavorável para os Estados Unidos que, conseqüentemente, passaram a sofrer o maior isolamento da sua história na América Latina. Por essa razão, mudaram novamente a sua geoestratégia e passaram a costurar acordos bilaterais com os países da região que mantiveram a opção pelo livre comércio como a Colômbia, o Peru, o Chile e trouxeram ainda o México como cabeça de ponte para se projetarem na América do Sul em detrimento da integração regional.

Como afirma o Embaixador Celso Amorim:

Ninguém vai dizer "vamos acabar com a Unasul, vamos acabar com o Mercosul". Eles vão dizer "vamos flexibilizar o Mercosul, vamos abrir a Unasul para entrar um ou outro país de fora da América do Sul, com perspectivas diferentes". "Vamos fazer uma associação com a Aliança para o Pacífico". É isso que vai acontecer<sup>27</sup>.

Através da Aliança do Pacífico, os Estados Unidos buscam não só retomar a ALCA, mas também destruir o processo de integração regional colocando o Brasil de volta em um cantinho pequeno no tabuleiro de xadrez da geopolítica global. Todavia, segundo Celso Amorim, "o problema é que o Brasil é grande demais, ele não consegue se esconder em um

<sup>26</sup> SERRA, José. A Alca e a abertura. *Folha de S. Paulo*, 15 maio 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi150508.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

<sup>27</sup> PUFF Jefferson. Impeachment é 'maquiavelismo de província', diz Celso Amorim. *BBC Brasil*, 15 abr. 2016. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160414\\_celso\\_amorim\\_ping\\_jp](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160414_celso_amorim_ping_jp)> Acesso em: 5 jul. 2016.



cantinho [...] o Brasil não pode se ausentar das questões mundiais, mas ser um construtor da agenda internacional”<sup>28</sup>.

A eleição de Donald Trump, em 2016, sinaliza uma tendência de Nova Ordem Mundial pós-Globalização. Os Estados Unidos e Inglaterra, diferentemente do que todos imaginavam, estão priorizando suas políticas econômicas no fortalecimento do seu mercado interno, em detrimento do globalismo, que há muito tempo está debilitado devido à crise econômica mundial de 2008. Além disso, do ponto de vista da política externa, “as ideias de Samuel Huntington, não apenas sobre o choque das civilizações, mas sobre o declínio americano”<sup>29</sup> levaram o governo Trump a abandonar o universalismo (por exemplo, da “democracia como valor universal”) como um paradigma da diplomacia estado-unidense e, em seu lugar passou a adotar uma multipolaridade entre os principais “Estados-núcleos”<sup>30</sup> – Estados Unidos, Rússia e China – que atuariam nesse novo cenário geopolítico mundial, visando mediar os conflitos existentes nas suas respectivas zonas de influências. A aproximação dos Estados Unidos e Rússia<sup>31</sup>, a Paz de Aleppo na Síria<sup>32</sup> e, a proposta chinesa para solucionar a tensão entre as duas Coreias e os Estados Unidos<sup>33</sup>, confirmam empiricamente essa tese.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho contribui para revelar que a crise brasileira não é pura e simplesmente econômica, mas sim política, porque justamente está inserida no contexto internacional, o que Moniz Bandeira denominou “Segunda Guerra Fria” que envolve principalmente a balança de poder entre os Estados Unidos e a China na América Latina.

Ademais, o artigo constatou que na arquitetura contemporânea de segurança da América Latina há forças centrípetas e centrífugas presentes na região. As primeiras

<sup>28</sup> “O Brasil não pode se ausentar das questões mundiais”, alerta Celso Amorim. *Instituto Lula*, 4 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.institutolula.org/o-brasil-nao-pode-se-ausentar-das-questoes-mundiais-alerta-celso-amorim>>. Acesso em: 5 jul. 2016.

<sup>29</sup> ASHFORD, Emma M. Trump’s Team Should Ditch the ‘Clash of Civilizations’. *The National Interest*, 7 dez. 2016. Disponível em: <<http://nationalinterest.org/blog/trumps-team-should-ditch-the-clash-civilizations-18654>>. Acesso em: 20 maio 2017.

<sup>30</sup> Os Estados-núcleos são aqueles Estados que exercem a liderança de uma determinada “civilização” no sentido huntingtoniano. Eles desempenham um papel vital para a mediação dos conflitos mundiais contemporâneos (HUNTINGTON, Samuel Phillips. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997, p. 193-5).

<sup>31</sup> Lavrov se reúne com secretário de Estado dos EUA antes de encontro com Trump. *G1*, 10 maio 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/lavrov-se-reune-com-secretario-de-estado-dos-eua-antes-de-encontro-com-trump.ghtml>>. Acesso em: 22 maio 2017.

<sup>32</sup> Vitória em Aleppo é crucial para estabelecer a paz na Síria, diz Irã. *Agência Brasil*, 5 jan. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-01/vitoria-em-aleppo-e-crucial-para-estabelecer-paz-na-siria-diz-ira>>. Acesso em: 22 maio 2017.

<sup>33</sup> China propõe pacto aos EUA e à Coreia do Norte para evitar ‘colisão frontal’. *G1*, 8 mar. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/china-propoe-pacto-aos-eua-e-a-coreia-do-norte-para-evitar-colisao-frontal.ghtml>>. Acesso em: 22 maio 2017.



representadas pelas instituições de segurança como a UNASUL e a CELAC, que foram influenciadas por Simon Bolívar e contribuem para a formação de uma comunidade de segurança e, portanto visam à integração regional, por outro lado, as forças centrífugas são identificadas com o surgimento da Aliança do Pacífico. Esse novo bloco econômico é uma nova roupagem da ALCA para justamente ampliar a zona de influência dos Estados Unidos na América Latina, numa perspectiva geopolítica haushoferiana.

Analisando a situação do Brasil, através da metodologia SWOT, nota-se que a ameaça do globalismo, preconizada pela candidata Hillary Clinton, não se concretizou, devido à eleição de Donald Trump. Por outro lado, surgiu uma nova oportunidade para o Itamaraty ampliar a projeção externa do Brasil para além do limite sul-americano. Para tanto, é necessário um saber geopolítico para ter condições de tirar proveito do desgaste nas relações Estados Unidos-México e resgatar a ALALC. Isso é condição *sinequa non* para retomar a proposta de integração da América Latina.

## REFERÊNCIAS

DEUTSCH, Karl Wolfgang et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University, 1957.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HUNTINGTON, Samuel Phillips. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.

MARTIN, André Roberto. Geopolítica e Poder Mundial. In: CASTELAR, Sônia Maria Vanzella; MARTINS, Elvio Rodrigues (Org.). *Geografia*. São Paulo: Secretaria de Estado da Educação, Universidade de São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. Sopa de letrinhas: Alba, Alca, Mercosul, Unasul, Can...Para onde vai a integração latino-americana? In: ARROYO, Mônica; ZUSMAN, Perla (Orgs.). *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*. São Paulo: Humanitas, 2010.

MENEZES, Wagner. *A contribuição da América Latina para o Direito Internacional: o Princípio da Solidariedade*. Tese. (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *A segunda Guerra Fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos – Das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SANTOS, Milton. *A natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.



\_\_\_\_\_. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 24 ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

VESENTINI, José William. *Novas geopolíticas*. 5. ed. São Paulo: Contexto, 2011.



## **GT 01 - Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado da América Latina**

### **A MEDIAÇÃO COMO MÉTODO ADEQUADO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA SEARA FUNDIÁRIA NA AMAZÔNIA**

Jessyca Fonseca Souza(UFPA)<sup>1</sup>  
jessycafonsecasouza@hotmail.com

#### **RESUMO**

Considerando o ingresso da mediação como forma de resolução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro formalmente em 2010, através da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça e, por conseguinte, o grande crescimento de sua utilização, apura-se a viabilidade de se utilizar deste método como tratamento adequado aos conflitos na seara fundiária e agrária amazônica. Objetiva-se, com isso dar um novo enredo a tais conflitos frequentemente judicializados, mas sem alcance de uma eficaz solução. Para tanto, a presente pesquisa baseia-se na análise bibliográfica de fontes relativas à mediação e ao conflito fundiário e agrário, partindo do método dedutivo. Deste modo, observa-se que a real compreensão das técnicas da mediação, permite reconhecer a capacidade de adaptação do método mediativo aos conflitos em análise e superar as problemáticas que se colocariam como supostos empecilhos para a utilização da mediação – principalmente a desigualdade das partes e a indisponibilidade dos interesses públicos –, permitindo concluir pela viabilidade da sua utilização a fim de tratar adequadamente os conflitos fundiários e agrários.

Palavras-chave: Mediação, Conflitos agrários e fundiários, Viabilidade.

#### **1. INTRODUÇÃO**

A mediação, enquanto meio resolutivo de conflitos, tem o seu reconhecimento formal há pouco tempo no Brasil. A partir dele, percebe-se a tentativa de utilizá-la como panaceia de todo e qualquer conflito da realidade prática. Apesar desse aparente exagero, para além das controvérsias sobre sua utilização, percebe-se que a mediação é um meio adequado para a resolução de uma variada gama de conflitos.

No Brasil, a mediação começou a ser adotada formalmente em 2010, a partir da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Tal Resolução foi fruto de uma política de reforma do Judiciário brasileiro que tinha como objetivo garantir o acesso à justiça efetivo (justo) para a população, que encontrava (e ainda encontra) um Poder Judiciário assoberbado de demandas judiciais. Tal política pública foi influenciada também por um contexto internacional.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Pará (CESUPA). Secretária da Comissão de Conciliação, Mediação e Arbitragem da OAB/PA. Advogada.

<sup>2</sup> Neste sentido, é possível mencionar que a partir da década de 1970, alguns documentos internacionais foram desenvolvidos na tentativa de permitir um acesso verdadeiro à justiça. Pode-se citar aqui o “Access to Justice” de





Assim, o Ministério da Justiça brasileiro guiado por este viés, conferiu espaço à conciliação e à mediação como formas adequadas de resolução de conflito, reconhecendo que o acesso à justiça não devia se confundir com o acesso ao Judiciário (AZEVEDO, 2013, p. 11).

Passado este primeiro marco brasileiro de introdução da mediação no ordenamento jurídico, ela, então, ganha espaço também no Código de Processo Civil (CPC) de 2015, denotando-se a partir daí, um verdadeiro sistema integrado de resolução de conflitos, a qual não se baseia mais unicamente na jurisdição, mas também em outras formas de resolução de conflitos, como a conciliação e a arbitragem que também foram reconhecidas<sup>3</sup>.

Por fim, e ainda em 2015, a mediação ganha lei própria – Lei nº 13.140 – a qual delinea, mais especificamente, seu método, seus objetivos e princípios, e ainda reconhece o meio extrajudicial de realização da mediação. Abriu-se ainda, expressamente, a possibilidade de realização de tal técnica aos conflitos envolvendo a Administração pública, através de pessoas jurídicas de direito público<sup>4</sup>.

É devido reconhecer que apesar do viés de introdução de outros métodos além da jurisdição, sob a justificativa de tratamento adequado dos conflitos, sua inserção teve como objetivo principal diminuir as demandas destinadas aos magistrados brasileiros, e tentar diminuir a chamada hiperjudicialização<sup>5</sup>.

É possível chegar a tal tipo de reconhecimento quando se percebe o método da mediação inserido em leis brasileiras que discorrem, por exemplo, sobre a realização da mediação antes da audiência de instrução e julgamento (art. 334 do CPC), indo de encontro com um dos seus princípios de realização que é a voluntariedade da autonomia das partes. Tais exemplos deturpam a mediação uma vez que não estabelecem bases mínimas necessárias para ela poder ser utilizada.

Apesar de não estar aberta a todos os tipos de conflitos, este trabalho pretende enfrentar o problema da utilização da mediação nos conflitos envolvendo questões fundiárias e agrárias na Amazônia. E o fará, primeiramente reconhecendo que a mediação deve ser compreendida como método, o qual possui suas características, princípios norteadores e técnicas específicas de realização por parte do mediador e a partir de então,

---

Mauro Cappelletti e Bryant Garth e a palestra “Varieties of dispute processing” realizada pelo Professor Frank Sander na Pound Conference, em 1976 nos Estados Unidos.

<sup>3</sup>Art. 3º, §§1º e 3º do Código de Processo Civil.

<sup>4</sup>Capítulo II da Lei nº 13.140/15 – Lei de mediação brasileira.

<sup>5</sup>A chamada hiperjudicialização advém da “judicialização das demandas sociais significa que todos os litígios, dos mais simples aos mais complexos, são submetidos ao crivo do Judiciário.”(ALMEIDA; ALMEIDA, 2015, p. 155).



ao permitir-se esta forma de análise, se constituirá uma compreensão adequada de resolução de conflitos desta seara, principalmente quanto às características mais fortes dos conflitos fundiários e agrários: a desigualdade das partes e a indisponibilidade dos interesses públicos.

## 2.A MEDIAÇÃO COMO MÉTODO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

A mediação frequentemente é conhecida como é um método heterocompositivo de resolução de conflito. A identificação da sua natureza jurídica como “método” se dá por conta de estar

baseada num complexo interdisciplinar de conhecimento científicos extraídos especialmente da comunicação, da psicologia, da sociologia, da antropologia, do direito e da teoria dos sistemas. E é também, uma arte, em face das habilidades e sensibilidades próprias do mediador (VASCONCELOS, 2008, p.36).

Sendo assim, a mediação, por si, é, na verdade um conjunto de influências de diversos ramos do saber, dos quais um deles é o direito, por isso a sua designação como método.

Por outro lado, a lei de mediação brasileira (Lei nº 13.140), traz a mediação como

atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia. (BRASIL, 2015)

Partindo-se, brevemente para a etimologia de “técnica”, percebe-se que de sua origem grega, “*téchne*” está ligada à arte, ofício. E hoje, segundo o dicionário Aurélio, pode-se indicar como “parte material de uma arte” (FERREIRA, 2010).

Tais indicações têm como objetivo demonstrar que a mediação não deve ser configurada como um método fechado, como um procedimento estipulado de fases ou etapas determinadas e institucionalizadas. É certo que a lei brasileira de mediação traz consigo uma indicação do “caminhar” da mediação judicial, entretanto, é coerente advertir que tal indicação, não deve ser levada à risca, caso contrário tornar-se-á uma verdadeira desconfiguração da própria mediação.

Outro ponto de esclarecimento é quanto à sua característica heterocompositiva, que se dá por conta do papel do mediador ser essencial para as partes mediandas conseguirem alcançar o diálogo e ainda porque o restabelecimento da comunicação apenas é possível através do aparelhamento teórico e prático deste profissional, que se utilizará dos aprendizados da sua formação profissional e ainda se adequará ao caso em que foi



solicitado conforme outras experiências semelhantes que pode ter vivenciado como mediador. (SANTOS, GALVÃO FILHO, 2014, p.442)<sup>6</sup>

Para os estudiosos que afirmam a natureza heterocompositiva da mediação a indicam porque defendem a própria necessidade da atuação do mediador, entendendo que se as partes conseguissem chegar a um consenso, não estariam solicitando uma mediação.

Superando tais controvérsias mais formalistas, indica-se ainda que a mediação é destinada para o tratamento de conflitos que envolvem um “vínculo anterior” (Art. 165, § 3º do CPC). Este vínculo pode ser interpretado como uma relação de afetividade entre as partes, isto é, que envolva alguma forma de sentimentalismo. Neste sentido, é possível indicar a mediação também para conflitos que se estendem durante os anos (como os conflitos agrários e fundiários), uma vez que por conta de tal empasse as partes envolvidas possuem uma considerável proximidade.

O reconhecimento da destinação da mediação para determinados tipos de conflitos, já permite ultrapassar a ideia da sua introdução como superação da hiperjudicialização, ou seja, o grande número de demandas destinadas ao Judiciário. Na verdade, a mediação apenas ganha espaço para conflitos, como já mencionado, nas quais as partes possuam o “vínculo anterior”. A falsa compreensão da introdução da mediação como solucionadora de toda e qualquer base conflituosa precisa ser desconsiderada.

Indicando uma definição abstrata e aberta para a mediação, passa-se a analisar algumas das tantas características deste método que decorrem dos seus princípios norteadores<sup>7</sup>.

## **2.1. Princípios da mediação**

A mediação pode ser encaminhada a partir dos princípios, os quais devem ser vistos como uma orientação na atuação do mediador, isto é, são eles que irão medir a adequação das atitudes do profissional e guiar sua atuação para com as partes. (Art. 1º, Resolução nº125/CNJ)

O artigo 2º da lei de mediação elenca um rol de oito princípios<sup>8</sup>. Entretanto, para uma análise mais adequada quanto a real problemática deste trabalho, discorrer-se-á sobre

---

<sup>6</sup>A mediação encontra, porém, um empecilho quanto à estipulação de sua auto ou de sua heterocomposição. Apesar da corrente majoritária entender pela sua heterocomposição, há doutrinadores que a indicam como autocompositiva, afirmando que o terceiro imparcial (mediador) trabalhará apenas no sentido de auxiliar as partes na busca restabelecimento da comunicação. Por isso, a figura do terceiro (que a classificaria como heterocompositiva), não poderia ser considerada, julgando que o mediador não interfere no resultado final da mediação.

<sup>7</sup> Os princípios da mediação podem ser encontrados tanto no art. 2º da lei nº 13.140 quanto no Código de ética de conciliadores e mediares judiciais, no seu art. 1º encontrado dentro da Resolução nº 125.



apenas estes princípios, sem que isso signifique a desconsideração em importância dos demais.

A análise aqui realizada iniciará pela melhor compreensão do princípio da autonomia da vontade das partes. É por conta deste princípio que as partes se encontram- cientes de participarem da mediação, isto é, a mediação dificilmente conseguirá ser guiada e, por conseguinte, chegará ao seu objetivo, se as partes (mediandos) não tiverem voluntariamente aceitado a realizar a mediação. Isto significa que não há viabilidade quando da realização da mediação obrigatória.<sup>9</sup>

Outro princípio da mediação é a isonomia das partes. Os participantes da mediação devem, preponderantemente, manifestar-se igualmente e estarem em igualdade de condições na realidade prática para que assim seja refletida nas sessões de mediação. Isso porque no momento de realização da mediação, a possibilidade de sobreposição de forças de uma das partes por outra, poderá inviabilizar a realização adequada da mediação. A existência de uma desigualdade fática entre as partes, entretanto, não inviabiliza por completo a possibilidade de utilização da mediação e ainda a sua adequação ao caso. Tal detalhe será analisado posteriormente neste estudo.

A confiança no mediador também é essencial para a condução da mediação. Na verdade, a confiança é fundamental para que as partes consigam se sentir mais confortáveis e acolhidas e, de fato, superem a barreira do nervosismo, vergonha ou mesmo do orgulho e passem a dialogar.

A confiança no mediador é influenciada pelo princípio conhecido como “confidencialidade”. Ele determina que as informações que forem mencionadas durante as sessões de mediação não podem ser levadas pelo mediador para outros lugares e nem a outras pessoas. Tanto o mediador quanto todos os envolvidos direta e indiretamente na mediação não estão autorizados a revelar estas informações a outras pessoas.<sup>10</sup>

Por fim, o princípio identificador da mediação e assim, o que a distingue das demais formas de resolução do conflito é o chamado Princípio do empoderamento das partes. O empoderamento das partes é o papel principal do mediador. Através das técnicas mediativas, ele tem como o objetivo despertar nas partes o espírito de autodeterminação a

---

<sup>8</sup>“Art. 2º. A mediação será orientada pelos seguintes princípios: I - imparcialidade do mediador; II - isonomia entre as partes; III - oralidade; IV - informalidade; V - autonomia da vontade das partes; VI - busca do consenso; VII - confidencialidade; VIII - boa-fé.” (LEI DE MEDIAÇÃO, 2015, BRASIL).

<sup>9</sup> Quanto a isso, já se citou o artigo do CPC que traz a “audiência de mediação e conciliação, quando possível”. Tal artigo, como já dito deturpa a mediação, quando não considera a vontade das partes que nela será envolvida.

<sup>10</sup> O art. 30 da Lei nº 13.140



fim de conseguirem (r)estabelecer o diálogo entre elas e, por conseguinte, tentar alcançar uma solução para o conflito através delas mesmas.

O empoderamento é caracterizador da mediação, pois é através dele que o conflito poderá ou não ser superado. Ao conseguir empoderar os mediandos, eles reconhecem-se capazes de, por si só, terem segurança para determinar o que acreditam ser mais coerente para superar o conflito. A partir do empoderamento, o diálogo, antes conturbado, passa a se dar mais naturalmente entre as partes e daí também, suas tentativas de solucionar o conflito.

É a partir disso que se reconhece que o objetivo principal da mediação não é verdadeiramente o acordo ou a suposta solução do conflito, mas sim, a restauração do diálogo entre as partes, isto é, a preservação do “vínculo anterior”.

Deste princípio, é também possível extrair que o mediador não se caracteriza por impor uma decisão, mas primordialmente por despertar nas partes este sentimento de autodeterminação. O mediador, então é um terceiro imparcial não-hierárquico (VASCONCELOS, 2008, p. 39). Se ele propuser possibilidades de solução do conflito, ao contrário, não estará empoderando, mas permitindo que as partes mantenham-se delegando a terceiros a solução dos seus problemas.

## **2.2. As finalidades da mediação**

Reconhecendo a mediação fora do espectro de solução pura do conflito, é devido afirmar, mais uma vez, que ela se presta primeiramente a (r)estabelecer o diálogo entre as partes, e posteriormente à manutenção desta relação restabelecida<sup>11</sup>. Nesta escala, as partes passam a vislumbrar o conflito como um fruto natural de uma sociedade complexa e com isso, tendem a trata-lo mais adequadamente ou, ao menos, não insistir numa maior litigiosidade.

Há um conjunto de consequências positivas que advém do (r)estabelecimento do diálogo entre os mediandos. Tais consequências são entendidas como as finalidades da mediação. A primeira delas é a própria preservação da relação e na medida em que os mediandos voltam a dialogar, é possível que eles preservem a relação (o vínculo anterior) que tinham.

---

<sup>11</sup>Por isso que este estudo enfatiza o termo “tratamento do conflito” por meio da mediação, uma vez que tal método tem como finalidade primeira a construção do diálogo entre os envolvidos no conflito. Por isso que o “papel do mediador não consiste em apresentar soluções e sim em agir de forma a estimular partes a considerarem desenvolvimentos da relação conflituosa.” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016, p.69)





As finalidades da mediação também se alargam para além dos problemas que foram objeto da mediação realizada. Fernanda Tartuce indica que uma vez tendo participado de uma mediação e obtido o aprendizado do empoderamento, as partes constroem subsídios para enfrentar suas dificuldades diárias sob um olhar mais positivo também, evitando outros conflitos (2008). Além disso, indica a autora que a mediação se encaminha para a verdadeira pacificação social quando incentiva os indivíduos a enfrentarem seus impasses sem a necessária atuação do Estado (através do Poder Judiciário).

As finalidades e consequências da mediação estendem-se, assim, para além da relação entre as partes, e chegam a alcançar toda uma sociedade. (AZEVEDO, p. 2013, p. 237-238). Ao considerar como pano de fundo a realidade brasileira, vê-se as grandes vantagens que a mediação tende a promover, considerando que hoje ainda há forte delegação de solução dos conflitos ao Poder Judiciário, fortalecendo a hiperjudicialização.

### **2.3. As técnicas da mediação**

Compreendendo as bases principiológicas e finalidades da mediação, passa-se para a análise das técnicas mediativas, sem intenção, mais uma vez, de exaurir o tema, mas com o intuito de reconhecê-la para viável no tratamento de conflitos socioambientais territoriais.

A mediação pode ser realizada por meio de uma série de técnicas que envolvem os sentidos, comportamentos e reações dos mediados. Ao mediador judicial<sup>12</sup> exige-se uma gama de capacitação teórica para a realização das mediações, desde o conhecimento dos princípios norteadores até a forma de alcançar o diálogo entre as partes, como seu principal objetivo.

Estas técnicas, comumente chamadas de ferramentas, auxiliam o mediador por um lado mais instrumental, enquanto os princípios os indicam maneira com que tais técnicas devem ser construídas na realidade prática.

Dentre as técnicas utilizadas na mediação, menciona-se a recontextualização, quando há uma necessidade de retornar ao momento-fato de desenvolvimento do conflito. Isso se dá porque comumente as pessoas tem uma facilidade de, no momento de incitadas a desenvolver sobre o conflito, incluírem outras questões que perpassam para além do objeto da mediação propriamente dito. Recontextualizar é trazer o(s) mediando(s) para o momento do conflito, para, na verdade, os fatos que o acarretaram.

---

<sup>12</sup>As exigências da capacitação do mediador judicial, não são exigidas para o mediador extrajudicial. A este, apenas é necessário que ele tenha a confiança das partes mediados, conforme o art. 9 d Lei nº 13.140.



Além da técnica da recontextualização, aqui se chama a atenção, particularmente para a técnica da escuta ativa. Escutar ativamente é fazer com que o mediando esteja sendo apreendido e compreendido cuidadosamente pelo mediador. Ou seja, é deixá-lo sentir que a sua fala tem um espaço importante dentro do momento da mediação, enfim, é “permitir à pessoa perceber que ela é objeto de atenção” (TARTUCE, 2008, p. 233).

As atividades de falar, escutar questionar e responder devem ser apropriadamente praticadas pelo terceiro imparcial para promover o diálogo, identificar os interesses envolvidos (...) e colaborar para a retomada de conversações produtivas. (TARTUCE, 2008, p. 239).

Assim, para a realização de uma eficaz mediação é imprescindível a capacidade de escutar ativamente do mediador. E tal capacidade é ainda mais necessária para a realização de mediações socioambientais, conforme se demonstrará.

### 3. O CENÁRIO DOS CONFLITOS AGRÁRIOS E FUNDIÁRIOS

Inicialmente, é importante reconhecer que os conflitos fundiários e agrários se encontram sob um contexto de “Justiça socioambiental”, isto é, um movimento que faz

parte do grande conjunto de conflitos tratados pelo Movimento de Justiça Ambiental, porém, com um destaque contextual (*highlight*) advindo de um posicionamento político que visa sublinhar povos e comunidades tradicionais como atores de uma categoria de conflitos específicos, na qual as relações entre território (...), são muitas vezes o elemento catalisador. (MOREIRA, 2017, p.16)<sup>13</sup>

Assim, não é possível falar sobre o contexto Socioambiental sem mencionar e reconhecer a identidade dos povos diretamente ligados ao território em discussão. Para a compreensão de uma Justiça socioambiental, os povos e comunidades tradicionais precisam ser reconhecidos como sujeitos de direito e não meros objetos do próprio conflito. (MOREIRA, 2017, p. 21)

Os povos tradicionais possuem uma relação diferenciada com a “terra”, compreendendo-a como um ser, igualmente a eles, que deve ser respeitada e mantida. Esta relação de proximidade deve ser interpretada com base no princípio da territorialidade, que

---

<sup>13</sup> Com isso, faz-se questão de demonstrar o encaminhamento atual de que os conflitos que envolvem questões fundiárias e agrárias, não podem estar unicamente adstritos às questões ambientais puramente ligadas à preservação da fauna e flora locais, direta e indiretamente afetadas. É necessário reconhecer que em tais locais de disputa encontram-se povos, os quais tem uma relação salutar com o território e de não degradação ambiental e por isso, é importante preservá-los, dando-os voz, oportunidade e, por conseguinte, respeitando suas identidades e, principalmente seus protagonismos nestes conflitos.



é entendido como o “direito base das relações entre povos e comunidades tradicionais com o território.”(MOREIRA, 2017, p.10).

Por isso, este estudo embasa-se na compreensão de conflitos socioambientais territoriais, conforme o proposto pelos professores MARÉSe SAUER (2013, p. 78) num estudo realizado sobre a mediação em conflitos socioambientais, no qual elenca os seguintes as seguintes características para tais conflitos: (1) envolvimento dos sujeitos coletivos de direito; (2) direitos fundamentais vinculados aos modos de vida junto a terra e ao território; (3) as políticas públicas que lhes são correlatas no Estado Democrático de Direito; (4) os órgãos públicos fundiários e correlatos e por fim, (5) agentes privados que ora se apresentam como órgãos públicos, ora se confundem na figura de consórcios ou concessionárias.

No mesmo sentido, é necessário indicar que tais conflitos, objeto deste estudo ainda tem “seus grupos envolvidos apresentam modos distintos de produção dos seus territórios, o que reflete nas variada formas de apropriação (...)” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 23)

Tais características de complexidade e diversidade são encaradas aqui como questões socioambientais territoriais amazônicas. Em meio a características, então, que se encaminham estes conflitos a um fundo extremamente litigioso, fazendo-se importante pensar em estratégias de lidar que os mesmos adequadamente, reconhecendo suas complexidades, mas propondo outras formas de trata-los.

#### 4. ANÁLISE DA VIABILIDADE DA MEDIAÇÃO PARA CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS

Ao analisar a viabilidade ou não da utilização da mediação para o tratamento de conflitos socioambientais territoriais, alguns questionamentos são realizados. Primeiramente é necessário notar que para uma resposta afinada com o caminhar deste trabalho dois elementos devem ser colocados em questão: a desigualdade das partes e a indisponibilidade de interesse público. Tais questionamentos passam, então a ser fruto de análise.

##### 4.1. A desigualdade das partes

Como já se apresentou, uma das características e requisito de realização da uma mediação é a isonomia entre as partes. A isonomia é requisito de realização da mediação, uma vez considerando que a imposição de poderio por uma das partes representa um encaminhamento não salutar ou mesmo desconfiguração da mediação de forma que a



autodeterminação das partes, como essencial para o alcance do diálogo não será igualmente desenvolvida.

Uma das percepções que o mediador precisa desenvolver é quanto à possível desigualdade entre as partes envolvidas para que assim, possa guiar a mediação sem imposição de opiniões, que a destinaria ao fracasso. Sendo assim, questiona-se, como realizar uma mediação em isonomia entre os sujeitos considerando a complexidade dos atores envolvidos nos conflitos socioambientais territoriais?

De antemão é importante mencionar que a desigualdade não impossibilita a utilização ou êxito completo da mediação. Para superação desta desigualdade fática inicial

as partes devem ser tratadas de forma equitativa durante todo o procedimento de mediação, cabendo ao mediador de conflitos gerir o procedimento de forma a garantir o equilíbrio de poderes e a possibilidade de ambas as partes participarem no mesmo. (LOPES PATRÃO, 2016, p. 54)

Assim, tem-se que, na verdade, um dos papéis do mediador é saber realizar a condução do diálogo entre as partes para que ele de fato ocorra, isto é, para que as partes falem e escutem entre si, para alcançarem suas autodeterminações. A técnica utilizada neste momento é a, já mencionada, escuta ativa, preconizando que todos os sujeitos são objeto de atenção perante o mediador, como terceiro imparcial e ainda perante os demais sujeitos do conflito.

A escuta ativa permite que os sujeitos compreendam quais as reais intenções que envolvem os demais no conflito, isto é, qual a relação de cada envolvido tem quanto ao objeto em confronto que neste estudo é o território.

A posição do mediador permite, através da observação e da escuta ativa, considerar essa desigualdade e a partir dela posicionar-se desigualmente frente às partes para que durante a mediação, elas consigam igualar-se, e o procedimento tenha um caminhar saudável.

Na mesma linha é que se enfatiza a necessidade do mediador ser um terceiro totalmente imparcial dentre os envolvidos, isto é, que o mesmo não tenha interesse quanto ao objeto em disputa (territórios), “não sendo parte interessada no litígio, devendo agir com as partes de forma imparcial durante toda a mediação.” (LOPES PATRÃO, 2016, p. 54)

É neste ambiente saudável que

os participantes são treinados a usar procedimentos e técnicas específicos de gestão de conflito como a escuta ativa, recontextualização (ou reenquadramento), comunicação conciliatória (ou efetiva), procedimentos



para mover os disputantes da negociação posicional para aquela baseada em interesses, técnicas específicas da sessão individual, superação de barreiras substantivas, processuais e psicológicas ao acordo e como lidar com o poder do negociador, mediador ou facilitador. O conhecimento e a habilidade em usar os comportamentos (MANUAL DE MEDIAÇÃO, 2016, p. 125). .

A desigualdade entre as partes também deve ser observada no momento de escolha do local da mediação. Este ambiente de diálogo precisa ser neutro, isto é, a mediação não deve ocorrer em locais patrocinados por um dos sujeitos envolvidos, ou mesmo nos prédios que os representantes das instituições realizam suas atribuições. Permitir mediações em locais já marcados pela supremacia de um dos sujeitos envolvidos é, de fato, desviar-se do método da mediação.

Assim, a partir da condução igualitária e desprivilegiada pelo mediador, que opera através da escuta ativa e promoção de equilíbrio e harmonia, que todos intervenham isonomicamente conforme suas necessidades e intenções, é que se constrói um campo fértil para o verdadeiro diálogo.

#### **4.2. Os Direitos fundamentais e indisponíveis nos conflitos sociais ambientais**

Além da crítica quanto à desigualdade das partes, outra crítica que se destina à mediação no tratamento de conflitos socioambientais territoriais é quanto à possibilidade de transação de direitos considerados indisponíveis, isto é, não passíveis de transação.

Compreende-se que a indisponibilidade de direitos versa mais especificamente quando “os órgãos públicos fundiários e correlatos e por fim e agentes privados que ora se apresentam como órgãos públicos” (MARÉS; SAUER, 2013, p. 78) estão envolvidos, uma vez que eles estão a defender direitos não pessoais, mas são representantes de um grupo de pessoas. Como considerar, então, que tais pessoas jurídicas possam transacionar o direito indisponível dos seus representados?

Primeiramente, destaca-se a necessidade de diferenciar direitos indisponíveis de direitos intransigíveis. A intransigibilidade, isto é, a total impossibilidade de transação apenas ocorre quando há vedação legal expressa da possibilidade de transigir<sup>14</sup>. (SOUZA, 2016, p. 212)

Indisponibilidade, em termos jurídicos, significa que o direito tutelado pelo Estado é resguardado a um nível para além da vontade própria do indivíduo. (GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2011, p.190). Entretanto, tal resguardo não constrói uma ligação direta

---

<sup>14</sup>Um exemplo dentro do ordenamento jurídico brasileiro é o art. 17, §1º da Lei de Improbidade Administrativa, nº 8429/92.





com a impossibilidade de transacioná-lo mesmo quanto aos limites da transação. Daí a importância de redirecionar a definição de intransigível e indisponível.

A própria lei de mediação também preleciona a possibilidade de diferenciar os conceitos de intransigibilidade e indisponibilidade. O art. 3º da lei permite a transação de direitos quando expressamente indica que “pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.” (BRASIL, 2015).

A cisão entre ambos os significados, se faz, portanto, notável. O que se enfrenta na realidade prática, então, são os limites que os órgãos representantes têm quanto à transação destes direitos. Os limites podem ser exemplificados quanto à própria base de atuação deles, isto é, quanto aos direitos dos grupos que eles protegem. Suas atuações, em prol de tais coletividades é o que devem guiar a transação dos direitos dos representados.

Por fim, e ratificando o posicionamento, a lei de mediação traz o artigo 17, parágrafo único, versando sobre a suspensão do prazo prescricional enquanto o litígio estiver sendo tratado por meio da mediação. Compreende-se a essencialidade de tal dispositivo quando dá espaço à possibilidade de eficácia da mediação e ainda permite afastar possibilidade de artimanhas procedimentais-judiciais, incutindo nas sessões mediativas, espaços de acirramento do conflito e, por conseguinte, de possível aniquilamento da mediação.

Em termos de autonomia, cidadania, democracia e direitos humanos, a mediação pode ser vista como a sua melhor forma de realização. As práticas sociais de mediação configuram-se em um instrumento de exercício de cidadania, na medida em que educam, facilitam e ajudam a produzir diferenças e a realizar tomadas de decisões (...). Falar de autonomia, de democracia e de cidadania, em um certo sentido, é ocupar-se da capacidade das pessoas para se autodeterminarem-se em relação com os outros; a autodeterminarem-se na produção da diferença (produção do tempo com o outro). Em realidade, a mediação revela-se como método ideal para lidar com conflitos complexos e multifacetados, dado seu potencial de ligar com as camadas a eles subjacentes e de trabalhar com múltiplos interesses e necessidades, harmonizando-os e buscando compensações e soluções criativas que maximizem a proteção do com junto, tanto do ponto de vista objetivo (dos diversos interesses em jogo) quanto sob o prisma subjetivo (dos diferentes sujeitos afetados pelo conflito). (WARAT, 2001, p.88)

Investir na realização da mediação, como já visto, não é diminuir-se enquanto autoridade, mas realmente, tentar realizar o papel de salvaguarda de direitos dos mais vulneráveis. Quando o Ministério Público, por exemplo, se permite envolver-se numa mediação, ele está dando chances para uma outra alternativa (mais acertada) de tratar da solução, que o Poder Judiciário ainda hoje mostra-se deficiente.



Assim, apesar das características dos conflitos socioambientais territoriais serem complexas e multifacetadas, elas não chegam a inviabilizar a utilização da mediação como recurso de tratamento, mas ao contrário, permite que através da autodeterminação do envolvidos, o tratamento dado ao conflito seja mais adequado por envolver verdadeiramente as partes na construção da possível solução.

Na mediação, não há a imposição de regramentos ou de um ordenamento jurídico que muitas vezes não foi desenvolvido sobre o prisma dos conflitos mais multifacetados que ainda podem envolver sujeitos não amparados por tais regulamentos, como é o caso das comunidades tradicionais. A mediação traz novos aspectos de lidar com conflitos os quais o Judiciário, ainda mais frequentemente demandado, não carrega, mas imputa uma suposta solução ao caso, sem aderir fortemente ao diálogo, acirrando a litigiosidade.

## 6. CONCLUSÕES

Compreendendo a mediação através dos seus princípios norteadores, suas finalidades e suas técnicas, e ainda suas bases destinadas à solução de conflitos nos quais as partes tenham um vínculo anterior, reconhece-se que os conflitos socioambientais territoriais podem ser seu objeto, pois as disputas por terras se alongam nos anos, construindo uma relação entre os sujeitos.

A atuação do mediador, como terceiro imparcial ao conflito, e a utilização das técnicas adequadas como a escuta ativa e da recontextualização fazem com que desigualdade fática entre os sujeitos seja superada através do diálogo e permita que os envolvidos no conflito construam um verdadeiro diálogo, por meio do desenvolvimento das suas autodeterminações. Além disso, a transigibilidade dos direitos deve ser sempre guiada a fim de garantir os direitos dos representados, sem atingir seus alicerces mais básicos e identificadores enquanto grupo.

Propõe-se a viabilidade da mediação uma vez que consegue abarcar as complexidades apresentadas por estes conflitos e não sob a justificativa de uma resolução supostamente ágil e efetiva para todo e qualquer conflito posto ao Judiciário.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA Anthony Ferreira; ALMEIDA, Pamela Ferreira.  
**A hiperjudicialização das demandas sociais:** a utilização de medidas alternativas de solução de conflitos como contenção para a hipertrofia do Poder Judiciário. Aracaju: Escola Judicial do Estado do Sergipe. Revista da EJUSE, Aracaju, n. 22, p. 154-165. Disponível em:



[https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/92287/hiperjudicializacao\\_demandas\\_sociais\\_alm\\_eida.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/92287/hiperjudicializacao_demandas_sociais_alm_eida.pdf).

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

AZEVEDO, André Gomma (org). **Manual de mediação Judicial**. 4 ed. Brasília, 2013.

BRASIL. Lei nº 13.015 de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasil, Brasília, DF, 2015

\_\_\_\_\_.Lei nº 13.140 de 2015. **Lei de Mediação**. Brasil, Brasília, DF, 2015.

\_\_\_\_\_.Lei nº 8429 de 1992. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasil, Brasília, DF, 1992

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução n. 125**, de 11 de novembro de 2010. Disponível em: Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. Vol. 1, 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARÉS, Carlos Frederico; SAUER, Sérgio. **Casos Emblemáticos e experiências de mediação: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflito fundiários**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2014/02/Pesquisa-Conflitos-Fundi%C3%A1rios-Agr%C3%A1rios-Terra-de-Direitos.pdf>

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. **Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SANTOS, Theophilode Azeredo; GALVÃO FILHO, Mauricio Vasconcelos. **A mediação como método (alternativo) de resolução de conflitos**. In MUNIZ, Joaquim de Paiva; VERÇOSA, Fabiane; PANTOJA, Fernando Medina {et. al} (Coord.). Arbitragem e Mediação: Temas Controvertidos. Rio de Janeiro: Gen/Forense, 2014.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos e Administração Pública**. In HALE, Durval; PINHO; Humberto Dalla Bernardinade; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (orgs.) O marco da mediação no Brasil: comentários à lei n 13.140 de 26 de junho de 2015. São Paulo: Gen/Atlas, 2016.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. São Paulo, Método, 2008

VASCONCELOS. Carlos Eduardo de. **Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas: Modelos, Processo, Ética, Aplicações**. São Paulo: Método, 2008.

ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens (Orgs.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010

WARAT, Luis Alberto. **O Ofício do Mediador**. Florianópolis: Habitus, 2001.

**GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina****TERRA INDÍGENA ALTO RIO GUAMÁ: HETEROTOPIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E RESISTÊNCIAS**

Ivânia dos Santos Neves – UFPA<sup>1</sup>  
ivanian@uol.com.br

**Resumo:** Em 1945, o interventor federal no estado do Pará, bastante alinhado com os interesses da presidência do Brasil, criou a Reserva Indígena Alto Rio Guamá, com o objetivo de abrigar os Tembé-Tenetehara, os Guajá, os Timbira e sobretudo os regionais, que viviam no nordeste do estado, na fronteira com o Maranhão. Em 2015, efetivamente, a justiça determinou a desintrusão da agora homologada Terra Indígena Alto Rio Guamá do povo indígena Tembé-Tenetehara. Ao longo destas décadas, a luta constante deste povo enfrentou diferentes frentes econômicas, principalmente as associadas ao agronegócio, e as imposições das políticas públicas do Estado brasileiro, que se por um lado lhe garantiu a homologação da TIARG, em diversos momentos atuou no sentido de acabar com as práticas culturais indígenas, quer fosse com a imposição da língua portuguesa, quer fosse com a migração de regionais para as terras indígenas, ou ainda com o incentivo à invasão, como aconteceu com a Fazenda Mejer e tantas outras colônias agrícolas que lá se estabeleceram. Qualquer projeto de futuro para esta sociedade deverá compreender os diferentes processos de subjetivação a que os Tembé-Tenetehara foram e continuam sendo expostos. Nesta comunicação, vamos apresentar a TIARG hoje e as dificuldades que os Tembé-Tenetehara enfrentam em suas fronteiras, a partir da definição de heterotopia, proposta por Michel Foucault. Formada por 22 aldeias, os interesses destes sujeitos são muito diferentes, envolvem diferentes práticas discursivas, linguísticas, religiosas, alimentares e atualmente estão discutindo como ocupar efetivamente as terras que foram retomadas. Entendemos esta terra indígena como um espaço onde muitas memórias convivem, com suas contradições e convergências, construídas historicamente, negociadas, silenciadas, resistentes.

**Palavras-chaves:** Fricção interétnica, enunciação fraturada, conflitos de terra.

## 1. INTRODUÇÃO

A existência de terras indígenas no Brasil é o resultado de muita luta dos povos indígenas. Em 2017, o golpe parlamentar-midiático que levou Michel Temer e sua base aliada ao comando político do país representa uma grande ameaça às conquistas destes povos. A ação da bancada ruralista, que pressiona para avançar sobre as terras indígenas, o desrespeito à questão ambiental, assim como o desmonte da política indigenista representam, neste momento, não só a paralização das demarcações, como o agravamento

---

<sup>1</sup> Doutora em Linguística, Programa de Pós-graduação em Letras, Programa de Pós-graduação Comunicação, Linguagem e Amazônia- UFPA



dos conflitos de terra envolvendo as sociedades indígenas, agora de certa forma ainda mais incentivados pela falta de fiscalização e pelo comprometimento do governo.

O que acompanhamos, hoje, no entanto, faz parte de uma conjuntura maior, que se iniciou com a colonização e os processos de exploração econômica impostos aos povos indígenas. Se em 1822, a suposta Independência política do Brasil anunciava uma nova ordem social, assim como aconteceu com as outras ex-colônias latino-americanas, o sistema de exploração, muitas vezes principal agenciador das independências, apenas estabeleceu novas formas de colonização, aquilo que Quijano (2005) vai chamar de colonialidade do poder. O trabalho escravo, ou os baixos e desumanos salários de nossos dias, associados ao lucro exacerbado conduziu as políticas coloniais e, sem nenhuma dificuldade, podemos ver sua atualização neste antigo/novo projeto político implementado pelo governo Temer.

Dentro desta lógica perversa do capital, que acompanha a formação do Estado brasileiro, também se produziu uma complexa rede de memórias sobre as sociedades indígenas. Se por um lado, desde o início da colonização procurou se inventar um índio genérico selvagem, desumano, que precisava ser assimilado pelas cidades brasileiras, ainda bastante presente na mídia corporativa brasileira, por outro, em resistência a este ordem institucionalizada, construiu-se um discurso preocupado em mostrar as singularidades cosmológicas destes povos, a necessidade de educação e saúde diferenciadas, da demarcação de suas terras. Atualmente, esta resistência indígena, agenciada pelas suas autorrepresentações nas redes sociais produz uma nova forma de ativismo, que, com mais facilidade, burla a mídia corporativa, aliada deste governo golpista e consegue novos espaços de visibilidades dentro e fora do Brasil.

Neste artigo, vamos analisar como as políticas públicas brasileiras a partir do século XX se desdobraram nas ações do povo Tembé-Tenetehara que vive na Terra Indígena Alto Rio Guamá – TIARG. Todos os acontecimentos aqui apresentados se organizam em torno da luta pela terra. Para eles, a terra é o princípio fundamental das suas histórias e de suas práticas culturais. Hoje, a identidade deste povo se constitui com esta luta.

Vamos tomar a TIARG, como uma heterotopia, a partir da formulação de Michel Foucault (2005, p. 415):

Há, igualmente, e isso provavelmente em qualquer cultura, em qualquer civilização, lugares reais, lugares efetivos, lugares que são delineados na própria instituição da sociedade e que são espécies de contrapositionamentos (...), ao mesmo tempo representados, contestados e invertidos, espécies de lugares que estão fora de todos os lugares, embora eles sejam efetivamente localizáveis. Esses lugares, eu os chamarei em oposição às utopias, de heterotopias.





As terras indígenas não são espaços neutros e estão completamente envolvidas em relações de poder. Compreender a TIARG é analisá-la no jogo destas relações, que tanto interagem com sua exterioridade, como se constituem pelas negociações cotidianas, nos menores espaços de poder dentro de suas fronteiras.

## 2. SOBRE OS TEMBÉ-TENETEHARA DA TIARG

A sociedade Tembé-Tenetehara, com mais de 400 anos de contato, tem uma história marcada pelo constante processo de luta e resistência para reafirmar sua tradição indígena. Eles fazem parte do ramo ocidental dos Tenetehara, sua língua e sua cultura são de tradição tupi, do ramo Tupi-Guarani. Eles e os Guajajara do Maranhão compartilham a língua Tenetehara, apesar de cada um manter suas singularidades.

A história dos Tembé-Tenetehara é de diáspora e de luta. Em meados do século XIX, grande parte dos Tenetehara rumou do Alto Rio Pindaré e Rio Caru, no Maranhão, em direção aos rios Gurupi, Guamá e Moju, já no estado do Pará (“rio” no tronco linguístico Tupi). Os próprios Tembé nos contam que o contato existe há três séculos e que seus antepassados vinham de rio em rio fugindo dos *karaiw* (nome que dão aos não indígenas). (JORDY FILHO, 2016, 13)

Em função dos vários processos históricos que viveram, a presença da Igreja Católica e de algumas igrejas evangélicas é bem forte entre eles, mas ao mesmo tempo, os rituais de pajelância continuam presentes e as festas tradicionais, como a Festa do Moqueado a Festadas Crianças estão cada vez mais fortalecidas. Alguns indígenas como o cacique Lourival Tembé, da Kuzã’í Tembé, professora da aldeia Sede, Félix Tembé, da aldeia Itapuryre e Beware Tembé professor da aldeia Sede são alguns pessoas importantes neste processo. O universo Tembé-Tenetehara é, portanto, bastante heterogêneo.

Atualmente, a TIARG está localizada no espaço delimitado entre os rios Gurupi ao sul e Guamá, ao norte. “A aldeia Cajueiro, no Gurupi e a aldeia Sede, no Guamá, muito em função da infraestrutura (pois nelas há escolas, postos de saúde, energia elétrica) reúnem o maior número de moradores” (NEVES; CARDOSO, 2015, p. 37). Estima-se que a população atual seja de aproximadamente 2100 pessoas, organizadas em 22 aldeias. A imagem a seguir mostra sua localização, ela está localizada no estado do Pará, na fronteira do Maranhão. No lado maranhense, vive o outro povo Tenetehara, os Guajajara.



Figura 01: Imagem de Satélite da TIARG



Fonte: Google Earth

Para Neves e Cardoso (2015, p.37):

Os dois maiores rios que estabelecem os limites da TIARG são o GURUPI (ao sul), e o Guamá (ao norte), e acabam definindo dois espaços geográficos, históricos e culturais ente os Tembé-Tenetehara, por isso existem as Aldeias do Gurupi e as Aldeias do Guamá. Segundo Sérgio Muxi, da Aldeia Tekohaw, Eles também se denominam de Y'riwara, porque suas aldeias estão nas margens dos rios. Em seus processos migratórios sempre seguiram os contornos dos leitos dos rios, "Y" e Y'riwara significa povo da água.

Os acontecimentos envolvendo as sociedades indígenas e o Estado brasileiro devem ser analisados em suas singularidades, mas sem desconsiderar as questões nacionais em que estão imbricados e mesmo as interferências internacionais nestes processos, seja pelos interesses econômicos, seja pela mobilização da opinião pública em defesa dos direitos humanos. Neste sentido, as posições políticas adotadas a princípio pela colonização lusitana e depois pelo Estado brasileiro sempre interferiram nas histórias dos povos indígenas.



O processo histórico que convergiu para o que hoje significa a Terra Indígena Alto Rio Guamá é bastante longo, pois os primeiros contatos desta sociedade datam do início do século XVII, quando a região que hoje compreende a fronteira dos estados do Maranhão e Pará era alvo de disputa entre franceses e portugueses. Do início da colonização aos nossos dias, esta região esteve envolvida em acontecimentos relacionados aos processos de descimento, implementados pelos portugueses, fez parte das estratégias políticas de Getúlio Vargas, para justificar o genocídio indígena no centro-sul do Brasil, mais recentemente, esteve no caminho do discurso desenvolvimentista da última Ditadura Militar (1964-1985) e esteve prestes a ser dividida no final dos anos de 1980.

### 3. CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA TIARG

Uma das primeiras ações do Estado brasileiro para estabelecer os limites fronteiriços da TIARG está associada à acusação internacional de violação aos direitos humanos dos indígenas no Brasil, no final do século XIX. A intensa migração de colonos europeus para a região sul do país, incentivada pelo Estado para desenvolver o agronegócio, sem a presença da mão-de-obra escrava, abriria uma nova frente de extermínio de povos indígenas. Em busca de terras para estabelecer suas colônias agrícolas, estes novos migrantes entravam em uma nova categoria de colonizadores, afinal, não eram mais africanos escravizados. Muito cedo, apoiados pelo Estado, passaram a se envolver em conflitos pela posse de terras.

Como resultado deste conflito, um grande genocídio dos povos indígenas aconteceu nesta região. Contudo, esta situação passou a ser denunciada em eventos acadêmicos na Europa e o governo brasileiro foi obrigado a assumir uma posição em relação às denúncias. É assim que em 1910, assessorado por intelectuais, foi criado o Serviço de Proteção ao Índio. Mas, ao mesmo tempo em que criava uma política de proteção aos povos indígenas, outras atitudes governamentais agiam no sentido contrário, sobretudo nas regiões do centro-sul. Data, por exemplo, das primeiras décadas do século XX a distribuição das terras tradicionais dos Kaiowá promovida pelo presidente Getúlio Vargas.

#### 3.1. Acordo entre Magalhães Barata e Getúlio Vargas

Para justificar a preocupação com seus povos indígenas, em contrapartida a estas ações negativas, o governo federal em negociação com os governos estaduais, começou a criar reservas indígenas na Amazônia, onde o contato era mais pacífico e as frentes econômicas menos intensas. Acreditava-se à época, no entanto, que em pouco tempo os



indígenas destes territórios seriam assimilados pela cultura regional. Neste contexto, aconteceu a criação da Reserva Indígena Alto Rio Guamá, concedida pelo decreto nº 307 de 21 de março de 1945, no governo do interventor federal General Joaquim Magalhães Barata, com 279.892 ha e um perímetro de 366.292,90 metros. Esta Reserva foi destinada aos Tenetehara, mas também incluía os Timbiras, Guajá, Kaapor e trabalhadores mestiços da região.

Quando a reserva foi criada, os limites territoriais ainda não faziam parte do cotidiano dos Tenetehara e eles, assim como outros povos indígenas, transitavam pela região sem rigorosas delimitações. A maioria deles, ao norte da Reserva, vivia na margem esquerda do rio Guamá e em função do limite territorial foram transferidos para a margem direita. Para sistematizar este processo e a ação estatal entre eles, neste período houve a instalação do Posto Guamá, onde atualmente se localiza a Aldeia Sede.

Segundo o cacique Naldo Tembé, da Aldeia Sede: "O governo sempre quis acabar com os povos indígenas. O tempo todo nós somos acusados de não sermos mais índios e o tempo todo eles inventam novas maneiras de mudar nossa cultura!". Desde as primeiras ações do SPI, ficou evidente a intenção de transformar a Reserva em uma colônia agrícola, integrando a população indígena aos moradores da região. (NEVES; CARDOSO, 2015, 25)

O incentivo de casamentos com não indígenas e com remanescente de quilombolas foi uma das principais estratégias de assimilação dos Tembé. Objetivando um argumento biológico, em muitos momentos, os governos alegaram que eles não seriam mais indígenas por causa destes casamentos. Também fazia parte das estratégias governamentais proibir o uso do sobrenome Tembé e ainda hoje, muitos deles não conseguiram colocar oficialmente o sobrenome na documentação brasileira. O mesmo braço do Estado que lhes proibia de usar o sobrenome Tembé, acabava por lhes cobrar este sobrenome para reconhecer a identidade indígena.

Uma outra frente política e econômica bastante danosa para os Tembé foi o processo de integração proposto pelo presidente Juscelino Kubitschek com a abertura da rodovia Belém-Brasília e de todas as outras construídas durante os governos militares também. Embora estas rodovias não atravessassem a então Reserva Alto Rio Guamá, elas acabaram por afetar suas práticas culturais.

Sérgio Muxi, da aldeia Tekohaw conta que: "À medida que a construção das rodovias avançava pelo território paraense, nós tínhamos que nos afastar, porque junto com estas construções vinham madeireiros, garimpeiros e muita violência". Elias Tembé, da Aldeia Cajueiro, explica que: "Eles nos levavam para trabalhar na pacificação de outros povos indígenas, que viviam nos caminhos das rodovias. Isso durou até mais ou menos 1979. Depois voltei para o meu povo e decidi formar minha família."(NEVES; CARDOSO, 2015, 27)



Em 1961, um novo acontecimento associado às práticas de integração da Amazônia ao Estado brasileiro vai interferir bastante nas terras indígenas dos Tembé: a fundação de Capitão Poço. Desmembrada do município de Ourém, a criação desta cidade tinha como objetivo intensificar a agricultura nesta região do estado do Pará e havia uma intenção de integrar os indígenas à população desta cidade, num processo de assimilação. Mais uma vez, a chegada de novos colonos, vindos em sua maioria de outras regiões do país, intensificou o processo de invasões na Reserva Indígena, muitas vezes incentivadas pelo próprio SPI.

### **3.2. A Ditadura Militar e a Fazenda Mejer**

Durante a última Ditadura Militar brasileira (1964-1985), o SPI se transformou na Fundação Nacional do Índio – FUNAI e passou a ser presidida pelo general Bandeira de Melo em 1967. Nas suas primeiras ações, ele autorizou a Companhia Agropecuária do Pará a invadir 11 mil hectares da Reserva Alto Rio Guamá e motivou novas invasões, quase todas com incentivos fiscais aos que promovessem o desmatamento. Os danos culturais e ambientais representavam um obstáculo ao progresso não só da região, mas do país como um todo.

Embora tenha sido criada em 1945, apenas em 1972 teve início o processo de demarcação da Reserva, administrado pela própria FUNAI, que só em 1976 contratou a empresa Plantel para realizar os trabalhos de demarcação. É neste período que tem início a maior invasão das terras dos Tembé, a criação da Fazenda de MejerKabaczniak, que abriu uma estrada de 24 km de extensão dentro da reserva para ligar sua fazenda à vila de Livramento, no município de Nova Esperança do Piriá. (NEVES; CARDOSO, 2015, 27)

As primeiras atitudes do fazendeiro logo demonstraram que ele não respeitaria o direito dos Tembé como os donos da terra. Havia uma vigilância constante com homens armados nas imediações da estrada construída pelo fazendeiro e os Tembé precisavam pedir autorização para transitar em seus arredores, ainda que estivesse dentro de suas terras. Esta situação causou a separação dos Tembé que viviam no norte da reserva, às margens do rio Guamá e os do sul, que se organizavam a partir do rio Gurupi.

Para Pedro Tembé, cacique da Aldeia Itaputyre; “Por muitos anos não era difícil passar por lá, não! Era impossível! Eles nos separaram! As poucas vezes em que nos encontramos com o pessoal do Gurupi, fomos por fora da nossa terra, não por dentro.” (NEVES; CARDOSO, 2015)





O objetivo da estrada e dos ramais construídos pela Fazenda Mejerera a circulação da produção agrícola produzida nas terras invadidas. Durante décadas, o poder público não fez nenhuma objeção a esta invasão. Mesmo depois do fim da Ditadura, a atuação de políticos paraenses, como Jáder Barbalho, continuava agindo no sentido de desfazer a TIARG, ou pelo menos dividi-la e reunir todos os Tembés na parte sul, para liberar a região do Guamá para o agronegócio.

### **3.2. Mudança dos Ventos**

Em 1992, um acontecimento decisivo marcou o processo de apropriação de suas terras: os Tembés do Guamá e do Gurupi realizaram uma primeira reunião geral. A partir deste momento, mesmo com dificuldades para transitar por suas próprias terras, o intercâmbio entre eles passou a ser constante. Os desafios para conseguirem restabelecer os processos de interação entre eles interrompidos pela divisão de suas terras foram e continuam sendo muito grandes.

Nestas três décadas, as lutas nas fronteiras da TIARG foram marcadas por acontecimentos que envolveram conflitos armados e os próprios Tembés passaram, gradativamente a realizar o processo de fiscalização de suas fronteiras. Esta nova postura implicou em muitos momentos dramáticos, como o aprisionamento de um grupo de 77 Tembés pelos colonos em Livramento, em 1996. Ainda hoje, estes conflitos continuam acontecendo nas fronteiras da Terra Indígena. Para eles, apesar de bastante desafiadoras e mesmo danosas, as situações difíceis por que passaram a partir de 1992 serviram como um grande aprendizado e, apesar das diferenças entre as aldeias, estes acontecimentos, em que lutaram juntos, fortaleceu a sociedade Tembés-Tenetehara.

Em 2013, finalmente a justiça decretou a saída definitiva da invasão da Fazenda Mejer na TIARG, porém, demorou mais de dois anos para ser liberada a ordem de despejo e as dificuldades e as ameaças à TIARG ainda são bem grandes. A extração de madeira, o avanço das frentes agropecuárias e até mesmo a presença de traficantes e de plantações de maconha na região continuam ameaçando os Tembés. A luta pela terra representa a luta por um modo de vida e, sem dúvida ela é o maior patrimônio cultural desta sociedade.

Apesar das dificuldades com a TIARG, a presença de alguns índios mais velhos da região do Gurupi, na aldeia Itaputyre, na região do Guamá, a recente chegada sistemática dos meios massivos de comunicação, em algumas aldeias, e o acesso às redes sociais e ao movimento indígena estão, gradativamente, promovendo uma integração entre os Tembés-Tenetehara das duas regiões. Atualmente, ainda é possível



identificar particularidades entre os do Guamá e os do Gurupi, mas os processos migratórios estão se intensificando entre eles e a realização de várias reuniões com lideranças de todas as aldeias também vem diminuindo as distâncias.

Ainda não é possível saber o quanto esta antiga/nova posição do governo brasileiro golpista vai interferir neste processo de reestruturação da TIARG, mas é certo que os Tembé não vão permitir uma nova invasão em suas terras, ou um retrocesso em seus direitos, sem resistência. Num momento tão delicado do Brasil, em que um vazio político tomou conta da sociedade brasileira, o movimento indígena não parou e continua brigando pelos seus direitos, seja em Brasília, em outros países ou nas redes sociais e os Tembé estão bem presentes nestas manifestações.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante estes longos séculos de contato, as duas sociedades Tenetehara, os Tembé e os Guajajara se separaram nas fronteiras do Pará e do Maranhão. Esta separação também quase aconteceu entre os Tembé do Guamá e os do Gurupi em função dos interesses do agronegócio. Quando aprofundamos a pesquisa sobre a história deles, podemos ver em aspectos mais micro os processos de fricção interétnica a que foram expostos. Para Roberto Cardoso de Oliveira(1996, p.174):

Chamamos de “fricção interétnica” o contato entre grupos tribais e segmentos da sociedade brasileira, caracterizados por seus aspectos competitivos, assumindo este contato muitas vezes proporções “totais”, isto é, envolvendo toda a comunidade tribal e não-tribal que passa a ser moldada pela situação de fricção interétnica. Entretanto, esta situação pode apresentar as mais variadas configurações, todas elas definidas pelas características anteriormente mencionadas. Desse modo, de conformidade com a natureza socioeconômica das frentes de expansão da sociedade brasileira, as situações de fricção apresentarão aspectos específicos.

A luta em manter a língua Tenetehara, os rituais religiosos, as festas indígenas, mesmo que ao lado de práticas culturais ocidentais traduzem as estratégias de resistência neste longo processo de contato. Também a necessidade de organizar associações Tembé e de se integrar ao movimento nacional dos povos indígenas são aspectos singulares de reação a este processo de fricção.

Desde o início sistemático do contato com o não indígena, a cosmologia eurocêntrica passou a delinear uma ordem hegemônica entre os Tembé, mas, sem dúvida, este processo contínuo e difuso foi sempre marcado pela resistência a esta ordem e entre outros efeitos, também produziu entre eles uma condição de “estar ou sentir-se entre”:



A diferença colonial cria condições para situações dialógicas, nas quais se encena, do ponto de vista subalterno uma enunciação fraturada como reação ao discurso e à perspectiva hegemônica. Assim, o pensamento liminar é mais do que uma enunciação híbrida. É uma enunciação fraturada em situações dialógicas com a cosmologia territorial e hegemônica. (MIGNOLO, 2003, p.11)

Depois de todos os processos a que foram submetidos, o discurso sobre o índio na floresta como atestado de identidade indígena soa como uma perversidade. Os Tembé, assim como todos os povos indígenas da América Latina, negociam com a história ocidental, são sujeitos múltiplos e não podem ser aprisionados em uma identidade fixa. Em diferentes graus, na TIARG, existem os mais velhos, mais resistentes às práticas culturais ocidentais, mas também alguns mais jovens bastante interessados em manter a tradição tupi viva, há ainda outros que desejam estar nas cidades, com novas formas de ser Tembé-Tenetehara. Com mais de 400 anos de contato, não podia ser diferente.

As terras indígenas não são apenas um limite geográfico, ou uma organização política definida, mas sim complexos processos históricos e culturais sempre inconclusos. Como adverte Foucault (2013, p.19):

Não se vive em um espaço neutro e branco; não se vive, não se morre, não se ama no retângulo de uma folha de papel. Vive-se, morre-se, ama-se em um espaço quadriculado, recortado, matizado, com zonas claras e sombras, diferenças de níveis, degraus de escada, vãos, relevos, regiões duras e outras quebradiças, penetráveis, porosas.

Neste sentido, também entendo as paisagens contemporâneas e heterogêneas da TIARG como significativos enunciados, um meio de produção de sentidos, portanto passivas às relações de poder. E por mais que ela seja o princípio fundamental para a existência da cultura Tembé-Tenetehara, não podemos ignorar que a sujeita e o sujeito Tembé-Teneteharasão múltiplos e estão além de suas fronteiras.

## REFERÊNCIAS

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. *O índio e o mundo dos brancos*. Campinas: Ed. Unicamp: 1996.

\_\_\_\_\_. *O corpo utópico, As heterotopias*. São Paulo: N-1 Edições, 2013.

\_\_\_\_\_. *Outros espaços*. In: *Ditos e escritos III*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

JORDY FILHO, Nassif. *Narrativas Oraís Tembé-Tenetehara: percursos etnográficos, memórias e resistências*. Dissertação de Mestrado. Belém: PPGCOM- UFPA, 2016.

NEVES, Ivânia; CARDOSO, Ana Shirley Penaforte. *Patrimônio Cultural Tembé-Tenetehara*. Belém: IPHAN, 2015.

QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires, Colección Sur Sur, 2005, pp.118-142.



## GT 01 – Estado, políticas e novas configurações do mercado na américa latina.

### RIESGOS EMERGENTES DE EXPRESIONES ARMADAS TRAS LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ZONAS VEREDALES TRANSITORIAS DE NORMALIZACIÓN (ZVTN). CASO SAN JOSÉ DEL GUAVIARE (GUAVIARE – COLOMBIA)<sup>12</sup>

William Pachón Muñoz (Universidad Militar Nueva Granada)<sup>3</sup>  
[william.pachon@unimilitar.edu.co](mailto:william.pachon@unimilitar.edu.co)

Julio César González Rodríguez (Universidad Militar Nueva Granada)<sup>4</sup>  
[julio.gonzalezr@unimilitar.edu.co](mailto:julio.gonzalezr@unimilitar.edu.co)

Luis Alfredo Cabrera Albornoz (Universidad Militar Nueva Granada)<sup>5</sup>  
[luis.cabrera@unimilitar.edu.co](mailto:luis.cabrera@unimilitar.edu.co)

#### RESUMEN

La presente comunicación pone en debate la pregunta: ¿Hasta qué punto la implementación de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) en San José del Guaviare ha incido en la proliferación de riesgos emergentes y de expresiones armadas en la región? Para ello y desde un enfoque metodológico exploratorio-descriptivo, se abordan tres fases: La primera realiza un análisis fenomenológico del posconflicto, identificando los factores de amenazas (rearme, disidencias y nuevos actores) en el departamento del Guaviare - Colombia, tras la instalación de las ZVTN; la segunda, presenta una caracterización de los principales riesgos en seguridad para la implementación de los acuerdos de paz en la región. La última, formula recomendaciones hacia la gestión de riesgos en seguridad para consolidar la paz en Colombia. Finalmente, concluye que si bien la implementación de los Acuerdos de paz suscrita entre el gobierno Juan Manuel Santos Calderón y la guerrilla de las FARC-EP abre una oportunidad para consolidar la institucionalidad del Estado en zonas donde su presencia por años fue precaria; sin embargo, la forma en que se consolide esta fase por parte del Estado, incidirá en la configuración de los nuevos riesgos de los territorios que antes estaban en poder de las FARC-EP.

Palabras clave: Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), fenomenología del posconflicto, caracterización de riesgos en seguridad, San José del Guaviare, Guaviare – Colombia.

#### 1. INTRODUCCIÓN

<sup>1</sup> Documento preparado para su presentación en el II Seminario Internacional América Latina: Políticas e Conflictos Contemporáneos. 27 al 29 de noviembre de 2017. Centro de eventos Benedito Nunes - Universidade Federal do Pará - Belém-Pará-Brasil.

<sup>2</sup> Ponencia producto de la investigación “*Caracterización de riesgos en los primeros 9 meses de implementación de los acuerdos de paz entre gobierno y la guerrilla de las FARC-EP.*”, financiada por la Universidad Militar Nueva Granada código INV-EES-2345. Bogotá, Colombia 2017.

<sup>3</sup>Administrador Público y Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos; Docente investigador, integrante do Grupo de Pesquisa (Sociedad, Estrategia y Seguridad).

<sup>4</sup>Administrador Marítimo, Especialista en Logística, Especialista en Administración de la Seguridad, Especialista en Sistemas Integrados de Gestión de la Calidad, Medio Ambiente y Riesgos Laborales, Magister en Ciencias de la Seguridad y Criminología y estudiante de Doctorado en Gestión; Docente investigador, integrante do Grupo de Pesquisa (Sociedad, Estrategia y Seguridad).

<sup>5</sup>Administrador Aeronáutico y Especialista en Administración de la Seguridad; Docente investigador, integrante do Grupo de Pesquisa (Sociedad, Estrategia y Seguridad).



El Gobierno colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, (FARC-EP), firmaron en noviembre de 2016 el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el cual tiene como propósito poner “fin de manera definitiva a un conflicto armado de más de cincuenta años”. (Gobierno Nacional - FARC-EP, 2016)

Este Acuerdo contiene una serie de medidas organizadas a partir de los seis puntos de la agenda discutida entre las partes en La Habana, Cuba. En términos generales, busca la transformación de las causas objetivas que dieron origen al conflicto armado, así como las consecuencias que tuvo en el país, especialmente sobre la población civil. Su implementación será de carácter territorial, teniendo en cuenta a las zonas más afectadas por el conflicto armado.

En términos de seguridad, los aspectos técnicos contenidos en el Punto 3 titulado “Fin del Conflicto” resultan de vital importancia a la hora de generar las condiciones básicas para la construcción de una paz estable y duradera, así como las garantías de no repetición. Los aspectos contenidos en ese Punto buscan dar fin a la confrontación armada, contribuyendo al tránsito de los combatientes a la vida civil, y garantizar las condiciones de seguridad en las zonas en las cuales los integrantes de las FARC-EP desarrollarán su actividad política legal y su proceso de reincorporación.

El paso inicial en la implementación de este acuerdo se encuentra en el cese al fuego y el proceso de dejación de armas, para lo cual el Acuerdo creó las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZTVN), definidas como de carácter transitorio y temporal, destinadas a la concentración de combatientes de la organización guerrillera. En todo el país se acordó la creación de 20 Zonas Veredales<sup>6</sup>, además de 7 Puntos Transitorios de Normalización (PTN). Para el departamento del Guaviare se crearon dos zonas, una en La Colina, municipio de El Retorno y en Charras, municipio de San José del Guaviare.

Los integrantes de las FARC-EP iniciaron su tránsito hacia las zonas veredales en la última semana de enero de 2017, terminando la concentración en la tercera semana de febrero del mismo año. El Gobierno Nacional y las FARC-EP han manifestado su preocupación por el nivel de riesgo que implica la concentración de integrantes de la guerrilla en las zonas y puntos de transición. Este riesgo se encuentra en dos sentidos; en primer lugar, debido a la oportunidad que para otros actores armados genera el retiro de los combatientes de su zona de operaciones. En segundo lugar, se encuentra el riesgo derivado de la necesidad de ocupación de los combatientes que empiezan el proceso de dejación de armas. De allí la urgencia de cerrar espacios a las posibles ofertas del crimen organizado tanto a los habitantes de los territorios como a los excombatientes de las FARC-EP.

---

<sup>6</sup> Por cuestiones logísticas, el número de ZVTN pasó de 20 a 19 luego de la eliminación de la zona que se instalaría en el municipio de Cartagena del Chairá, en Caquetá. Además, aún está pendiente por definir el traslado de la zona que se instalaría en la vereda Caño Indio en el municipio de Tibú, Norte de Santander, por un debate que surgió entre las comunidades y el gobierno alrededor de los programas de sustitución de cultivos. (Fundación Ideas para la Paz, 2017)





El presente documento se propone explorar los riesgos en seguridad presentes en la zona norte del departamento del Guaviare generados a partir del proceso de concentración de los integrantes de las FARC-EP. Para tal fin, tendrá en cuenta la fenomenología del posconflicto que propone el Acuerdo y los elementos externos que pueden dificultar su implementación. La interacción de ambos elementos nos permitirá identificar los riesgos y presentar recomendaciones para enfrentarlos.

## 2. ANÁLISIS FENOMENOLÓGICO DEL POSCONFLICTO EN EL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE – COLOMBIA

El Acuerdo de paz con las FARC-EP, y posiblemente los que resulten de las negociaciones con el ELN, introducen la propuesta de construir una *paz positiva* en términos de Galtung<sup>7</sup>. Es decir, no se reduce a la terminación de la confrontación, sino que implica un conjunto de acciones que permitan transformar los factores que posibilitaron el surgimiento o permanencia de la confrontación.

Las partes en las negociaciones, la sociedad civil, el movimiento ciudadano y diferentes sectores políticos han llenado de contenido el actual concepto de paz, posicionado la brecha entre campo, expresada en pobreza, exclusión y escasa integración de los territorios rurales, como los factores hacia los cuales se deben dirigir los esfuerzos de los actores involucrados en el proceso de construcción de paz

La fenomenología del posconflicto en el departamento del Guaviare se corresponderá, de manera principal, aunque no exclusiva, con las dinámicas relativas a dos aspectos contenidos en los acuerdos. En primer lugar, la transformación estructural del campo propuesta por la Reforma Rural Integral y Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, lo cual implica una transformación territorial. Y, en segundo lugar, algunos de los acuerdos contenidos en el punto sobre Fin del Conflicto, específicamente a lo concerniente a la Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil, las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales, y la persecución de las conductas criminales que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz.

Además de los aspectos contenidos en los acuerdos, es menester tener en cuenta la permanencia de reductos del crimen organizado, articulados principalmente al narcotráfico y otras económicas ilícitas. La acción de estas organizaciones, aunque serán expuestas en el apartado sobre riesgos, determinará en gran medida las formas que tome el proceso de construcción de paz.

---

<sup>7</sup> Johan Galtung introduce una distinción entre la *paz negativa* y la *paz positiva*, al momento de referirse a la noción de Paz. "La *paz negativa* es la ausencia de un enfrentamiento violento y el mecanismo para alcanzar esa meta es la solución de los conflictos existentes. La *paz positiva* es otra cosa, es la generación de una relación armoniosa y ella se consigue cuando dos o más entidades en conflicto emprenden proyectos juntos y los beneficios que genera ese proyecto son repartidos equitativamente. No iguales matemáticamente, pero es importante que no haya desigualdades flagrantes entre las partes."(Romero-Castillo, 2010)



## 2.1. Transformación territorial

El departamento del Guaviare ha sido uno de los más afectados por el conflicto armado, de allí que las dinámicas de construcción de paz desarrolladas en ese territorio sean de especial utilidad para la observación académica, permitiendo identificar algunos elementos que contribuyan a construir miradas de alcance nacional.

Este departamento se encuentra ubicado al suroriente del país en la zona de transición entre la Orinoquia y la Amazonia. Limita al norte con Meta, al oriente con Vichada, y al sur con Vaupés y Caquetá. El Guaviare cuenta con cuatro municipios: San José del Guaviare, ubicado al norte y capital de departamento; El Retorno; Calamar y Miraflores. La conexión entre los municipios es bastante precaria, contando con escasos kilómetros de vías pavimentadas y, en el caso de Miraflores, solo accesible por vía aérea o fluvial. Sumado al déficit en infraestructura, el departamento presenta un escaso nivel de desarrollo económico y bajos niveles de cobertura en seguridad social.

El primer punto del Acuerdo Final, titulado *Reforma Rural Integral* se propone la “transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y de esa manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera”. (Presidencia de la República, 2017) Para tal fin, a través del Decreto 893 de 2017 se crearon los *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* PDET, priorizados en zonas con las siguientes características:

- [i) altos niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) afectación derivada del conflicto; iii) debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. (Presidencia de la República de Colombia, 2016)]

El Gobierno Nacional ha propuesto implementar con premura los PDET buscando contrarrestar en estos territorios, “la amenaza de la ilegalidad, proteger los derechos de los ciudadanos, evitar la revictimización e iniciar cuanto antes la transformación del territorio y las condiciones que han perpetuado el conflicto”. (Presidencia de la República, 2017) La implementación de estos planes permitirá la transformación del campo, así como la inclusión de los integrantes de las FARC-EP en la actividad productiva de las zonas priorizadas.

Debido a los niveles de afectación del conflicto armado y demás criterios establecidos para la priorización para la implementación de los PDET, los municipios que componen el departamento de Guaviare fueron incluidos dentro de los primeros planes a ejecutar. En el Decreto 893 de 2017 se plantea un PDET en el eje Macarena - Guaviare constituido por los municipios de Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico y Vistahermosa (Meta) y, Calamar, El Retorno Miraflores y San José del Guaviare (Guaviare). En este último municipio el PDET solo será ejecutado en la zona rural.



En el eje Macarena –Guaviare la presencia de cultivos de uso ilícito resulta determinante. La disputa por el control de los dividendos de esta actividad ilícita también ha determinado parte importante de la geografía de la confrontación. El Acuerdo de paz incluye audaces propuestas frente a esta problemática. Dentro de este propósito, el Gobierno Nacional a través del Decreto 896 de 2017<sup>8</sup> crea el *Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito* (PNIS), el cual tiene como elemento orientador la construcción de alternativas productivas, siendo un componente de la Reforma Rural Integral.

El PNIS busca “Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas afectados por los cultivos de uso ilícito, mediante la creación de condiciones de bienestar y buen vivir en los territorios”. (Presidencia de la República, 2017b) Para tal fin, establece como beneficiarios a las “familias campesinas en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016”. (Presidencia de la República, 2017b)

La priorización de implementación del PNIS obedece a cuatro criterios:

[(i) Zonas priorizadas en el marco de los PDET; (ii) Densidad de cultivos de uso ilícito y de población; (iii) Parques Nacionales Naturales según la normatividad vigente; y (iv) Comunidades que se hayan acogido al tratamiento penal diferencial. (Presidencia de la República, 2017b)]

La relación entre la presencia de cultivos ilícitos y actores armados ilegales (AAI) en el Guaviare resulta evidente. Estas organizaciones han logrado ciertos niveles de control territorial soportados en la regulación de la economía del narcotráfico, una de las principales actividades económicas de la región.

Indudablemente, el posconflicto en el Guaviare deberá centrar parte importante de sus esfuerzos en la reconversión económica del departamento, apelando al contenido de los acuerdos sobre reforma rural integral y solución al problema de las drogas ilícitas. El escenario social y económico de la región la hace propensa a la reproducción y continuidad de las dinámicas de la violencia, agregando incertidumbres al proceso de construcción de paz. A esto se agrega el complejo proceso de tránsito a la vida civil por parte de los exintegrantes de las FARC-EP quienes son capital humano de intereses para el crimen organizado y demás actores que busquen ocupar los territorios o controlar su potencial económico.

---

<sup>8</sup> Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de usos Ilícito - PENIS



## 2.2. Tránsito de la guerra a la vida civil

Las dificultades del proceso de reincorporación social, política y económica de los integrantes de las organizaciones guerrilleras se constituyen en un elemento fundamental a tener en cuenta en los riesgos generados en el marco del proceso de concentración de combatientes en las ZVTN.

Durante los últimos quince años Colombia ha enfrentado diferentes procesos de desarme, desmovilización y reintegración, tanto individual como colectiva, de integrantes de distintas organizaciones armadas. En el marco de procesos de paz, la experiencia más reciente ocurrió con las diferentes organizaciones paramilitares que dejaron sus armas en el país. Como ha sido ampliamente estudiado, este proceso de DDR implicó el surgimiento o consolidación de diferentes organizaciones ilegales alrededor de distintas economías ilícitas.

En la Orinoquia y el Guaviare, la desmovilización del Bloque Centauros y sus disidencias, generó la aparición de una organización conocida como Ejército Revolucionario Popular Anticomunista de Colombia (ERPAC) y, una vez disuelta esta, el nacimiento del Bloque Meta o “Puntilleros”, organización armada que hace presencia en la región.

Como lo demuestra el proceso con el paramilitarismo, los acuerdos de paz contienen un alto riesgo de aparición o fortalecimiento de nuevas organizaciones armadas, toda vez que los medios económicos y sociales que permiten la subsistencia de la ilegalidad persisten. La conjuración de este tipo de situaciones depende en gran medida de la implementación de un adecuado proceso de reintegración o reincorporación a la vida civil de los combatientes, entendido como la construcción de nuevos vínculos en la vida civil, lejos de la ilegalidad.

El Acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP construye relaciones estrechas entre el conjunto del Acuerdo y la reincorporación de los combatientes y milicianos. El punto 3 del Acuerdo Final ‘Fin del conflicto’ contiene los aspectos generales de la reincorporación política, económica y social de las FARC-EP. En términos generales, se distancia de los conceptos agrupados en la sigla DDR, proponiendo como alternativa el tránsito colectivo de una organización armada a una de carácter político legal, proceso nombrado como reincorporación.

Adicionalmente, contempla las necesidades económicas y sociales de los guerrilleros una vez las FARC-EP dejen de existir como organización armada. Entre estas necesidades básicas se encuentran educación, empleo, seguridad social, entre otras. De manera inicial, este tipo de necesidades han sido suplidas por el Gobierno Nacional en las ZVTN, las cuales han presentado diferentes niveles de incumplimientos en la adecuación de las zonas y la prestación de servicios. El incumplimiento del Gobierno en la construcción de las ZVTN ha generado diferentes niveles de descontento entre los combatientes, disminuyendo la confianza de los guerrilleros en el proceso. A esto se suma la incertidumbre generada por fallos como el de la Corte Constitucional limitando el proceso de Fast Track.



Un elemento novedoso frente a las propuestas de reincorporación anteriores es la construcción de alternativas económicas de carácter colectivo denominadas Economías Sociales del Común (ECOMÚN) en el Acuerdo. Esta organización y sus seccionales también brindarán asesoría a los excombatientes sobre instituciones educativas y entidades prestadoras de servicios en salud.

Adicionalmente, como se ha expuesto en el apartado relativo a transformación territorial, las propuestas productivas de los PDET y el PNIS se constituyen como alternativas de ocupación para los combatientes y milicianos que dejen sus armas.

Adicional al reto que implica garantizar los derechos económicos y sociales de los combatientes en su tránsito a la vida civil, se encuentra la necesidad de garantizar el pleno ejercicio ciudadano y la actividad política de la organización que surja de la dejación de armas de las FARC-EP. Para tal fin, el Acuerdo enuncia la acción integral en contra de las organizaciones “responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos.” (Gobierno Nacional de la República de Colombia; FARC-EP., 2016)

Como lo muestran las situaciones recientes de violencia en contra de líderes sociales y defensores de derechos humanos, persisten acciones violentas motivadas por razones políticas. Esta situación demuestra que la pugna por el control de las economías ilícitas no es el único factor de riesgo que presenta el posconflicto, haciendo necesario abordar elementos de reconciliación y convivencia democrática, además de garantías para el ejercicio de la política.

### 3. CARACTERIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES RIESGOS EN SEGURIDAD PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN LA REGIÓN

Como lo han señalado diferentes sectores de opinión pública, así como las partes en la Mesa de Conversaciones, la firma de un acuerdo de paz con las organizaciones guerrilleras no implica la realización de la paz, ni la desaparición de la conflictividad social. Por el contrario, el proceso de implementación de los acuerdos reviste especial riesgo de aparición de nuevas expresiones de violencia

Así mismo, más allá del acuerdo con las FARC-EP, el conflicto armado, no ha terminado debido a que aún queda activa la guerrilla del ELN y algunas organizaciones asociadas al narcotráfico y el crimen organizado, como las llamadas Bandas Criminales. Esta situación condiciona las posibilidades de implementar los acuerdos de paz en departamentos como Guaviare, en donde se presenta una alta concentración de cultivos de uso ilícito, principal fuente de financiación de los AAI.

En este sentido, el posconflicto se encuentra estrechamente ligado a la presencia de este tipo de economías y al control que los actores armados han tenido sobre las mismas. Buscando una mirada compleja del escenario, se debe tenerse en cuenta los niveles de





legitimación y control social de los actores armados en algunas zonas, posibilitada por la presencia constante, durante más de treinta años, por parte de las FARC-EP.

Siguiendo esta interpretación, consideramos tener en cuenta dos aspectos que configuran los principales riesgos de seguridad: i) Presencia de economías ilícitas, y ii) disputas de los actores armados por ocupar las zonas abandonadas por las FARC-EP en su proceso de concentración.

### **3.1. Economías ilícitas**

La proliferación de cultivos de uso ilícito, principalmente la coca desde finales de la década de 1970, han posibilitado la presencia de actores armados ilegales en el departamento del Guaviare.

La zona comprendida por los municipios del sur del departamento del Meta (Puerto Rico, Puerto Concordia, Mapiripán y La Macarena) y el departamento del Guaviare ha concentrado parte importante de los cultivos de coca durante más de cuarenta años. Incluso, la bonanza de este tipo de economías a finales de los setenta generó una tercera ola migratoria de colonización; es decir, algunas poblaciones se asentaron allí y han construido sus arraigos con el territorio a partir del cultivo de coca, constituyéndose en auténticas prácticas culturales. El 31% del departamento se encuentra afectado de manera constante por cultivos de coca. (Observatorio de Drogas de Colombia, 2015)

Como han señalado los más recientes estudios de medición de cultivos ilícitos en Colombia por parte del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) se ha generado un aumento del área sembrada desde 2013. En el departamento del Guaviare se concentra el 6% del total nacional para el año 2015 con un total de 5.423 Ha. (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito , 2016)

El estudio del SIMCI considera que los acuerdo de paz firmados entre el Gobierno Nacional y la Guerrilla de las FARC-EP han tenido incidencia en la dinámica de los cultivos ilícitos a partir de “una densificación de la siembra en los núcleos más tradicionales, una participación más activa de las comunidades afectadas, fluctuación en los precios de los mercados ilegales en las regiones afectadas por cultivos ilícitos, [...] y una serie de expectativas de beneficios para los cultivadores de coca”. (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito , 2016)

En el departamento del Guaviare, los cultivos se ubican, principalmente “al norte en las orillas del río Guayabero, en el límite sur del Parque Nacional Natural (PNN) Sierra de la Macarena, en el límite de la Reserva Nacional Natrual (RNN) Nükak, establecido por el río Inírida, en sectores como Tomachipán, en el municipio de El Retorno, la zona conformada entre los ríos Unilla e Itilla y al sur del casco urbano de Miraflores”. (Observatorio de Drogas de Colombia, 2015) Allí se identifica la presencia de parques nacionales naturales como zonas problemáticas. Del total de la coca sembrada en este tipo de territorios, en el PNN de



la Sierra de la Macarena y Nukak se concentran 58% del área sembrada.” (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito , 2016)

En el Guaviare no solo se concentran cultivos ilícitos, también se encuentran cristalizaderos, además de establecerse un corredor de hacia las fronteras con Brasil y Venezuela. Habría “por lo menos tres rutas de salida de droga así: dos por Vichada hacia Venezuela (una por el río Guaviare y otra por Puerto Gaitán y Puerto López hacia Puerto Carreño), y una ruta por el noroccidente del departamento del Meta para abastecer los expendios de Bogotá y llevar la droga hacia Urabá y el norte del país”. (Fundación Ideas para la Paz, 2017) El río Guaviare, el cual sirve de límite natural entre los departamentos de Meta y Guaviare, es uno de los principales puntos de comercialización.

El entrelazamiento de distintas dinámicas asociadas al narcotráfico en el departamento del Guaviare, unida a la escasa conectividad y reducida presencia del Estado colombiano, ha permitido la consolidación de los actores armados. La presencia constante de las FARC-EP en esa región las convirtió en la organización más poderosa, jugando un rol fundamental en la regulación económica y social. El proceso de tránsito hacia las ZVTN conformadas en el Guaviare ha permitido a otros actores armados entrar a disputar los territorios. El escenario se complejiza debido a la conformación de una disidencia de las FARC-EP a partir del Frente 1 y el posible ingreso de la organización conocida como ‘Clan Úsuga’, la más fuerte creada con posterioridad al proceso de paz con el paramilitarismo.

### **3.2. Ausencia de regulación y disputa**

La permanencia de estos cultivos, articulados a dinámicas de procesamiento y comercialización de sus derivados, han estado desde sus inicios en estrecha relación con el control territorial ejercido por parte de actores armados ilegales. La función de estas organizaciones no ha sido simplemente la protección de los cultivos, sino el manejo de las condiciones de mercado determinando el volumen de la producción, precios, compradores, entre otras variables. Este papel ha permitido espacios de legitimidad de las organizaciones armadas frente a los pobladores debido a la determinación del ingreso económico en las zonas de producción cocalera.

En este sentido, según el Observatorio de Drogas de Colombia existe una estrecha relación entre el número de hectáreas cultivadas y las disputas por el control territorial entre los AAI y el Estado: “cuando el control del Estado aumenta, se produce un efecto contrario en el área con cultivos de coca. En 2003 cuando se presentó el mayor esfuerzo por parte del Estado (37.493 ha), se generó una reducción del 41% en los cultivos de coca, al pasar de 27.380 ha en 2012 a 16.163 ha en 2013”. (Observatorio de Drogas de Colombia, 2015)



La presencia temprana de las FARC-EP en el departamento le permitió la consolidación militar del territorio, además de la construcción de bases sociales en sectores del campesinado cocalero. Esta organización guerrillera logró el control de parte importante de los cultivos presentes en el eje Meta – Guaviare, regulando el cultivo y la comercialización de la hoja y base de coca.

Con el traslado de los combatientes de las FARC-EP a las ZVTN se presentaron una serie de situaciones que perfilan al departamento como un importante foco de tensión en la etapa del posconflicto.

En primer lugar, se encuentra el establecimiento de la disidencia del Frente 1 ‘Armando Ríos’, estructura que se apartó del proceso de paz, y, en consecuencia, de la dejación de armas. En un comunicado reproducido por medios de comunicación, el Frente 1 aseguró en julio de 2016 su decisión de “[...] no desmovilizarnos, continuaremos la lucha por la toma del poder por el pueblo y para el pueblo. Independientemente de la decisión que tome el resto de integrantes de la organización guerrillera. Respetamos la decisión de quienes desistan de la lucha armada, dejen las armas y se reincorporen a la vida civil, no los consideramos nuestros enemigos.” (Revista Semana, 2016)

Según la Fundación Ideas para la Paz, con fuentes del Ejército Nacional, en el suroriente del país “sectores de los Frentes 1, 7, 44, Acacio Medina, 14 y 64 en el oriente y sur colombiano, que agruparían cerca del 5% de la guerrilla (300 disidentes), ya se habrían separado del proceso”. (Fundación Ideas para la Paz, 2017) Esta situación añadiría tensión sobre una amplia franja del territorio nacional con características y problemas similares.

Sumado al establecimiento de la disidencia, se encuentra la denuncia sobre la presencia de organizaciones armadas cerca de los puntos de concentración en diferentes departamentos, entre ellos Guaviare (El Tiempo, 2016) A la presencia del Bloque Meta, conocidos como ‘Puntilleros’ se sumaría la del ‘Clan Úsuga’, lo cual genera grandes temores debido al poder de fuego de esa organización. La captura de Roberto Carlos Osten Mestra, ‘Navarro’, demostraría el interés de esa organización por incursionar en el Guaviare. (Cf. Fundación Ideas para la Paz, 2017)

Según Ideas para la Paz, en principio los diferentes actores armados estarían realizando acuerdos de no agresión; “según los organismos de seguridad, ‘Duarte’ y ‘Jhon 40’, los jefes más poderosos de las disidencias de las FARC en la zona estarían negociando con



‘Sebastián’ y el ‘Costeño’, que fueron enviados por ‘Otoniel’ como avanzada para arreglar su incursión”. (Fundación Ideas para la Paz, 2017) Las relaciones de algunas estructuras de las FARC-EP con los diferentes eslabones de la cadena productiva del narcotráfico resulta uno de los principales factores de riesgo presentes en el departamento, el cual facilitaría la consolidación de alianzas en torno a esta actividad ilícita. La posible alianza entre el ‘Clan Úsuga’ y el Frente 1 constituiría el principal riesgo de seguridad en la región.

La permanencia de actores armados con acceso a fuentes inagotables de recursos genera, a su vez, nuevos retos, principalmente frente al proceso de reincorporación de los excombatientes de la guerrilla. Aunque en principio la disidencia de las FARC-EP aseguro no atentar en contra de sus antiguos compañeros, su actividad ilícita puede constituirse en un incentivo de retorno a la ilegalidad, más en zonas en las cuales las estructuras estuvieron en estrecha relación con el narcotráfico. Lo miembros de las FARC-EP en proceso de reincorporación son mano de obra calificada, y dependerá de los incentivos que construya el proceso de implementación de los acuerdos el poder mantenerlos en la legalidad.

#### 4. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

La concentración de las FARC-EP en las ZVTN y los PTN ha modificado el escenario de seguridad en las regiones en donde operaban. La debilidad institucional y la permanencia de actores armados ilegales se constituyen en importantes amenazas para estos territorios, toda vez que la dejación de armas de esa organización guerrillera es una oportunidad para la reconfiguración territorial alrededor de las drogas ilícitas.

Precisamente, el escenario de marginalidad, exclusión y abandono estatal han hecho del Guaviare un lugar atractivo para la ilegalidad, resultando en un reto de grandes dimensiones. Hacia la transformación de estos aspectos se encuentra dirigido el Acuerdo general para la terminación del conflicto, documento que procura generar las condiciones básicas para conjurar estas problemáticas.

Sin embargo, aunque los resultados de la implementación de los acuerdos sean positivos, este es un proceso de largo plazo y, la presencia de actores ilegales resulta en la principal amenaza para su implementación. La concentración de combatientes de las FARC-EP, que en principio se ha presentado como un logro mayor, genero condiciones para el surgimiento de nuevas problemáticas, quizás más complejas.



Las economías ilícitas son la piedra angular de los riesgos de seguridad presentes en el departamento, sin olvidar la necesidad de avanzar en mecanismos de reconciliación y respeto al ejercicio ciudadano democrático. La solución a esta problemática requiere brindar al campesinado productor las alternativas sostenibles que permitan extraerlo de la cadena productiva. Algo similar ocurre con los excombatientes; es necesario enfrentar los incentivos de la ilegalidad con programas sostenibles en el largo plazo, tanto en el plano económico como político y social.

Lo anterior implica un aumento sustancial de la presencia institucional y la construcción de vínculos de confianza entre la ciudadanía y las instituciones del Estado, allí donde antes eran percibidos como un actor extraño. La expedita y concertada implementación de los acuerdos resulta fundamental para la reconstrucción de la institucionalidad y la integración de esos territorios con la dinámica nacional.

Finalmente, el Estado, conforme a lo establecido en los Acuerdos, debe actuar de manera concertada y ágil en la confrontación policial de las estructuras del crimen organizado presentes en la zona.

### **Conclusiones**

Los anteriores puntos permiten concluir que si bien la implementación de los Acuerdos de paz suscrita entre el gobierno Juan Manuel Santos Calderón y la guerrilla de las FARC-EP abre una oportunidad para consolidar la institucionalidad del Estado en zonas donde su presencia por años fue precaria, dando paso a la reconstrucción del tejido social, a partir de la dignificación de la condición humana de aquellas personas que experimentaron la guerra en un primer plano; permitiéndoles de este modo, la transición al restablecimiento de una infraestructura económica, política, social y cultural que garanticen sus derechos y la accesibilidad a los programas sociales que brinda el Estado.

Para ello, el tránsito a ese estado óptimo, está íntimamente ligado a la forma en que el Estado a través de sus dependencias y coordinaciones con los actores involucrados; sin embargo, la capacidad institucional de la administración pública colombiana para responder a las necesidades y problemáticas propias que conlleva la transición que implica la consolidación de los Acuerdos de paz y la el Posconflicto, incidirá en la configuración de los nuevos riesgos de los territorios que antes estaban en poder de las FARC-EP.

### **REFERENCIAS**





- El Tiempo. (10 de Diciembre de 2016). Las Farc denuncian presencia 'paramilitar' en Guaviare. *El Tiempo*, págs. <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/farc-denuncian-presencia-paramilitar-en-guaviare-31746>.
- Fundación Ideas para la Paz. (2017). *Entornos y riesgos de las Zonas Veredales y los Puntos Transitorios de Normalización*. <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/588d509ecd0be.pdf>: Fundación Ideas para la Paz.
- Fundación Ideas para la Paz. (2017). *Siete regiones sin las FARC, ¿siete problemas más?* Bogotá.
- Gobierno Nacional - FARC-EP. (24 de Noviembre de 2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Obtenido de Oficina del Alto Comisionado para la Paz: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Gobierno Nacional de la República de Colombia; FARC-EP. (24 de noviembre de 2016). *Mesa de Conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia*. Obtenido de Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/>
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2015). *Caracterización Regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Guaviare*. Bogotá: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito . (2016). *Colombia Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. UNODC.
- Presidencia de la República. (28 de Mayo de 2017). *Decreto 893 de 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial - PDET"*. Obtenido de Presidencia de la República: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Presidencia de la República. (29 de Mayo de 2017b). *Decreto 896 del 29 de mayo de 2017 "Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Ssutiutución de cultivos de usos Ilícito - PENIS"*. Obtenido de Presidencia de la República: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (7 de diciembre de 2016). Decreto Número 2027 del 7 de diciembre de 2016 por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación.
- Revista Semana. (7 de Julio de 2016). Así es el frente de las FARC que se rehúsa a dejar las armas. *Revista Semana*, págs. <http://www.semana.com/nacion/articulo/proceso-de-paz-frente-primero-de-las-farc-dice-que-no-dejara-las-armas/480892>.
- UNODC. (2016). *Monitoreo de Cultivos Ilícitos 2015*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.



## **GT 01 – Estado, Políticas e Novas Configurações do Mercado na América Latina.**

### **WORKFARE SEM WELFARE: PENSANDO AS TRANSFORMAÇÕES DO ESTADO NO CONTEXTO DA CONSTRUÇÃO INTERROMPIDA<sup>1</sup>**

Richard Lins (PPGAU/UFF)<sup>2</sup>  
richardlinsnog@hotmail.com

#### **RESUMO**

O processo de neoliberalização tem acompanhado um crescente abandono e não renovação das contribuições do séc. XX que buscaram compreender as especificidades do capitalismo latino-americano com uma perspectiva desde o Sul, e, paralelamente, uma adoção dos modelos disseminados pelos *tink thanks* como formas hegemônicas de se pensar o desenvolvimento. Uma série de autores da geografia econômica têm buscado compreender o processo de neoliberalização através de teias transnacionais de difusão de políticas orientadas para o mercado, dentro de um processo cíclico e contraditório de arranjo multi e transescalar, que se polimorfiza e hibridiza de forma a se ajustar a paisagens institucionais diversas, conformando uma variedade de capitalismo e neoliberalismos. Esse movimento tende ao desmonte do Estado Keynesiano de Bem-Estar Social e a implementação de um Estado Schumpeteriano de *Workfare* Pós-nacional, de forma a generalizar as posturas contrarreformistas. Porém, tal leitura carece de olhares: pouquíssima atenção é dada à variedade latino-americana de neoliberalização. Partindo desses pressupostos, tal escrito tem como escrutínio estabelecer uma conversa com as abordagens do Norte, e renovar o pensamento crítico latino-americano com uma perspectiva desde o Sul, através da fricção entre essa leitura, e as contribuições acerca do capitalismo subdesenvolvido, periférico e dependente. Mais do que respostas, e saídas conspiracionistas, o escrito busca estabelecer questionamentos para como se dá o processo de desmonte do Estado desenvolvimentista através dessas transferências de políticas na abertura neoliberal, elevando os graus de indagação acerca de tal processo, e contribuindo para o direcionamento da abordagem.

Palavras-chave: *Welfare State*; *Workfare State*; Variedades de capitalismo; Capitalismo subdesenvolvido, periférico e dependente.

#### **1. INTRODUÇÃO**

---

<sup>1</sup>Parte da discussão realizada na dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (PPGAU/UFF), sob orientação da Prof. Dr<sup>a</sup>. Fernanda Ester Sánchez e co-orientação do Prof. Dr. Carlos Antônio Brandão (IPPUR/UFRJ).

<sup>2</sup>Arquiteto e Urbanista pela PUCPR. Mestrando em Arquitetura e Urbanismo pelo PPGAU/UFF.



Ao abordar os processos de neoliberalização em suas diferentes materializações, autores diversos têm apontado tendências de mudanças no papel do Estado dentro da reprodução social. As múltiplas formações que seguiam uma lógica de privilégio ao consumo coletivo, onde o Estado assumia certa parte do custo de reprodução diária da força de trabalho, vem pouco a pouco, em experiências e expressões diversas, sendo (re)moldadas em realidades onde o Estado coloca-se como gestor do exército de reserva, e garante as condições mais atrativas à reprodução do capital. Ou ainda, coloca-se em marcha o desmonte do Estado Keynesiano de Bem-Estar Social e a implementação de um Estado Schumpeteriano de *Workfare* Pós-nacional, de forma a generalizar as posturas contrarreformistas (JESSOP, 2008).

No que tange à variedade subdesenvolvida periférica e dependente de capitalismo, especificamente na condição latino-americana, desde sua gênese no processo colonial, dada a inexistência de formas institucionais pré-estabelecidas, não houveram contramovimentos (oficiais) aos processos de mercantilização fictícia da terra e do trabalho sob a coerção da moeda, criando um cenário onde a lógica do mercado se expressa até as últimas consequências (POLONYI, 2000 [1944]; FERNANDES, 1975; SILVA, 1996; MARICHAL, 1989). A formação de uma coerência estruturada em tal contextoteve como base, portanto, a propriedade da terra, o rentismo e a exploração intensiva do trabalho como formas centrais de reprodução social (FURTADO, 2005 [1959]; MARINI, 2008 [1973]). As interpretações acerca de tal realidade, porém, têm constantemente entrado em desuso, dada a abertura neoliberal latino-americana no final da década de 1980 (BRANDÃO, FERNÁNDEZ e RIBEIRO, 2017), a importação dos modelos localistas de desenvolvimento disseminados pelas agências multilaterais (BRANDÃO, 2012), bem como, os relativismos epistemológicos adotados nas posturas pós-modernas (WOOD, 1999).

Seguindo esses pontos, tal escrito tem a intenção conversar com as abordagens do atlântico Norte que elaboraram um rico apanhado crítico acerca da globalização e do neoliberalismo, e refundar o pensamento crítico latino-americano com uma perspectiva desde o Sul, rearticulando as diversas contribuições da década de 1950, 1960 e 1970, que buscaram compreender nosso capitalismo, com foco especial, no que tange às transformações contemporâneas no Estado. Tal empreitada, dada sua ambição e estado preliminar, nos dá, por hora, muito mais perguntas que respostas. Espera-se, portanto, contribuir com novos questionamentos que possam ajudar em caminhos futuros.

## 2. DO WELFARE AO WORKFARE STATE



Para pensar as transformações do Estado no capitalismo contemporâneo, mais do que apontar características diversas nas pluralidades de modelos institucionais que determinam os aspectos de uma ou outra forma de materialização das relações do capital, faz-se necessário compreender os processos que levam a tais transformações, bem como, sua parte na totalidade das intrincadas relações geopolíticas e econômicas que perpassam os processos desiguais e combinados de desenvolvimento.

Dentre aqueles que buscaram compreender os processos concretos nas diversas materializações das relações capitalistas, certamente, os regulacionistas franceses, da segunda metade do século XX, deixaram grandes contribuições. Tais autores partem de uma leitura heterodoxa de Marx, Keynes, Schumpeter e Kalecki, e, de modo menos aparente, de outras abordagens como os institucionalistas, por exemplo. No que tange ao marxismo, buscavam a superação da “fossilização” de leituras puramente estruturalistas e invariantes, ou demasiadamente abstratas, do movimento do capital, estabelecendo, para isso, formulações mais concretas, como o modo de regulação e o regime de acumulação; realizavam ainda, larga crítica às concepções a-históricas dos processos econômicos. Nesse caminho, buscavam substituir as formulas de equilíbrio geral a partir de uma investigação focada nas dinâmicas institucionais e macroeconômicas que garantem a reprodução do sistema em uma condição tempo-espacial determinada (AGLIETTA, 2015 [1976]; JESSOP e SUM, 2006). Por conseguinte, os primeiros trabalhos de abordagem regulacionista, como o de Aglietta (2015 [1976]) por exemplo, partem da busca de respostas para o fordismo e sua crise, assim como traça cenários para o caminho econômico de tais formações através dos chamados pós-fordismos nas resoluções de suas crises.

Boyer (1990), em seu livro *A teoria da regulação: uma análise crítica*, faz um apanhado geral da abordagem da escola, colocando uma síntese de seu projeto teórico que, em linhas gerais, buscava a partir dos preceitos abstratos de Marx, a compreensão das regularidades histórico-concretas do capitalismo. Para tal abordagem, segundo o autor, são considerados o desenvolvimento desigual dos diferentes achados histórico-geográficos de modos de regulação, ou seja, os meios institucionais que garantem a reprodução dos regimes de acumulação. Os regimes de acumulação, por sua vez referem-se à análise das formas de obtenção e divisão dos ganhos de produtividade, superando a lógica economicista e incluindo na abordagem os aspectos jurídicos, culturais e políticos (p. 80). A coerência entre regimes de acumulação e modos de regulação são achados tempo-espaciais variados e específicos, derivados de choques múltiplos e contraditórios dentro da dinâmica social. As relações sociais fundamentais dos modos de produção específicos no capitalismo materializam-se sob as formas institucionais. Tais formas, por sua vez, possuem



cinco modos fundamentais de organização: da moeda e do crédito; a inserção internacional; as relações salariais e de trabalho; a forma das estruturas industriais e a concorrência entre os vários circuitos capitalistas; e o padrão de ação e as formas do Estado (p. 82-85). Seguindo esses aspectos, o autor aponta que o objetivo da escola é buscar a explicação da origem e da crise dos diferentes modos de desenvolvimento do capitalismo (p. 150).

Harvey (2004; 2005 [1981]) se serviu em muito de tais análises na busca de compreender o papel do espaço nas dinâmicas do capital, principalmente os processos geoeconômicos da neoliberalização atual, nos apontando como o capitalismo produz (socialmente) o espaço e conseqüentemente redetermina as relações que engendra. Para desenvolver o argumento, o autor se utiliza das categorias dialéticas de Arrighi (1996): a *lógica capitalista* e a *lógica territorial* de poder. A primeira, segundo Harvey (2004; 2005 [1981]) parte do princípio marxiano de que o capitalismo é inerentemente instável e sujeito a crises de sobreacumulação, expressas como excedentes de capital ou tempo (de rotação) que não encontram possibilidades lucrativas de alocação. Assim, a acumulação progressiva de capital depende e pressupõe da existência de certas condições, como: a presença de um excedente de mão de obra; mercado de produção (matérias-primas, máquinas, infraestrutura e afins); e mercado consumidor. Por conseguinte, o capitalismo tende a um “mercado mundial”, a partir da *expansão geográfica*, incrementando o comércio exterior na busca de mercado produtor e consumidor para dar cabo (de realização lucrativa) de seu excedente, sendo as contradições acerca da falta de mão de obra solucionadas na forma de uma facilitação e estímulos para o crescimento populacional compatível com a acumulação a longo prazo (HARVEY, 2005 [1981]). Tudo isso configura “a fuga para frente”: ou seja, o capital nunca resolve suas contradições internas, ele sempre as exporta, as empurra para outros territórios, gerando uma constante relocação geopolítica das crises (HARVEY, 2011). O segundo processo, é dado através das contradições impostas pela mobilidade do capital (agora globalizado) e a inversa fixidez territorial do Estado, o qual dá legitimidade as relações jurídicas que sustentam a acumulação do capital. Tal Estado, ao possuir um compromisso com o território, tenta manter a estabilidade de relações (capital-capital e capital-trabalho) dentro de seu espaço, a partir da criação de uma *coerência estruturada*, sendo esta:

[...] o espaço em que prevalece um mercado de trabalho relativamente coerente (o espaço em que a força de trabalho pode ser substituída numa base diária com a extensão da substituição definida pelo custo e tempo do movimento do trabalho diário é um princípio de desagregação espacial muito importante sob o capitalismo). Depois de formalmente representada pelo Estado, a coerência territorial toma-se muito mais perceptível. As políticas que regulam o processo laboral, a organização laboral, os padrões de vida dos trabalhadores (políticas de bem-estar etc.), a regulamentação e





remuneração adequada do capital etc. se aplicam em todo o território. A coerência se reforça informalmente, embora não menos poderosamente, por intermédio da constância ou criação das culturas e das consciências nacional, regional e local (inclusive, tradições de luta de classes), que dão significado psíquico mais profundo às perspectivas territoriais (HARVEY, 2005 [1981], p. 146-147).

Para Harvey (2004; 2005 [1981]), é esta contradição entre a lógica capitalista de poder – a mobilidade espacial do capital, que busca conformar os ordenamentos espaço-temporais aos seus desejos – e a lógica territorial de poder – o compromisso entre o Estado e o território, que tenta defender suas coerências estruturadas – que dá dinâmica a produção do espaço no capitalismo e está no cerne do desenvolvimento geográfico da neoliberalização. Uma vez que o espaço é finito, seja por motivos cartesianos ou por questões sociais, a resposta de expansão geográfica do capital às suas contradições internas não pode ser definitiva. A partir disso, desenvolve-se um processo de (re)expansão interna do capital, ou ainda, um *neoimperialismo* (HARVEY, 2004; 2008), que combina as lógicas de *acumulação primitiva* – expansão para áreas não capitalistas – e *acumulação por despossessão* –, mixando lógicas territoriais e capitalistas de poder a partir de um reordenamento e (re)expansão interna, ou seja, uma destruição criativa de novas coerências –, a partir de uma sobreposição da lógica capitalista sobre a territorial, levando a primeira lógica a obter maior controle das ordenações espaço-temporais (HARVEY, 2004; 2005 [1981]). A compressão espaço-tempo, nesse sentido, é decorrente das próprias contradições internas do capitalismo, que se estabelece como uma resposta às crises de superprodução, decorrentes da dinâmica do capital, que se *expande* espacialmente e simultaneamente *acelera* mecanicamente, concomitantemente, sua área e sua rotação.

Autores diversos da geografia econômica, como Peck e Theodore (2007) e Brenner, Peck e Theodore (2010b), têm buscado um enriquecimento dessas análises, derivando através dessas leituras aquilo que nomearam como “variegações”<sup>3</sup> de capitalismo e neoliberalismos. Eles apontam que o estudo das variegações deve buscar: i) não a lógica de vantagens comparativas, mas o desenvolvimento qualitativo desigual e combinado das diversas formas de manifestação do capitalismo, a partir da análise da “(necessária, ainda que interdeterminada) mistura do econômico e extraeconômico dentro de diferentes formações ‘locais’ do capitalismo”<sup>4</sup> (PECK e THEODORE, 2007, p. 752), bem como; ii) suas

<sup>3</sup>O termo “variegações”, referente à botânica, é a apresentação de diferentes características na mesma espécie de plantas. O termo é aplicado pelos autores a fim de inserir um termo que possibilite a discussão de variedades de manifestações de um mesmo capitalismo, desigual e combinadamente desenvolvido em sua totalidade.

<sup>4</sup> No original: “(necessary, yet interdeterminate) blending of the economic and the extraeconomic within different ‘local’ formations of capitalism”.



redes de transferências de políticas transnacionais, numa leitura trans e multiescalar, dentro da relativização das escalas, materializada pela neoliberalização dentro de sua constante destruição criativa de coerências numa incessante experimentação regulatória que busca a conformação das diversas esferas da vida ao *modos operandi* do mercado (BRENNER, PECK e THEODORE, 2010b).

Através dessas abstrações acerca da destruição e criação dessas coerências, Brenner, Peck e Theodore (2010a) nos apontam não um neoliberalismo, mas sim uma *neoliberalização*, ou seja, o neoliberalismo como um processo em ação constante e contraditório, ou ainda, marcado por experimentações incessantes em contextos histórico-geográficos específicos, gerando ao invés de um neoliberalismo, vários neoliberalismos desenvolvidos de forma geograficamente desigual em busca constante de readaptação de suas contradições internas. Disso derivam-se os *ciclos de neoliberalização*, geralmente caracterizados por fases análogas e antagônicas (contraditórias) de experimentações e adaptações (PECK, 2010): i) *Roll-Back*: de ataque ofensivo e de contrarreforma, em que se promove o desmantelamento de instituições, desorganizando centros de poder, espaços burocráticos etc. em procura de, por diversos dispositivos, disciplinar sujeitos coletivos; e ii) *Roll-Out*: (re)regulação, onde há um (re)entrincheiramento, enfrentando modos de governança diversos erigidos anteriormente, e realizando uma incursão e implantação regulatória que garanta modos de conformação aos desejos dos mercados. Configuram-se, portanto, processos neoliberalizantes, marcados por rodadas cíclicas e contingentes, com um primeiro momento de ataque e desmonte, para uma posterior (re)regulamentação e remontagem. Essas rodadas de experimentação buscam o desmantelamento do *Estado Nacional de Bem Estar Keynesiano* (KNWS), para a implementação do *Regime Schumpeteriano de Workfare Pós-Nacional* (SPWR)<sup>5</sup>(JESSOP, 2008), ou seja, transfigurando os processos institucionais de um caráter administrativo – até certo ponto, distributivo e pleno na manutenção da cidadania – para um empreendedor – assumindo protagonismo na inovação para alcançar posições monopólicas na atratividade de capital e, ainda, transferindo o status de cidadão para o de consumidor(JESSOP, 2008).

### 3.A CONSTRUÇÃO INTERROMPIDA

Discutir a condição do capitalismo dependente, periférico e subdesenvolvido, sempre foi um desafio, dado o não encaixe de tal realidade aos modelos analíticos desenvolvidos nos países centrais, exigindo a elaboração de categorias próprias para sua apreciação,

---

<sup>5</sup> Diferente do usual, onde o termo “schumpeteriano” se refere à inovação, o termo aqui usado “Estado schumpeteriano” [Schumpeterian State], cunhado por Jessop (2008), se refere ao caráter *competitivo* do Estado na formalização de estratégias que garantam a atratividade de capitais em seus diversos circuitos.



dificultando assim, a inserção de seus movimentos dentro dos processos desiguais e combinados que conformam a totalidade da lógica capitalista. Dentre a pluralidade de interpretações que buscaram discutir tal condição, dadas as variedades de bases epistemológicas de abordagem, são diversos os desacordos em relação aos processos endógenos ou exógenos que determinam e determinaram suas diversas formas conjunturais, mas percebe-se, também, vários pontos comuns e complementares de análises. Ainda está por se realizar uma síntese crítica e coerente de tais interpretações, de modo a friccionar as diversas leituras em seus pontos comuns, e extrair de seus contrapontos perguntas diversas que podem se estabelecer, desenvolvendo, assim, caminhos para uma economia política do capitalismo subdesenvolvido, periférico e dependente. Porém, pode-se tentar esboçar aqui algumas breves e incompletas linhas do que seria tal síntese, afim de nos ajudar a compreender tal e especificidade para o propósito em questão.

O capitalismo latino americano se desenvolve, no sentido da criação de estruturas de produção, circulação e consumo dum mercado interno de maneira tardia. Isso não significa, porém, que antes desse desenvolvimento esses países já não se encontrassem em uma relação capitalista, principalmente quando se analisa seus fluxos econômicos externos, inclusive quando se tem em mente que seu “descobrimento”, ocupação e fixação de núcleos internos de produção ou extração, partem de uma necessidade de expansão do capital comercial dos países europeus. Como identificado por Furtado(1961; 2005 [1959]), tais processos se caracterizam como parte de uma *acumulação extensiva de capital*<sup>6</sup>, que tem como base a expropriação de recursos diversos na expansão das relações mercantis à diversas esferas da vida e espaços do globo, se materializando, na condição latino-americana, como uma série de ciclos diversos de acumulação, que variaram de acordo com os interesses externos. A partir disso, estabelece-se o que se define como *capitalismo dependente* (FERNANDES, 1975), onde os países latino americanos, enquanto periferia numa estrutura de relações econômicas desiguais, acabam por ter suas relações produtivas e comerciais definidas pelas “necessidades” dos países centrais desse esquema. Nesse sentido, no Brasil, por exemplo, define-se que transformações históricas importantes como independência em 1822, resultam não da luta levada pelas classes dirigentes contra o sistema colonial, mas da queda de Portugal face a emergência crescente da Inglaterra em

---

<sup>6</sup>Furtado (1961) utiliza duas categorias para tratar-se da acumulação de capital: as formas *extensivas* e *intensivas* de acumulação. A primeira refere-se à expansão das relações mercantis, focadas na apropriação e expropriação; já a segunda, refere-se na produção industrial do capital através exploração do trabalho. É interessante como tal análise conversa com as abordagens contemporâneas de formas de acumulação por produção e despossessão de Harvey (2004).



plena industrialização. Muda-se então a metrópole de escoamento e a própria relação de dependência, que passa de política e militar da fase portuguesa, para econômica e financeira na inglesa. A última fase, que se estende até os dias atuais, ocorre na segunda metade do século XIX onde a dependência dá-se pela nova hegemonia econômica estadunidense. Todas essas fases configuram os diferentes ciclos do imperialismo em tal contexto.

Segundo Mello (1991), essas relações centro-periferia trouxeram inúmeras especificidades ao desenvolvimento industrial latino americano. Manteve-se o setor produtivo preso às demandas externas, de forma a não desenvolver um mercado interno de consumo, não inserindo tal capitalismo no ciclo virtuoso de produção e consumo que configuraram as estratégias de demanda efetiva nos países de capitalismo central no atlântico norte do pós-guerra. Fixou-se, portanto, na América-Latina, uma produção agroindustrial e extrativista, satisfazendo o pequeno mercado interno de produtos industrializados a partir de importações. Dessa maneira, o que guiou as políticas de industrialização durante os 50 anos de desenvolvimento industrial do Brasil (1930-1980) foi basicamente a substituição de importações e fixação de um mercado interno de consumo<sup>7</sup>.

Acontece que, mesmo nos anos de 1960, com um salto na produção industrial e desenvolvimento na estrutura produtiva brasileira, já se notava uma incoerência entre a produção e o mercado de consumo: desenvolvia-se uma organização produtiva industrial (e inclusive estatal) tecnocrática e racionalizada, dentro dos moldes fordistas dos países centrais do capitalismo, por outro lado, as infraestruturas de circulação continuavam não superando as heranças dos arquipélagos econômicos e mantinha-se grande parte dos trabalhadores fora do mercado de consumo dos bens básicos, como habitação ou alimentação de qualidade. A essas incongruências entre o que pode se chamar de uma estrutura produtiva fordista que convive com estruturas de circulação e consumo extremamente rudimentares, Tavares e Souza (1981) nomearam de “não correspondências das estruturas”, o que, segundo os autores, demonstra a complexidade das análises do subdesenvolvimento e suas dinâmicas. Isso se sustenta por razões diversas, que se explicam tanto nas relações centro-periferia quanto pela própria formação de estruturas de classe internas. Olhando a estrutura interna de classes e as mobilidades (ou imobilidades) entre os grupos sociais, Mello e Novais (1998), demonstram como a classe média brasileira,

---

<sup>7</sup>Boa parte das políticas industriais latino-americanas seguem essa lógica, dentro das recomendações da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão com o qual Mello (1991) busca discutir criticamente em seu livro “O capitalismo tardio”, afim de demonstrar que não se trata apenas de um processo de “desenvolver o atrasado”, mas sim de entender as relações de dependência que podem se (re)produzir mesmo em uma estrutura industrial plenamente desenvolvida.



que detém grande poder político, na busca de reafirmar seu poder de consumo, tenta criar um simulacro do padrão de vida das classes dominantes. Para isso, usa-se do rebaixamento do valor da força de trabalho daqueles à margem do mercado, afim de estabelecer uma massa de subalternos e serviçais a custo baixo. É assim que se explicam as empregadas, babás e até motoristas que muitos da classe média brasileira contratam para manter seu padrão de vida acima dos da classe média dos países centrais. Porém nem só de desejos de consumo internos se sustentam as imensas desigualdades brasileiras. Ao olhar à condição de dependência do capitalismo brasileiro, onde uma grande massa do mais-valor produzido na periferia acaba sendo apropriada pelo centro, Marini (2008 [1973]) nos aponta como a super-exploração relativa da força de trabalho na periferia do capital aparece como uma saída para a “burguesia periférica” manter seus lucros próximos aos dos países centrais, acabando por reduzir o valor da força de trabalho abaixo do necessário para a sua reprodução plena. Disso deriva a exclusão de boa parte dos trabalhadores brasileiros ao mercado de consumo, principalmente de bens duráveis, como habitação ou carro e, em muitos casos, à alimentação de qualidade, obrigando essa massa de miseráveis a adotar medidas como autoconstrução, ou a plantar e criar seu próprio alimento, usando seu tempo “livre” para produzir os bens necessários à sua própria reprodução, ou seja, configurando assim uma carga de trabalho “extra” à oficial.

Pensar a condição dos direitos civis dentro de tal constituição traz uma série de especificidades. Segundo Gomes (2002), a construção de uma cidadania sempre foi intermediada pelo trabalho, principalmente através da Consolidação das Leis do Trabalho (a CLT), que desde o Estado Novo, foi a principal forma de acesso à direitos diversos como: saúde e previdência. A constituição de 1988<sup>8</sup>, apesar de buscar ampliar tais direitos para a massa populacional num geral, tem, desde a abertura neoliberal, sofrido diversos processos de desmonte e (re)regulamentações, mantendo o trabalho como principal forma de acesso aos direitos no Brasil, e, inclusive, nos momentos atuais, de disputa por uma intensa reforma dos direitos do trabalho, onde arrisca-se o desmonte desse pequeno acesso aos direitos cidadãos. Assim:

Esse talvez seja um dos pontos mais complexos do processo de construção de cidadania no país, mas é igualmente um dos mais reveladores de sua dimensão histórica e de suas características singulares. Até porque ele esclarece uma das razões pelas quais os direitos sociais (e os do trabalho em especial) ocupam uma posição tão central na história da cidadania brasileira, sendo identificados pela população como expressão de justiça social e como obrigação do Estado, embora não tenham contribuído necessariamente para o avanço da democracia no país(GOMES, 2002, p. 45-6).

---

<sup>8</sup> Que acabou conhecida como a constituição cidadã.





De forma geral, é possível colocar que o capitalismo dependente, periférico e subdesenvolvido, enquanto plataforma de acumulação extensiva na expansão capitalista mundial (FURTADO, 2005 [1959]) e que teve a construção de suas bases civilizatórias interrompidas por uma revolução burguesa de cunho completamente conservador e contrarreformista com o famigerado golpe de 1964 (FERNANDES, 2006 [1975]), tem a sua formação embasada, não na criação de bases para a produção de capital, mas sim, na criação de instrumentos de apropriação de rendas em circuitos diversos. Tal lógica, segundo Brandão (2010. n/p), tem permitido uma “acumulação primitiva permanente”, onde:

A apropriação e expropriação dos abundantes recursos territoriais e a acumulação primitiva permanente foram elementos fundantes da nossa história até aqui. O território heterogêneo e de grande porte desempenhou papel estratégico nestas táticas subordinadas e covardes de nossas elites. Transformado em mera base operativa e plataforma de simples circulação de capitais usurários e lócus da predação e degradação humana e ambiental, o território passou a ser visto e utilizado como objeto inerte [...]. Essa conjunção de fatores leva a que se estruturassem potentes e persistentes máquinas de produção de múltiplas desigualdades, interdição de direitos e diversificados e sofisticados mecanismos socioeconômicos e políticos de exploração e marginalização (BRANDÃO, 2010. n/p).

Nesse sentido, em tempos atuais, os governos FHC e Lula/Dilma, devem ser compreendidos, não como uma abertura neoliberal para seu posterior encerramento com uma “ascensão da esquerda”, mas sim como processos contingentes dos ciclos brasileiros de neoliberalização: i) no governo FHC com processos de desmantelamento do Estado desenvolvimentista e; ii) no governo Lula/Dilma com a abertura de crédito (inserindo boa parte dos “cidadãos” no mundo do consumo) e (re)regulamentando os mercados de capitais e seus instrumentos. Nos últimos meses temos acompanhado a possibilidade da imersão em um novo ciclo, a partir do “golpe” e as medidas conservadoras de cortes e desmantelamento institucional (BRANDÃO, 2017). Nesse caminho:

[...] é impressionante [...] como, em cerca de 20 anos, o Brasil, demonstrando a fragilidade de sua jovem experiência democrática, construiu três rodadas de neoliberalização bastante distintas, um *Roll-Out* e um novo *Roll-Back* ainda mais radical que o primeiro. [...] Com nuances que poderiam se distinguir entre as três rodadas de neoliberalização dos últimos dois decênios, em todas elas persistiu a redistribuição em favor das rendas do capital, em detrimento das rendas do trabalho (BRANDÃO, 2017, p. 64-65).

#### 4. UM *WORKFARE* SUBDESENVOLVIDO?

Através de todas as abordagens apresentadas nos tópicos pretéritos, penso ser possível, aqui, apresentar uma discussão que possibilite atingir os objetivos inicialmente desejados: estabelecer perguntas que nos ajudem a guiar possíveis prospecções na busca de compreender como os ciclos de neoliberalização têm realizado o desmonte de nosso



Estado Desenvolvimentista, na possibilidade de implementação de um *Workfare*, em vistas de renovar o pensamento crítico latino-americano, através de uma fricção com as abordagens do Atlântico Norte que têm realizado uma leitura crítica da globalização e do neoliberalismo.

De modo a organizar o pensamento, penso ser interessante apresentar tal discussão seguindo tal ordem de possibilidades: i) a proposta de que a condição latino-americana possa ser encarada como uma espécie de *Workfare* desde sua constituição primordial; ii) algumas implicações dessa interpretação para questionamentos diversos; iii) algumas possibilidades de interlocução dessa questão mais política para uma interlocução de pensamento mais econômico.

Como apontado, faz-se aqui uma menção para a possibilidade de se entender o capitalismo subdesenvolvido, periférico e dependente latino-americano, como uma espécie de *Workfare*. Uma vez que o *Workfare* pode ser compreendido, dentro do processo de (re)regulamentações através dos ciclos de neoliberalização, de desmonte de um Estado de Bem-Estar Keynesiano, de modo a reestruturar as lógicas administrativistas e de promulgação de direitos cidadãos transformando direitos em mercadorias e permitindo o acessos a meios de reprodução diárias somente através do trabalho, coloca-se possibilidades de interlocução: uma vez que os direitos sociais na condição do capitalismo subdesenvolvido, periférico e dependente, sempre foram os direitos do trabalho, não é possível colocar tal processo como uma espécie de *Workfare*? Ou seja, tais discussões acerca de transformações no papel do Estado não constituem, em si, grandes novidades para pensar nosso capitalismo, uma vez que este nunca atingiu formas civilizatórias de alto grau que pudessem ser nomeadas, de modo geral, como de Bem-Estar<sup>9</sup>.

Tal interpretação apresenta diversas possibilidades de prospecção. Deixo aqui algumas que tenho a capacidade de colocar: i) em certo gral, o segundo ciclo de neoliberalização (Lula/Dilma), ao se colocar como uma fase de inclusão pelo mercado, apresentou, de certa forma, um primeiro acesso à esfera do consumo para uma grande massa da população, como compreender, nesse sentido, as possibilidades e limites nas contradições entre a exclusão dos novos incluídos no novo ciclo neoliberal de contrarreforma que se segue? Ou ainda, nas palavras de Brandão (2017, p. 65) “Se eles deixarem de ser ‘incluídos’, e se tornarem ‘re-excluídos’, como reagirão?”; ii) No mesmo caminho, porém de cunho mais teórico, se pode colocar, qual o papel de várias

---

<sup>9</sup> Obviamente, que tal questionamento, está aqui, colocado de forma simplificada: não dizer que um alto grau civilizatório nunca se estabeleceu, não significa dizer que nenhuma política de Bem-Estar foi implementada. Apenas se coloca que, uma vez que tais políticas se limitavam à esfera do trabalho, estas se estruturam de forma semelhante a um *Workfare*.



especificidades da condição do capitalismo subdesenvolvido, periférico e dependente, como a marginalidade, a super-exploração relativa da força de trabalho dentro dos ciclos neoliberais de experimentação e hibridização? Num contexto em que o trabalhador está cada vez mais à sua própria conta e risco para alcançar seus meios de reprodução diária, qual serão as consequências?.

Por ultimo, acho interessante apontar interlocuções interessantes. Dado o papel que o rentismo assume na formação da coerência estruturada do capitalismo subdesenvolvido, periférico e dependente, é interessante se perguntar, qual a relação da importancia do papel crescente da renda e dos juros na estruturação da economia mundial (o vulgo processo financeirização), e as transformações no papel do Estado. Ou ainda, uma vez que a rentismo é uma das bases da estruturação da economia política latino-americana, e esta aparentemente, se estrutura de forma semelhante à um *Workfare*, como pensar o papel da financeirização no desenvolvimento conjunto dos processos políticos e econômicos?. As perguntas estabelecidas são multiplas e essa nova abordagem abre todo um novo arcabolso de análises que podem enriquecer e complexificar as visões do desenvolvimento desigual e combinado sob um ponto de vista transescalar, gerando toda uma nova agenda de pesquisa.

## 5. CONCLUSÕES

Como citado inicialmente, este texto buscou erigir novas perguntas através da fricção de abordagens teóricas diferentes, com a intenção de enriquecer as abordagens acerca do capitalismo dependente, periférico e subdesenvolvido e de seus processos de transformação do Estado em contexto de neoliberalização.

No que se refere às discussões acerca da transmutação de um *Welfare* para um *Workfare State*, é interessante a análise processual, dentro de processos dialéticos de formação de consensos, que permitem transformações no papel do Estado nos movimentos e contramovimentos de mercantilização ou desmercantilização da terra, da moeda, mas principalmente, do trabalho nos diversos contextos. É interessante como tais abordagens abrem espaço para entender os movimentos complementares dos processos de neoliberalização, ajudando a desmistificar os momentos de inclusão pelo mercado e a compreender a complementariedade no pêndulo dos movimentos que tendem a conformar todas as esferas da vida ao *modus operandi* do mercado.



Por último, buscou-se confrontar tal análise com as discussões acerca do nosso capitalismo subdesenvolvido, periférico e dependente, apontando seu processo de formação, que manteve como base de acumulação o desenvolvimento de diversos instrumentos de apropriação de rendas, não permitindo a avanço da industrialização, bem como, de um mercado interno de consumo. Nesse contexto, tem-se, também, a consolidação de direitos sociais que são acessados apenas através do trabalho, conformando uma semelhança com as lógicas de um *Workfare*. Através de tal possibilidade de interpretação, desenvolvem-se uma série de questionamentos que pretendem ajudar na abertura de possibilidades na abordagem.

## REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, M. **A theory of capitalist regulation: the US experience**. London/New York: Verso, 2015 [1976].
- ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BOYER, R. **A teoria da regulação: uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.
- BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2ª. ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2012.
- BRANDÃO, C. A. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. **Cadernos Metropolis**, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 45-69, Jan/abr 2017.
- BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. Q. Dialogar com o Norte e refundar o pensamento crítico espacial latino-americano. In: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. Q. **Escalas Espaciais, Reescalamentos e Estatalidades: lições e desafios para América Latina**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017 (no prelo). Cap. 1.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. After neoliberalization? **Globalizations**, New York, v. 7, n. 3, p. 327-345, 2010a.
- BRENNER, N.; PECK, J.; THEODORE, N. Variegated neoliberalization. **Global Networks**, v. 10, n. 2, p. 182-222, abr. 2010b.
- FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5ª. ed. São Paulo: Globo, 2006 [1975].
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005 [1959].
- GOMES, A. D. C. **Cidadania e direitos do trabalho**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.



- HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- HARVEY, D. A geopolítica do capitalismo. In: HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. 2ª. ed. São Paulo: Annablume, 2005 [1981]. Cap. V, p. 127-162.
- HARVEY, D. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- JESSOP, B. **El futuro del Estado capitalista**. Madrid: Catara, 2008.
- JESSOP, B.; SUM, N.-L. **Beyond the regulation approach: putting capitalist economies in their place**. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- MARINI, R. M. Dialéctica de la dependencia. In: MARINI, R. M. **América Latina, dependencia y globalización**. Bogotá: Siglo del Hombre - CLACSO, 2008 [1973]. p. 107-149.
- MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. 8ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- MELLO, J. M. C.; NOVAIS, F. A. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: NOVAIS, F. A.; SCHWARCZ, L. M. **História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea**. 5ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, v. 4, 1998. Cap. 9, p. 559-658.
- PECK, J. **Constructions of Neoliberal Reason**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- PECK, J.; THEODORE, N. Variegated capitalism. **Progress in Human Geography**, v. 31, n. 6, p. 731-772, 2007.
- POLONYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Compus, 2000 [1944].
- SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996.
- TAVARES, M. C.; SOUZA, P. R. Emprego e salários na indústria : o caso brasileiro. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 3-29, Jan-Mar 1981.
- WOOD, E. M. O que é a agenda pós-moderna. In: WOOD, E. M.; FOSTER, J. B. **Em defesa da história: marxismo e pós modernismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999. Cap. 1, p. 7-22.



**GT 01 - Estado, políticas e novas configurações do mercado na América Latina****OS IMPACTOS DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NA VIDA DOS PESCADORES E PESCADORAS: REFLEXÃO SOBRE AS RECENTES ALTERAÇÕES NAS POLÍTICAS DIRECIONADAS À PESCA ARTESANAL.**Sandra Pereira Palheta (IDSM)<sup>1</sup>[sandrapalheta@yahoo.com.br](mailto:sandrapalheta@yahoo.com.br)Edna Ferreira Alencar (PPGSA/UFPA)<sup>2</sup>[ealencar@ufpa.br](mailto:ealencar@ufpa.br)Isabel Soares de Sousa (IDSM)<sup>3</sup>[isabel@mamiraua.org.br](mailto:isabel@mamiraua.org.br)**RESUMO**

Este trabalho realiza uma breve reflexão sobre os impactos das recentes alterações ocorridas no âmbito das políticas governamentais direcionadas a categoria da pesca artesanal. Trata-se de decretos, portarias, que representam retrocessos na legislação e em direitos conquistados durante anos de lutas. Pretende-se ainda mostrar como essas ações têm prejudicados diretamente às pescadoras (retirando seus direitos sociais, trabalhistas e previdenciários), as quais não possuem o pleno reconhecimento de sua identidade pelo Estado. Metodologia adotada neste trabalho consiste no dialogo com a literatura acerca da temática de gênero, Estado, pesca e políticas publicas voltadas para o setor pesqueiro bem como o mapeamento das medidas do governo, consultas em documentos de domínio público. Toma-se a como ponto de partida a análise da lei de pesca de 2009, quando o Estado amplia o entendimento do conceito de pesca e pescador artesanal, até as ultimas medidas governamentais no ano de 2017. O que se pode inferir dessas ações é que entre os anos de 2015 e 2016 mais de 600 mil pescadores tiveram dificuldades para renovar os seus Registros Geral de Pescador com a extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura em 2015 essa renovação que era realizado anualmente ficou ainda mais difícil. As medidas adotadas pelo Estado aumentam ainda mais as desigualdades sociais porque criminalizam os pescadores que estão exercendo a atividade de modo continuo. Sem o reconhecimento do Estado eles passam a trabalhar de modo clandestino, e sem poder acessar os direitos garantidos a essa categoria, como o SDPA, aposentadoria, entre outros.

Palavras-chave: **Pesca artesanal, Políticas publicas Gênero, Estado.**

<sup>1</sup> Mestrado em Antropologia PPGSA/UFPA, pesquisadora PCI do Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, integrante do Grupo de Estudo e Pesquisa em Território, Identidade, Gênero e Ambiente (GEPTIGAM-UFPA).

<sup>2</sup> Pós-Doutoranda na Université Sorbonne Nouvelle Paris 3, França, Professora Associada I da Universidade Federal do Pará, Brasil, coordenadora do Grupo de Estudo e Pesquisa em Território, Identidade, Gênero e Ambiente (GEPTIGAM-UFPA).

<sup>3</sup> Mestrado em Antropologia pela Universidade Federal do Pará. Pesquisadora do Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, Brasil. Integrante do Grupo de Estudo e Pesquisa em Território, Identidade, Gênero e Ambiente (GEPTIGAM-UFPA).



## 1. INTRODUÇÃO

De acordo com o relatório da FAO (2016) a pesca artesanal é uma atividade importante para a segurança alimentar, e pode se constituir numa importante ferramenta para a diminuição das desigualdades sociais uma vez que é fonte de alimentos e de geração de renda para milhares de famílias no mundo inteiro. Cerca de 50% da mão de obra utilizada nessa atividade é formada por mulheres. De acordo com dados do MPA (2014) o Brasil possui mais 1,5 milhão de trabalhadores e trabalhadoras neste setor e se constitui numa fonte de recursos econômicos, de reprodução social e fonte de identidade para pescadores e pescadoras que residem em comunidades que tem a pesca como modo de vida. Embora a pesca artesanal seja uma atividade relevante do ponto de vista social e econômico, as políticas governamentais voltadas para este setor são frágeis e insipientes, não atendem as demandas específicas deste segmento principalmente quando se refere às demandas das mulheres que exercem a atividade.

A pesca artesanal no Brasil é uma atividade que fazia parte dos modos de vida das populações nativas aqui existentes antes da ocupação colonial. No século XVII o governo colonial criou os pesqueiros reais para controlar a produção pesqueira por meio da Fazenda Real regulamentava a atividade e administrava os lucros (Veríssimo 1970). No ano de 1817 o Estado procurou organizar essa atividade que ocorria nas zonas costeiras com o intuito de defender o território brasileiro (VERÍSSIMO, 1970; FURTADO 1991). No século XX, no ano de 1919, foram criadas as primeiras Colônias de pescadores que funcionavam como extensões do Exército de Reserva da Marinha de Guerra, cuja função era promover a segurança nacional costeira. Portanto, a Marinha de Guerra era quem detinha o controle social sobre as comunidades pesqueiras a partir desse período (LEITÃO, 2015; LEITÃO et al 2009; GÓES 2008). Ao instituir as Colônias de Pescadores e considerar os pescadores como exército de reserva da Marinha de Guerra, essas organizações tinham um caráter de serviço militar sendo, por conseguinte, vetado as mulheres.

O reconhecimento da pesca como atividade comercial ocorreu no ano de 1967 através do Código de Pesca instituído pelo governo brasileiro, e a expedição da Carteira de Pescador era de competência da Marinha. Neste período as mulheres que exerciam a atividade pesqueira não eram reconhecidas como pescadoras pelo Estado. Além disso, o governo brasileiro buscou fragmentar as formas tradicionais de produção pesqueira, priorizando a modernização da atividade dando um caráter industrial, de forma a gerar mais lucros para o Estado.



O presente artigo propõe elaborar uma breve reflexão sobre algumas políticas direcionadas ao setor pesqueiro artesanal e as recentes alterações promovidas na legislação pelo Estado que restringiram o acesso dos pescadores e pescadoras a direitos conquistados através de muita luta, e que tendem a fragilizar e desestruturar a atividade pesqueira artesanal. O objetivo é mostrar como o próprio Estado tem criado mecanismos que contribuem para a desestruturação da atividade pesqueira artesanal, e como estes acontecimentos acabam por mobilizar a categoria que implementa estratégias de resistências frente aos ataques do Estado.

O artigo está dividido em três momentos, no primeiro realiza-se uma breve síntese das mudanças na legislação para o setor pesqueiro artesanal promovidas pelo Estado, tendo como escala temporal o ano de 2009 até 2017; ao mesmo tempo, apresentamos alguns impactos dessas mudanças para os pescadores e trabalhadoras na pesca artesanal, e as principais críticas a essas medidas. No segundo momento realizamos algumas considerações sobre a presença das mulheres na pesca artesanal, tomando como categorias analíticas gênero, pesca e trabalho, e o papel do Estado na regulamentação da atividade pesqueira e elaboração de políticas públicas que garantem, ou retiram, direitos desses agentes do setor pesqueiro artesanal. Destacamos a fragmentação e a vulnerabilidade da pesca artesanal, e principalmente das mulheres que exercem essa atividade, promovida pelo Estado, a partir das políticas implementadas atualmente. No terceiro momento a análise procura mostrar os impactos das ações do Estado na construção da identidade desses sujeitos, que resulta na fragmentação e desestruturação da atividade pesqueira de um modo geral, mas que sinaliza para o fortalecimento da mobilização dessa categoria contra as perdas de direitos sociais e políticos.

## LEGISLAÇÃO PESQUEIRA E A PERDA DE DIREITOS

### **1.1 A Lei de Pesca (Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009).**

Em 2009 o Estado promulga a Lei nº 11.959 que tinha como objetivo regular as atividades pesqueiras, artesanal, industrial e amadora, revogava a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e alguns dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. A segunda seção desta lei versa sobre a atividade pesqueira, e no parágrafo único da mesma se conceitua a atividade pesqueira artesanal<sup>4</sup>. A compreensão de atividade pesqueira estipulada pela lei representa um entendimento mais amplo sobre a

---

<sup>4</sup>Considera-se atividade pesqueira artesanal, para os efeitos desta Lei, os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal.



cadeia produtiva da pesca, e essa ampliação acaba por incluir as atividades exercidas majoritariamente por pescadoras. No entanto a lei estabelece que é somente para os efeitos desta lei, no caso serve para a concessão de crédito rural. Mas que de qualquer forma significa um avanço no que se refere ao reconhecimento das atividades realizadas pelas pescadoras. Pois até então o conceito de pesca estabelecido pelo Estado estava restrito ao ato de captura do pescado, desconsiderando as diversas etapas que compõe a cadeia produtiva da pesca.

### **1.2 A Portaria 445 de 17 de Dezembro de 2014.**

A Portaria 445/14 contém lista com cerca de 475 espécies aquáticas consideradas criticamente ameaçadas de extinção e que foram proibidas de serem pescadas e comercializadas em todo território nacional. As organizações dos pescadores elaboraram várias críticas a esta Portaria por não considerar as diferenças regionais, pois algumas espécies que constam nessa lista estariam ameaçadas de extinção apenas em algumas regiões. Outro ponto que foi alvo de críticas é a ausência de estudos atualizados que comprovassem a vulnerabilidade das espécies, e o fato de conter nesta lista apenas o nome científico das espécies, e não o nome popular que é de conhecimento dos pescadores.

### **1.3 A Medida Provisória 665 de 30 de Dezembro de 2014**

Essa medida faz parte do pacote de ajustes fiscais que vem sendo implementado pelo governo federal, e altera a Lei 10.779 de novembro de 2003 (dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso), e posteriormente convertida na Lei n. 13.134, de junho de 2015. Ela limita o Seguro Defeso do Pescador Artesanal a 5 parcelas, apesar do período de defeso das espécies durar até seis meses. Ela também impede que o pescador receba dois benefícios simultâneos, por exemplo, o Seguro Defeso e a Bolsa Família; estabelece que só fará jus ao Seguro Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA) o pescador artesanal que exerça a atividade de maneira exclusiva e ininterrupta, e não se aplica mais aos trabalhadores denominados como “de apoio à pesca”, e nem aos familiares que não preenchem os requisitos do Decreto 8424/2015 (trata sobre a concessão do Seguro Defeso). Essa Medida Provisória desconsidera que a pesca artesanal é realizada em regime de economia familiar tendo a família como uma unidade de produção. Desta forma essas alterações afetam mais fortemente as mulheres que exercem a atividade pesqueira, pois de acordo com esta nova compreensão elas não figuram mais como trabalhadoras da pesca, e sim como trabalhadoras de apoio à pesca artesanal.

### **1.4 Decretos Presidenciais 8.424 e 8425 de 31 de Dezembro de 2015.**



No ano de 2015 foram expedidos dois Decretos Presidência, o Decreto 8.424/2015<sup>5</sup> e o Decreto 8425/2015<sup>6</sup>. O primeiro altera o texto da Lei 11.959 de 2009 que ampliou o conceito de pesca. Versa sobre a concessão do benefício do Seguro Desemprego (mais conhecido como Seguro Defeso) apenas aos profissionais que exercem a atividade da pesca ininterruptamente, de modo artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, durante o período do defeso. Este Decreto ao restringir o conceito de pesca acaba por excluir massivamente as mulheres que exercem a atividade pesqueira, trabalhando em atividades de pré ou pós-captura. No parágrafo 6º do Decreto 8.424/2015 consta a retirada do acesso ao SDPA aos “trabalhadores de apoio à pesca” uma categoria criada através do decreto 8425/2015

O Decreto 8425/2015 dispõe, entre outras coisas, sobre os critérios para a inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), além de alterar a definição de Pescador Artesanal, criando a categoria “trabalhadores de apoio à pesca”. São os pescadores que realizam atividades de pré-captura e pós-captura tais como a confecção e o reparo de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal de acordo como o decreto 8425/2015.

Esta nova lei ao estabelecer uma nova definição do conceito de pescador e pescadora profissional artesanal, a criar uma nova categoria: a de trabalhador e trabalhadora de apoio à pesca artesanal, retira os direitos dos sujeitos que realizam as atividades de pós-captura, como o beneficiamento, a produção e reparos de petrecho de pesca e a comercialização. Essas atividades geralmente são as mulheres que realizam. Desta forma, mais uma vez, o Estado restringe o reconhecimento jurídico desses sujeitos, enquanto pertencentes a uma categoria específica, a de pescador e pescadora, dificultando-lhes ainda mais o acesso aos direitos trabalhistas. Outra crítica a este Decreto 8.425/2015 é o fato de estabelecer a categoria “*pescador exclusivo*” que, para os pescadores e pescadoras artesanais, significa mais um empecilho, pois sendo a pesca uma atividade sazonal estes sujeitos complementam sua renda com a realização de outras atividades como a agricultura, o extrativismo, por exemplo, (PALHETA, 2016).

---

<sup>6</sup>Regulamenta o parágrafo único do art. 24 e o art. 25 da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira.





**Quadro 1** -com as principais mudanças na legislação pesqueira

Ano	Legislação	Ementa
2009	Lei nº 11.959 de 29 de Junho de 2009 (Lei de pesca).	Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.
2014	De 17 De Dezembro De 2014.	Protege de modo integral as espécies ameaçadas, restringindo a captura, o transporte, a guarda, o armazenamento, o manejo, o beneficiamento e a comercialização.
2014	Medida Provisória 665, de 30 de Dezembro de 2014.	Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, posteriormente convertida na Lei n. 13.134, de junho de 2015. Prever novas regras para a concessão dos benefícios de seguro-desemprego, do abono salarial e seguro-desemprego do para o pescador artesanal (seguro defeso) e da outras providencias.
2015	Decreto 8424 de 31 de Março de 2015.	Regulamenta a Lei nº 10.779, 25 de novembro de 2003, para dispor sobre a concessão do Benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente.
2015	Decreto 8425 31 de Março de 2015.	Regulamenta o Parágrafo Único do Art. 24 e do Art. 25 da Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, para dispor sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira e para a concessão de autorização, permissão ou licença para o exercício da atividade pesqueira.
2015	Portaria Interministerial 192 de 5 de outubro de 2015.	Suspender, por até 120 dias, os períodos de defeso dos atos normativos descritos na lei. E estabelece que será realizado o recadastramento dos pescadores artesanais pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, bem como será feita a revisão dos períodos de defeso por meio dos Comitês Permanentes de Gestão e Uso Sustentável de Recursos Pesqueiros.

Fonte: Sandra Palheta/2017.

### 1.5 A Extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), outubro de 2015.

Em 2015 o Estado brasileiro extinguiu o Ministério da Pesca e Aquicultura que havia sido criado em 2009, como parte dos pacotes de reformas ministeriais que extinguiu oito ministérios. A atividade pesqueira passou a ser gerida por uma secretaria ligada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Para os pescadores artesanais essa medida é muito preocupante uma vez que o setor já não recebia a devida atenção tendo um ministério como órgão de gestão da atividade. Com a fusão da pesca com o setor agrícola e pecuário, ficou mais evidente o esforço do governo federal de fortalecer a aquicultura empresarial e a pesca industrial, e com isso fragmentando e retirando direitos dos pescadores artesanais.

Assim, uma das primeiras ações do MAPA após fusão foi a emissão da Portaria 192 de 5 de outubro de 2015 que suspendeu o pagamento do Seguro Defeso, e mais de 600 mil RGP'S foram suspensos, cancelados ou atrasaram a emissão. A Portaria também



suspendeu dez normas que proibiam a pesca no período de reprodução de várias espécies de peixes, em várias bacias hidrográficas do país, incluindo a Bacia do Rio Amazonas. Ou seja, liberou a pesca de espécies em períodos reprodutivos.

Em março de 2017 foi publicado o Decreto nº9.004, que transfere a Secretaria de Pesca e Aquicultura (SEAP) que estava vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). Desta forma mais uma vez fica evidente a desvalorização do setor pesqueiro artesanal, e a retirada de direitos dos pescadores, pescadores e trabalhadores da pesca artesanal.

## 2. AS MULHERES NA PESCA ARTESANAL, O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS PARA A PESCA ARTESANAL.

A importância da participação da mulher na atividade pesqueira artesanal surge como objeto de pesquisa no campo das Ciências Sociais por volta dos anos 90 (Diegues, 1999), influenciados pelos estudos sobre mulheres e relações de gênero essas pesquisas passaram a problematizar a questão do silenciamento, inclusive acadêmico, sobre o trabalho das mulheres na atividade pesqueira são estudos como os de Alencar (1991), Maneschy (2000), Ana Maria Beck (1991) Motta-Maués (1999) para citar alguns, que introduzem questionamentos sobre a universalidade do lugar e da presença das mulheres nas comunidades pesqueiras, tecendo críticas contundentes sobre a invisibilidade das mulheres na atividade (ALENCAR, PALHETA E SOUSA, 2015).

As pesquisas que abordam as relações de gênero, privilegiando o ponto de vista das mulheres na atividade pesqueira, realizadas nas mais diversas regiões do país ainda que sejam incipientes, principalmente quando se trata da região norte, elas são capazes de chamar a atenção para a diversidade de ambientes, modalidades de pesca, e a diversidade de situações sociais e de atuação entre os gêneros na atividade pesqueira artesanal (MARTINS 2013; HELLEBRANDT 2017; GERBER 2013; ALENCAR E SOUSA 2014; PALHETA 2016; ABREU 2015; MIRANDA 2015; SILVA 2016; ALENCAR E SOUSA 2017; DIOGÉNES 2014).

O conceito de gênero neste sentido como categoria analítica tem sido usado como estratégia metodológica para compreender as diversas formas como asse estabeleceram as relações sociais entre homens e mulheres, essas relações sociais são circunscritas *cosmologicamente* pela importância da categorização do conceito (Machado, 2000). Desta forma gênero se constitui como uma *categoria útil de análise* (Socott, 1999) que possibilita a



compreensão da multiplicidade de arranjos possíveis nas relações entre homens e mulheres que atuam no universo da pesca.

Os estudos supracitados mostram como cada vez mais as mulheres que exercem a atividade pesqueira estão se reconhecendo como portadoras de uma identidade que lhes assegura direitos enquanto pescadora. Contudo esse reconhecimento apesar de crescente, ainda não se dá de modo satisfatório, e é resultado de um longo processo de articulação, luta e resistência destes sujeitos, e da organização de mulheres em torno dos movimentos sociais, de onde surge estratégia de resistências que alteraram a maneira como eram vistas pelo Estado (Alencar, Palheta e Sousa, 2015). Dentre os principais movimentos sociais responsáveis por importantes conquistas de direitos para as pescadoras estão o MONAPE (Movimento Nacional dos Pescadores), CPP (Comissão Pastoral da Pesca), ICSF (Coletivo Internacional de Apoio aos Trabalhadores da Pesca). Um resultado dessa articulação de pescadoras e pescadores bastante significativa foi a forte influência exercida na formulação da Lei de Pesca, ou a Lei 11.959/2009.

Esta lei representou um avanço na compreensão do conceito de pesca, uma vez que ela o ampliou, e incluiu as atividades realizadas pelas mulheres. Pois como foi mostrado no início deste artigo a atividade pesqueira historicamente foi pensada como uma atividade majoritariamente masculina e o conceito de pesca estava/esteve restrito ao ato da captura desconsiderando os processos envolvidos na cadeia produtiva da pesca, bem como as diferentes atuação entre os gêneros. Aqui no Brasil a própria gestão do Estado desde as primeiras iniciativas em se reconhecer a pesca como uma atividade comercial, já foi uma ação excludente de mulheres.

Estudos realizados por Frangoudes e colaboradores (2008) sobre a situação da pesca artesanal na Galícia apontam o papel crucial que o Estado desempenha para garantir maior participação das mulheres nas organizações de pescadores. Vários fatores contribuem para o fortalecimento desses sujeitos na atividade pesqueira, dentre os quais destacamos nível de conhecimento da situação desta categoria por parte do Estado, bem como o financiamento da União Europeia como mecanismo incentivador da ação coletiva. Esses autores defendem que a mudança de perspectiva do governo em relação à atenção dedicada a esses sujeitos é um fator decisivo na mudança da situação socioeconômica das mulheres pescadoras na Galícia.

Segundo Bourdieu (2014) o Estado é a instituição que reivindica o monopólio da violência física e simbólica, e para isso constrói mecanismos que orientam a ação dos indivíduos, pois ejetem o poder de sistematizar *esquemas lógicos de percepção e consensos sobre o sentido do mundo*. Desta forma a omissão do Estado em relação



à categoria dos pescadores, sobretudo em relação às mulheres, se reflete nas poucas políticas públicas com recorte de gênero voltadas para o setor da pesca artesanal, no sentido utilizado por Farah (2004). Ou seja, são políticas que reconheçam a diferença de gênero e com base nesse reconhecimento implementem ações diferenciadas para as mulheres.

Considerando-se que no Brasil atenção dada pelo Estado ao setor pesqueiro artesanal é insipiente, o viés de gênero presente nas políticas públicas elaboradas para ordenar a atividade pesqueira nos últimos 30 anos, mostra que houve alguns avanços com relação ao reconhecimento do papel que as mulheres desempenham nessa atividade, uma vez que estas passaram a acessar direitos trabalhistas, políticas previdenciárias e de seguridade social (aposentadoria, auxílio acidente, auxílio doença, salário maternidade, a pensão por morte...), alcançando um nível maior de justiça social. Vale destacar ainda que essas conquistas resultam da organização desses sujeitos, nos âmbitos regionais e nacionais, como exemplos tem o I Encontro Nacional de Trabalhadoras da Pesca em 2004, que segundo Leitão foi a partir deste encontro que elas foram “mobilizadas, incentivadas... dedicadas especificamente a observarem, discutirem e consolidarem ações no sentido de incluir o trabalho feminino da pesca na agenda das mudanças necessárias à modernização da atividade produtiva” (INÁCIO e LEITÃO, 2012, p. 181). Este encontro foi segundo esses autores um marco na promoção de políticas públicas para as mulheres e a primeira iniciativa de grande relevância na América Latina.

No entanto nos últimos dois anos observa-se um retrocesso nessas políticas<sup>7</sup>, que afetam não apenas as mulheres, mas o setor pesqueiro artesanal como um todo, como os Decretos 8424/15 e 8425/15, como já foi discutido neste trabalho, que retiram direitos dos pescadores, pescadoras e trabalhadores na pesca, criando categorias que hierarquizam as atividades e os sujeitos que as realizam.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das recentes medidas implementadas pelo Estado nos leva a considerar que o setor pesqueiro artesanal encontra-se vulnerável e refém das ações do Estado na elaboração de políticas para o setor. Se a categoria dos pescadores e pescadoras artesanais conseguiram avanços expressivos após a Constituição Federal de 1988, como resultado do processo de organização política da categoria, o cenário atual e o que se desenha para o futuro não são favoráveis a esta categoria, principalmente às mulheres que

---

<sup>7</sup> Trata-se de decretos, portarias, que restringem e muitas vezes retiram direitos adquiridos e ameaçam os seus territórios



exercem essa atividade, e que não se enquadram nas novas regras do conceito de pescador. Tal mudança cria dificuldades para que elas possam acessar seus direitos sociais, trabalhistas e previdenciários, pois não é reconhecida sua identidade comopescadora ou trabalhadora na pesca.

Se a partir de 2009 a categorizados pescadores e pescadoras artesanais comemorou a conquista de direitos sociais e previdenciários quando houve a ampliação do conceito de pesca, e o reconhecimento de que as atividades realizadas pelas mulheres também se enquadram no termo pesca, em 2015 o Estado regride nessa compreensão ao emitir dois decretos, o 8.424/15 e o 8.425/15. Esses decretos realocam estes sujeitos numa subcategoria a de “trabalhadores de apoio à pesca” e, com isso, lhes retira o direito de acessar o Seguro Defeso garantido agora somente a quem a lei considera como pescador artesanal, ou seja, aquele que realiza a captura do pescado.

Na prática significa que grande parte das pescadoras não terá os mesmos direitos que são garantidos aos pescadores artesanais, pois o seguro defeso não se estende aos trabalhadores de apoio à pesca. Isso é uma evidência de que o Estado desconsidera os modos de vida desses trabalhadores e trabalhadoras, que desconhece ou ignora a organização social do trabalho na pesca artesanal, que está assentada no modo de produção familiar onde as relações sociais estão pautadas em categorias como: solidariedade, cooperação e reciprocidade, e as atividades desenvolvidas por todos os membros do grupo familiar possui a mesma relevância para a realização do projeto familiar, onde não existe um trabalho mais ou menos importante.

Quando o Estado utiliza mecanismos de hierarquização do trabalho na atividade pesqueira artesanal, ele está promovendo a exclusão de sujeitos cujo trabalho é de grande relevância para a existência e fortalecimento da pesca artesanal. Na medida em que o Estado reconhece apenas a etapa da captura como pesca, e coloca as demais como “ajuda”, ou “apoio”, deixa milhares de trabalhadores e trabalhadoras à margem de seu reconhecimento profissional e, portanto, sem acessar os direitos assegurados à categoria.

Outro aspecto negativo dessas políticas que é importante destacar, diz respeito ao conceito de pescador exclusivo, que desconsidera, mais uma vez, os modos de vida e de organização social do trabalho nas comunidades pesqueira. Considerando-se que o recurso pesqueiro é instável, sazonal, os pescadores e pescadoras recorrem a diversas estratégias para garantir sua reprodução social, e que consistem na rotatividade e conciliação de múltiplas atividades - agricultura, extrativismo, artesanato, turismo, etc - ao longo do ano.

A mudança na definição do conceito de pesca retoma o viés androcêntrico, e prioriza as atividades de captura, e coloca na invisibilidade atividades de pós-captura como o beneficiamento do pescado, a produção e reparos de petrecho de pesca, e a





comercialização. São atividades onde as mulheres tem grande participação, e ao serem consideradas “trabalhos de apoio a pesca artesanal”, altera a definição da categoria pescador artesanal prevista na Lei 11. 959/2009. Tal mudança afeta diretamente as mulheres que passam a figurar na legislação como trabalhadoras de apoio a pesca e, por esta definição, não tem direito a receber o Seguro Defeso e outros benefícios previstos em políticas de seguridade social e previdenciárias. Sobretudo, afeta o processo de construção da identidade de pescadora, pois a ênfase recai novamente sobre a atividade desenvolvida pelos homens, em espaços específicos.

## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Edna F. **Companheiras, pescadeiras e perigosas: a pesca feminina na Ilha de Lençóis**. 1991. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 1991.

ABREU, Adriana Guimarães. **As relações de gênero no contexto da pesca manejada de pirarucu de São Raimundo do Jarauá, RDS Mamirauá, AM**. Trabalho de conclusão de curso. Aprovado no curso de Ciências Sociais da UFPA. 2015

BECK, Anamaria. **Lavradores e Pescadores: um Estudo sobre o Trabalho Familiar e Trabalho Acessório, Florianópolis, UFSC**, dissertação de mestrado. 1979

DIEGUES, Antônio Carlos. **A sócio-etnologia das comunidades de pescadores marítimos no Brasil**, In: revistas etnográfica. Vol III, 1999, pp. 361-375.

Frangoudes, K., Pascual-Fernández, J. J., & Marugán-Pintos, B. (2014). **Women's Organisations in Fisheries and Aquaculture in Europe: History and Future Prospects**. In *Social Issues in Sustainable Fisheries Management* (pp. 215–231). Amsterdam: em: [https://doi.org/10.1007/978-94-007-7911-2\\_12](https://doi.org/10.1007/978-94-007-7911-2_12).

FURTADO, L G. **Pescadores do Amazonas**. Universidade de São Paulo, Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Tese de Doutorado, 1988.



GERBER, Rose Mary. **Mulheres e o mar: uma etnografia sobre pescadoras embarcadas na pesca artesanal no litoral de Santa Catarina- Brasil.** 2013.418 p.

HELLEBRANT. Luceni Medeiros. **Mulheres Da Z3 – O Camarão que “Come” as Mãos e Outras Lutas: Contribuições para o campo de estudos sobre gênero e pesca.** Tese de Doutorado. Santa Catarina. 2017.

LEITÃO. Maria do Rosário de Fátima Andrade. **Gênero e pesca: o Conselho Pastoral da Pesca e sua contribuição para a trajetória da Articulação das Mulheres Pescadoras Saberes, narrativas e conflitos na pesca artesanal** [recurso eletrônico] / (orgs.) WinifredKnox, Aline Trigueiro. - Dados eletrônicos. - Vitória: EDUFES, 2015.

INÁCIO, Pedro Henrique Dias; LEITÃO, Maria do Rosário de Fátima Andrade. **Pesca, gênero e políticas públicas: uma introdução à história da articulação de mulheres pescadoras de Pernambuco.** In: Gênero e trabalho: diversidade de experiências em educação e comunidades tradicionais / org: Maria do Rosário de Fátima Andrade Leitão e Maria Helena Santana Cruz. –Florianópolis: Ed. Mulheres, 2012.

LEITÃO, Maria do Rosário de Fátima Andrade. LIMA, Alexsandra Silva de. FURTADO Gilmar Soares: **Mulheres Pescadoras: A Construção da Resistência em Itapissuma.** intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação XXXII Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação – Curitiba, PR – 4 a 7 de setembro de 2009.

MANESCHY, M.: **Da Casa ao Mar: papéis das mulheres na construção da Pesca responsável,** in: Proposta nº 84/85 Março/Agosto de 2000. Disponível em: <http://www.portaldomar.org.br/blog/portaldomar-bd/categoria/mulheres/da-casa-ao-mar-papeis-das-mulheres-na-construcao-da-pesca-responsavel-maria-cristina-Maneschy.16.1.2015>.

MOTTA-MAUÉS, Maria Angélica. **Trabalhadeiras e Camarados: relações de gênero, simbolismo e ritualização numa comunidade amazônica.** Belém: UFPA, 1993.

PALHETA, Sandra Pereira. **Mulher pesca? Pesca mesmo! Estudo sobre o trabalho e as estratégias das pescadoras da Colônia de pescadores Z-32 de Maraã- Am.** Dissertação de Mestrado. Belém. 2016.

VERÍSSIMO, J. **A pesca na Amazônia.** Rio de Janeiro, Livraria Alves, 1953.



# II SIALAT BELÉM 2017

Belém - Pará - Brasil

## REALIZAÇÃO



## PATROCÍNIO



## PARCERIAS

