

CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS:
A SOCIEDADE EM SUA INTEGRALIDADE

VOLUME VIII

EDITORA CONHECIMENTO LIVRE

Frederico Celestino Barbosa

Ciências sociais aplicadas: a sociedade em sua integralidade

8ª ed.

Piracanjuba-GO
Editora Conhecimento Livre
Piracanjuba-GO

Copyright© 2022 por Editora Conhecimento Livre

8ª ed.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Barbosa, Frederico Celestino
B238C Ciências sociais aplicadas: a sociedade em sua integralidade
/ Frederico Celestino Barbosa. – Piracanjuba-GO

Editora Conhecimento Livre, 2022

565 f.: il
DOI: 10.37423/2022.edcl519
ISBN: 978-65-5367-148-5
Modo de acesso: World Wide Web
Incluir Bibliografia

1. atualidade 2. relacionamento 3. soluções I. Barbosa, Frederico Celestino II. Título

CDU: 300

https://doi.org/10.37423/2022.edcl519

O conteúdo dos artigos e sua correção ortográfica são de responsabilidade exclusiva dos seus respectivos autores.

EDITORA CONHECIMENTO LIVRE

Corpo Editorial

Dr. João Luís Ribeiro Ulhôa

Dra. Eyde Cristianne Saraiva-Bonatto

MSc. Frederico Celestino Barbosa

MSc. Carlos Eduardo de Oliveira Gontijo

MSc. Plínio Ferreira Pires

Editora Conhecimento Livre
Piracanjuba-GO
2022

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 8
O PODER DA COMUNICAÇÃO NA EDUCAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19
Enderson Rodrigues de Carvalho
DOI 10.37423/220605954

CAPÍTULO 2 11
LITERATURA, ECOCRÍTICA E ECOLOGIA HUMANA EM DIÁLOGOINTERDISCIPLINAR
MARIA DO SOCORRO PEREIRA DE ALMEIDA
Sergio Luiz Malta de Azevedo
DOI 10.37423/220605971

CAPÍTULO 3 33
O PROCESSO LEGISLATIVO NA REJEIÇÃO DA SUGESTÃO DE CRIMINALIZAÇÃO DA CULTURA DO FUNK NO SENADO FEDERAL
WILLY DA CRUZ MOURA
DOI 10.37423/220605978

CAPÍTULO 4 49
CUSTOS AMBIENTAIS: IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO E EVIDENCIAÇÃO EM UMA EMPRESA DO SETOR ELÉTRICO
Maria Denize Henrique Casagrande
Vivian Osmari Uhlmann
José Carlos Corrêa Filho
DOI 10.37423/220605999

CAPÍTULO 5 73
ECOTURISMO E GESTÃO AMBIENTAL EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO: ESTUDO DE CASO
Denis PaivaLopes
Benedita MartaGomes Costa
Antonia Francivan Vieira Castelo Branco
Elzilene Gomes Costa
DOI 10.37423/220606000

CAPÍTULO 6 98
EITA QUE NÃO É FOR ALL!
Fernando Antônio Ferreira de Souza
DOI 10.37423/220606012

CAPÍTULO 7 112
FESTAS CLANDESTINAS E MEDIDAS RESTRITIVAS À MOBILIDADE DURANTE A PANDEMIA DA SARS-COV-2 (COVID-19)
WILLY DA CRUZ MOURA
DOI 10.37423/220606016

CAPÍTULO 8 130
A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA NA ATENÇÃO AO GÊNERO: AÇÕES DESTACÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA NO ANO DE 2020.
Karine Freitas Souza
Camila Angélica Canário de Sá Teixeira
DOI 10.37423/220606020

CAPÍTULO 9 160
CASAMENTO HOMOAFETIVO, LEGISLAÇÃO E DIREITO DE FAMÍLIA: O CASO BRASILEIRO
Josiane Magalhães
DOI 10.37423/220606022

CAPÍTULO 10 191
O DIREITO A POLÍTICA HABITACIONAL E A NÃO TITULAÇÃO DA TERRA: A CONTRADIÇÃO DA ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO TERRITÓRIO QUILOMBOLA DE ALCÂNTARA-MA
DEUZILENE PEDRA VIEGAS-ARAGÃO
Kellen Cristine Louzeiro Silva Bravin
DOI 10.37423/220606037

CAPÍTULO 11 213
COMPARAÇÃO DOS MODAIS LOGÍSTICOS DE MATO GROSSO DO SUL PARA O TRANSPORTE DE CARGAS
Enrique Duarte Romero
Eduardo Luis Casarotto
DOI 10.37423/220606040

CAPÍTULO 12 238
QUEM ESTÁ SOB AMEAÇA? PANDEMIA DA COVID-19 E A AÇÃO COLETIVA DA BURGUESIA INDUSTRIAL NO RIO GRANDE DO SUL.
Marco André Cadoná
Valter de Almeida Freitas
DOI 10.37423/220606041

CAPÍTULO 13 262
FLEXIBILIDADE CONTRATUAL E DESENGAJAMENTO SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS MERCADOS DE TRABALHO DE CIDADES MÉDIAS DO RIO GRANDE DO SUL.
Marco André Cadoná
Valter de Almeida Freitas
DOI 10.37423/220606042

CAPÍTULO 14 289
A POLÍTICA DE SAÚDE E O COVID-19: DESDOBRAMENTOS NA REGIÃO DE SAÚDE
Raisa Silva Cruz
Jucileide Ferreira do Nascimento
Heleni Duarte Dantas de Ávila
Ana Carolina de Jesus da Silva
DOI 10.37423/220606049

CAPÍTULO 15 307
A INFLUÊNCIA DA PANDEMIA DE COVID-19 NO SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL – RN
Alyson Santiago de Souza Lima
Pedro Lucas Fonseca Nogueira
José Shirley Pessoa do Nascimento
DOI 10.37423/220606061

CAPÍTULO 16 312
ADMINISTRAÇÃO E O LÚDICO: APRENDIZAGEM BASEADA EM JOGOS DE EMPRESAS.
Lilian Ruth Teixeira da Silveira
Lays Aylene Correia Uchôa
Tayane Maria Sousa Meneses
Átila de Freitas
Samara Mírian Nobre de Castro
DOI 10.37423/220606063

CAPÍTULO 17 320
PLANEJAMENTO FAMILIAR E O SUS: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO À REPRODUÇÃO HUMANA ASSISTIDA NO BRASIL
Cirineia Braga Piano Estolano
Chrystine Portugal dos Santos
Mariana Abbud
Luciane da Costa Moas
DOI 10.37423/220606074

CAPÍTULO 18 343
PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO
José Sávio dos Santos
DOI 10.37423/220606093

CAPÍTULO 19 351
BAMBU LAMINADO COLADO TERMO-TRATADO: DIMENSÕES ESTRATÉGICAS NA PRODUÇÃO DE MÓVEIS SUSTENTÁVEIS
Rodrigo Rocha Carneiro
Marco Antônio dos Reis Pereira
DOI 10.37423/220606099

CAPÍTULO 20 364
DESAPRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL: REVISÃO BIBLIOMÉTRICA (2010-2020)
Maira Sgarbossa
Nubia Aparecida Martins
Anelise Rebelato Mozzato
DOI 10.37423/220606119

CAPÍTULO 21 392
SISTEMA INTERAMERICANO VS AFRICANO: PROTEÇÃO DA MULHER
Lincoln Carneiro
Isabela Kraus Zilli
DOI 10.37423/220606124

CAPÍTULO 22 419
ENSINO DA HISTÓRIA E CULTURA AFRO-BRASILEIRA E O LIVRO DIDÁTICO
Samuel Henrique Cruz Vieira
Elaine Cristina Carraro
DOI 10.37423/220606130

CAPÍTULO 23 421
FERRAMENTA DE STORIES: TECNOLOGIA, CULTURA E EFEMERIDADE
Letícia Porfírio
DOI 10.37423/220606131

CAPÍTULO 24 430
MAZELAS DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: A DURA REALIDADE PARA A RESSOCIALIZAÇÃO DO PRESO
SARA RUBENS ANDRADE
INGRID LAÍS LOULA BATATINHA
IARLLEY ISLANDER SILVA SOUSA
YURI AUGUSTO GOMES FONTES
JÚLIO CÉSAR SEVERO RIBEIRO
ISADORA MOURA FÉ CAVALCANTICOELHO
DOI 10.37423/220606139

CAPÍTULO 25 441
DIVIDENDOS E JUROS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO: (B)ÔNUS TRIBUTÁRIO?
Dionatan Jesus Brito
Sérgio Murilo Petri
DOI 10.37423/220606140

CAPÍTULO 26 462
EDUCAÇÃO PARA O SÉCULO XXI: LER E INTERPRETAR AS MÍDIAS DENTRO DA ESCOLA
Denise Cortez da Silva Accioly
DOI 10.37423/220606141

CAPÍTULO 27 474
A AMIZADE ENTRE IDOSOS INSTITUCIONALIZADOS E A REDE SOCIAL DE APOIO
Adriana Guimarães Rodrigues
Lidiane da Silva Moreira Leite
DOI 10.37423/220606143

CAPÍTULO 28 493
A APLICAÇÃO DA LEI DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DETRABALHO
Leidiane Batista Silva
DOI 10.37423/220606209

CAPÍTULO 29 516
O QUE A MULHER POTIGUAR TEM? A DISCUSSÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO QUE QUEREMOS PELAS MULHERES DO LEGISLATIVO DO RN
Aline Nalon Ribeiro Neves
Pedro Henrique Bezerra de Farias
Winifred Knox
DOI 10.37423/220606218

CAPÍTULO 30 539
TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE ATRAVÉS DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DIVULGADAS NA INTERNET
LIDILEIA VIEGAS TENÓRIO DA SILVA
LUCIRLENE MACIEL CAVALHEIRO QUINTANA
DOI 10.37423/220706256

Capítulo 1

10.37423/220605954

O PODER DA COMUNICAÇÃO NA EDUCAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Enderson Rodrigues de Carvalho — *Centro Universitário Claretiano de Rio Claro*

Desde o final do ano de 2019, o mundo todo passou a conviver com um inimigo invisível e que parece distante de querer nos deixar em paz. O COVID-19 modificou a nossa forma de se relacionar com as pessoas, mais reclusos, com os toques de recolher que acometeram nações inteiras, a população passou a ter conhecimento da doença e da sua rápida contaminação a partir da mídia. Mesmo após o surgimento de imunizantes e situações parcialmente tranquilas quanto à contaminação em massa, vez ou outra alguns surtos da doença tendem a aparecer e acender alguns alertas quanto ao relaxamento das medidas protetivas e a importância por trás da vacinação.

Podemos destacar esse início do ano de 2022 como sendo um momento positivo na manutenção da vida e no afastamento da COVID-19 junto à população, haja visto a queda no número de casos diários e também no número de óbitos acometidos pela doença. Porém, logo após os primeiros casos da SARS-CoV2 no Brasil, as informações desencontradas acerca do combate dessa nova enfermidade dificultavam os trabalhos das equipes médicas que combatiam bravamente a proliferação de casos.

Com uma grande quantidade de notícias falsas sendo vinculadas por meio das redes sociais e grupos de conversas, os profissionais de saúde, que naquela situação foram verdadeiros soldados colocando suas vidas em risco para salvar outras vidas, recebiam conteúdo por meio desses canais que acabavam por prejudicar ao invés de auxiliar os seus procedimentos. Isso aconteceu porque muitas eram as notícias sem filtro sendo vinculadas naquele momento, o que dificultava a vida do profissional nas ações preventivas e até do tratamento da doença.

Mas ao mesmo instante em que desencontros de informações eram comuns nesse início da contaminação, outros veículos, sérios e imparciais, traziam luz a esse desencontro. As revistas cientificas começaram a trazer relatos de casos e estudos ao redor do mundo que já levavam informações pertinentes a comunidade médica. A mídia em massa, televisiva principalmente, passou a noticiar as medidas protetivas e de combate que estavam sendo adotadas em países desenvolvidos, o que foi possível replicar de imediato em nosso país. Todo esse esforço fez com que rapidamente fossem propostas uma série de medidas restritivas afim de diminuir a incidência da doença.

Na medida em que novas descobertas eram feitas e trazidas para o conhecimento da comunidade cientifica e posteriormente à população, todo esse novo saber que era gerado passava a ser compartilhado junto aos ambientes de prática em saúde, como unidades básicas de saúde e hospitais, afim de que se construísse uma ponte educativa e formativa dos profissionais inseridos naquele contexto. A Educação Permanente em Saúde, política preconizada pelo Sistema Único de Saúde, teve

papel fundamental nesse processo construtivo, já que ela também se utiliza das situações cotidianas e do papel de cada profissional para aprender e ensinar através da sua rotina.

Quando as notícias eram compartilhadas em canais confiáveis de distribuição de informação, muitos profissionais traziam esses estudos e novidades que chegavam acerca de uma vacina ou um medicamento que poderia ser potencializado no tratamento ou prevenção da COVID-19, para ser distribuído e debatido com o grupo. Coube aos profissionais médicos e da enfermagem a missão de separar o que de fato era uma descoberta cientifica ou uma possibilidade de tratamento para verificar as condições de se aplicar tais medidas a partir de suas realidades e contextos.

Vale destacar que neste momento de pandemia, ganharam notoriedade os *podcasts* organizados e produzidos por profissionais sérios e que traziam as informações pertinentes acerca do enfrentamento à doença em todo mundo, que debatiam as descobertas feitas por outros países, principalmente até a chegada dos imunizantes, o que facilitou muito a aquisição de conhecimento por parte das equipes de saúde. Por ser uma mídia de fácil acesso, com um alcance muito grande e que pode ser acessada e revisitada milhares de vezes, tornou-se uma ferramenta fundamental para o conhecimento, formação e educação médica desse grupo perante ambiente de trabalho.

A abordagem por meio da mídia televisiva e digital também foram alguns dos caminhos adotados por secretarias municipais e estaduais de saúde, ministério e outros departamentos para falar com os profissionais de saúde e a população sobre as campanhas de imunização e o controle das medidas protetivas. As pessoas foram buscar nesses canais a informação acerca do momento em que chegariam as vacinas, de que forma se priorizaria os primeiros grupos a receber o imunizante e como deveria ser o comportamento dos vacinados após as primeiras doses, se passaríamos a conviver com os hábitos adotados no início da pandemia ou se poderíamos voltar ao que éramos antes de 2019. A resposta para tantas indagações nós ainda não temos, mas com certeza ela será difundida em massa por meio da comunicação e do seu alcance.

Capítulo 2

10.37423/220605971

LITERATURA, ECOCRÍTICA E ECOLOGIA HUMANA EM DIÁLOGOINTERDISCIPLINAR

MARIA DO SOCORRO PEREIRA DE ALMEIDA *Universidade Federal Rural de Pernambuco*

Sergio Luiz Malta de Azevedo *Universidade Federal de Campina Grande*



Resumo: O estudo faz uma reflexão sobre os contornos em que se estrutura a ideia de percepção e ação em relação aos contextos ambientais, socioculturais e humanistas que, transversalmente, caracterizam a vida no planeta. Ressalta-se que todos os campos de estudo referidos no título da pesquisa têm propriedade e autonomia para tratar dos aludidos aspectos. Nesse sentido, busca-se investigar como tais configurações se revelam no texto literário e como a Ecologia Humana interage com a literatura, especialmente por meio da abordagem ecocrítica. A atenção se volta, principalmente, para os conflitos ambientais contemporâneos. Traça-se uma linha convergente entre a obra literária e a produção de conhecimento socioambiental, considerando a ideia de que a literatura se constitui em uma possibilidade de diálogo com o mundo, na medida em que a produção de significados é fruto da cumplicidade atinente às relações entre autor(a), leitor(a), texto e sociedade. Como corpus para discussão, serão analisados dois textos literários do gênero conto. Para atingir o objetivo, a pesquisa se ancora em vários estudos entre os quais citam-se os de Candido (2006), Eagleton (2019), Bauman e Mazzeo (2020), Ferry (2009), Alvim e Marques (2017), Moscovici (2007), Capra (2006), Santos (1996), Chklovsky (2013) e outros. Ao longo do estudo foi possível observar as possiblidades interpretativas na composição do eu e do outro no texto literário e compreender como ocorre a construção das relações entre sujeitos nos textos. Assim, o sujeito da enunciação literária é interposto na influência que constrói com o outro numa troca contínua, procura sentidos e significados de suas próprias percepções, tanto a respeito de si quanto do outro, podendo, esse outro, ser expresso na condição de humano ou de não-humano (animal e outros elementos da natureza).

Palavras-chave: Literatura. Ecologia Humana. Interdisciplinaridade. Meio ambiente.

INTRODUÇÃO

O conhecimento científico, contemporaneamente, tem se constituído, cada vez mais a partir de derivações plurívocas. Assim, vem se operando a compreensão da relação bipartida, material e imaterial e da relação entrelaçada, hifenizada pela expressão material-imaterial. A primeira expressão remete à ideia de separabilidade, ao passo que a segunda, nos leva a uma perspectiva sistêmica.

Dessa forma, ao inserir tal discussão no campo da Ecologia Humana, (da ecologia do ser e do estar no mundo), comunga-se com ideias que atravessam os domínios da relação sociedade-natureza, nas quais se intercruzam as redes de interação animal-vegetal-mineral, enquanto dimensões ecossistêmicas do tecido movente do mundo.

Partindo de tais premissas, nota-se que o meio ambiente, assim como as relações de minorias a exemplo de grupos étnico-raciais, indígenas, entre outros, com a sociedade em geral e com os processos de políticas públicas, especialmente no Brasil, são assunto de pauta nos últimos tempos nas redes de comunicações nacionais e internacionais. Esse contexto não é à toa, uma vez que tragédias como as que acometeram o Rio Doce, na cidade de Mariana e na cidade de Brumadinho no Estado de Minas Gerais; o desmatamento da Amazônia; as infinitas queimadas em todo país, tanto por causas naturais quanto por atitudes antrópicas, e as repressões que vêm sofrendo os povos das comunidades tradicionais, há muito já merecem um olhar mais cuidadoso e atitudes mais eficazes das autoridades competentes para que não vejamos o país se diluir, literalmente, em fogo e lama e as minorias serem sucumbidas pela maldade e ganância dos que estão em posição de domínio do capitalismo.

Percebemos que o meio ambiente é um assunto que pode e deve ser tratado por diversas áreas do conhecimento. Pensando nisso, a pesquisa tem o objetivo de apresentar um ponto dialógico que une, em um só intento, a Literatura através da abordagem ecocrítica e a Ecologia Humana, num âmbito interdisciplinar, em análise dos contos “O Tietê”, de Ana Primavesi e “Um Dia um Rio” de Leo cunha e André Neves, para quiçá, fomentar [...] “o interesse em desvendar alguns mistérios da mente e das emoções humanas. Daí a literatura como entrada ao estudo do sujeito”. Chaveiro; Marques, (2017, p. 15)

Isso posto, buscamos, primeiramente, entender aspectos epistemológicos e críticos desses campos de estudos bem como suas particularidades e pontos convergentes e divergentes. Em seguida traz-se análises dos textos na perspectiva Ecocrítica e observa-se de que forma há a interação entre Literatura e Ecologia Humana. Nesse intento, a pesquisa se norteia no trabalho de estudiosos como Candido

(2006), Eagleton (2019), Bauman e Mazzeo (2020), Alvim e Marques (2017), Moscovici (2007), Capra (2006), Santos (1996), Chklovsky (2013) e outros que contribuíram com o estudo.

LITERATURA, ECOCRÍTICA E ECOLOGIA HUMANA: INTERAÇÕES E DIFERENÇAS

A relação estabilidade-instabilidade das relações materiais-imateriais dialoga com os processos de interdependência movente. Assim, os sistemas de relações ecossistêmicas, enquanto fenômeno no e do mundo, são circunspectos, como bem assevera Santos (2001, p.24), ao tratar da questão da periodização do tempo, lembrando que períodos são constituídos de partes de tempo e são caracterizados pelos seus movimentos, cujas interações tendem a resultar em um todo em movimento.

Note-se, que tempo-espaço, numa estrutura ecossistêmica, são transitivos pois possuem certos elementos de permanência, assim como de impermanência que, de certo modo, mantêm os processos de reprodução mundana. Por isso, o começo e o fim de um dado fenômeno é percebido de forma ordenada e paradoxalmente equilibrada, pelo menos no âmbito geral, de um conjunto de fenômenos, pretensamente cadenciados, em um determinado período. Entretanto, um elemento ou mais, em situação de alta instabilidade, pode determinar uma ruptura, desestabilizando a harmonia do conjunto. Daí ser possível dizer que se encontrou um novo momento.

A literatura tem um potencial multitemático em diversas formas de expressão, seja pela trajetória da memória oral ou escrita. É indiscutível que ela provoca reflexões, através do discurso, dos temas, da estética usada, entre outros aspectos. Sendo assim, parece cumprir a missão de evidenciar aspectos sociais, culturais, sentimentais, humanísticos, éticos, morais e, consequentemente, a visão do homem para o mundo em todas as épocas. A literatura, entre outros aspectos, diz muito das realidades, de alguma forma vividas. Ela “aparece claramente como manifestação universal de todos os homens em todos os tempos”. (Candido, 2006, p. 174)

Seguindo esse contexto, a Ecocrítica encontra um caminho entre as facetas do texto literário para observar natureza, cultura, relações sociais e relações entre humanos e não humanos, ramificando mais uma vertente para a crítica literária. Como pontua Glotfelty, e*cocrítica pode ser ainda caracterizada por se distinguir de outras abordagens críticas. A teoria literária, em geral, examina as relações entre escritores, textos e o mundo, esse olhar é sinônimo de sociedade, mas só na esfera social. A ecocrítica expande a noção de “mundo” para incluir a ecosfera inteira. (1994, p. 1)*

Para Glotfelty os ecocríticos podem incentivar outras pessoas sobre a relação entre humanos e outras dimensões da natureza e, sobretudo, os conflitos éticos que a crise ambiental incita bem como as forças inferiorizadas das minorias. Assim, é possível discutir a partir do texto literário sobre inúmeras perspectivas que envolvem a humanidade e todo contexto ambiental que a acolhe. A autora inda observa que o olhar ecocrítico é um viés que possibilita observar variadas questões sobre o planeta porque *a ecocrítica é o estudo da relação entre a literatura e o ambiente em geral. Assim como a crítica feminista examina a língua e a literatura de um ponto de vista consciente dos gêneros, e a crítica marxista traz para sua interpretação dos textos uma consciência dos modos de produção e das classes econômicas, a ecocrítica adota uma abordagem dos estudos literários centrados na Terra. (tradução nossa) (Glotfelty, 1996, p. 18)*

Percebemos que assuntos como sustentabilidade, inclusão, exclusão, gênero, etnia, espaço, paisagens, o manejo da terra pelo humano, meio ambiente, entre outros, são passiveis do olhar ecocrítico ao observarmos o humano como parte da natureza e o fato de que somos seres duais que, essencialmente, possuímos uma natureza interna - a natureza humana – e participamos, convivemos e somos parte da natureza externa. Por outro lado, ressalta-se que a Ecocrítica assim como a Ecologia humana, é pluridisciplinar e essa, como uma "área que analisa as interações entre os sistemas sociais e os sistemas ecológicos" (Pires, 2014, p. 19) se encontra com aquela, guardada a especificidade de que a Ecocrítica estuda esses aspectos por meio do texto literário.

Na literatura, busca-se investigar não só o que é dito, mas principalmente, como tudo é dito e posto, considerando a perspectiva do procedimento da arte como bem observa Chklovsky (2008). Desse modo, a obra literária é um aglomerado de sentidos desvendados pela perspicácia e pel**o** domínio da linguagem. Nesse sentido Candido afirma que o*s valores que a sociedade preconiza ou os que considera prejudiciais estão presentes nas diversas manifestações de ficção, da poesia e da ação dramática. A literatura confirma e nega, propõe e denuncia, apoia e combate, fornecendo a possibilidade de vivermos dialeticamente os problemas [...]. (Candido, 2006, P. 175)*

Todos esses aspectos se edificam nas possibilidades de produção e de análise do texto literário uma vez que a literatura não possui amarras estéticas, temporais, espaciais ou temáticas. Em relação a análise ecocrítica, parte-se de um olhar em direção à teia de relações ambientais que entrecruzam a relação humano/natureza, ou seja, humano e não humano bem como as relações dos humanos entre si, através do texto literário, porque a literatura, que sempre teve uma relação de intimidade com a natureza, busca uma ótica que se fundamenta a partir de múltiplas matizes epistemológicas em que

não se vê o contexto natural apenas como fonte de inspiração de retóricas literárias, mas que possibilita posturas de ativismo ambiental, entre outros aspectos. Nesse contexto de múltiplas possibilidades que a literatura enseja é possível dizer que *a natureza da literatura é em si ambivalente, metafórica e metonímica. Ela é capaz de expressar solidez e fluidez, assim como homogeneidade e pluralidade, a natureza suave e mesmo 'pungente, áspera e friável' de nossa existência. Não só nós carecemos das palavras para dizer quem somos e o que queremos, mas também somos alimentados a colheradas, fartados e saturados de palavras que são tão vazias e sem vida quanto cintilantemente atraentes e sedutoras (Bauman e Mazzeo, 2020, p. 17)*

Dessa forma, há inúmeras perspectivas pelas quais pode ser visto o texto, os seres literários, condições climáticas, palavras e termos, figuras de linguagem, aspectos ambientais, animais, estética, estilo, aspectos socioculturais, luz, trevas, enredo, foco narrativo, ritmo, linguagem, espaço, tempo etc. No entanto, tudo vem carregado de facetas que correspondem, segundo Chklovsky (2008) "ao procedimento da arte" que dá vida e sentido ao todo e singularização aos elementos, ou seja, é, também o que Compagnon (2006) vê como uma "forma de expressão" que se diferencia da linguagem comum. Tais aspectos podem ser observados nos textos abaixo:

Diariamente, duas horas antes da chegada do caminhão da prefeitura, a gerência de uma das filiais do McDonald's deposita na calçada dezenas de sacos plásticos recheados de papelão, isopor, restos de sanduíches. Isso acaba propiciando um lamentável banquete de mendigos. Dezenas deles vão ali revirar o material e acabam deixando os restos espalhados pelo calçadão. (Revista Veja - São Paulo, 23-29/12/92).

O bicho – Manuel Bandeira

Vi ontem um bicho
Na imundície do pátio
Catando comida entre os detritos.
Quando achava alguma coisa,
Não examinava nem cheirava:
Engolia com voracidade.
O bicho não era um cão,
Não era um gato,
Não era um rato.
O bicho, meu Deus, era um homem.

O primeiro texto é uma notícia de jornal com algumas informações de ações cotidianas de moradores de rua aos quais o texto não dá muito valor uma vez que a preocupação parece ser com a sujeira e não com a situação daqueles que se alimentam dos detritos.

O segundo texto é um poema de Manuel Bandeira e observamos que o eu poético parece se chocar, se indignar com a necessidade que um humano tem de comer, com voracidade, o lixo na imundície do pátio. É possível perceber que é como se o olhar observador do eu poético estivesse sozinho a olhar aquela calamidade humana, porque a sociedade parecia não enxergar ou não queria ver, pois assumir tal visão é se sentir na posição de fazer algo. Assim, não ver é se isentar de tal responsabilidade.

Quando se nota um lixo qualquer sendo mexido, se espera que seja por um animal de rua, faminto, o que já seria penoso. Se deparar com um ser humano em tal situação é lastimável, daí a indignação, o espanto do eu poético. O poema foi escrito em 1947, quando o Brasil passava por um momento de miserabilidade pública, muita fome. O poema parece denunciar uma ordem social que, além de cruel, parecia estar falida, uma sociedade ou pelo menos grande parte dela em colapso.

É interessante como o autor consegue colocar uma cena tão degradante em um poema, dar a ele um ar de lirismo e nos fazer entender de forma tão nua, tão verdadeira, a degradação humana de indivíduos que fazem parte de algumas camadas sociais e que ainda hoje, infelizmente, estão bem na nossa frente. Nesse contexto, Marisa Lajolo (1981, p. 38) diz que é *a relação que as palavras estabelecem com o contexto, com a situação de produção da leitura que instaura a natureza literária de um texto [...]. A linguagem parece tornar-se literária quando seu uso instaura um universo, um aspecto de interação de subjetividade (autor e leitor) que escapa ao imediatismo a predictibilidade e ao estereotipo das situações e usos da linguagem que configuram a vida cotidiana.*

Considerando tais aspectos, no trecho “O bicho não era um cão/Não era um gato/Não era um rato/O bicho, meu Deus, era um homem”, observa-se que há uma gradação que nos faz enxergar o grau de inferioridade em que se encontra o humano em relação ao bicho de rua. Veja-se que o eu poético começa pelo cão, um animal mais fácil de ser encontrado na rua, que não provoca repugnância e, muitas vezes, cheira e escolhe o que comer. Depois vem o gato e à medida que o animal vai diminuindo de tamanho, vai entrando, também, no status de inferioridade. O gato é um animal talvez mais meticuloso que o cachorro, mas que nem todo mundo gosta e seria, no imaginário social, o caçador de ratos. Entretanto, o animal a comer o lixo também não era o rato, ‘era o homem.’... Este fato leva o humano à condição de inferior ao rato, ou seja, o animal mais asqueroso que, provavelmente,

poderia estar comendo o lixo não estava ali. Quem comia com voracidade a imundície do pátio era um homem.

Veja-se que, nesse sentido, podemos encontrar um ponto comum entra a Literatura e a Ecologia Humana nas perspectivas histórico-social, cultural, política, ambiental, entre outros aspectos de visão da situação e da condição humana, em determinadas situações de vulnerabilidade de vida perante o todo que o cerca. Tais aspectos comungam com o pensamento de Alvim e Castelhanos sobre a Ecologia humana quando dizem que *Ela não enfatiza uma área em específico, pelo contrário, abre diversas áreas onde o profissional no seu contexto acadêmico e de pesquisa, deve ter uma visão multidisciplinar e transdisciplinar onde o saber é construído a partir de pontos interdependentes que embora pareçam distintos, há uma intensa interconexão entre elas. [...] (2017, p. 33*

Como afirma Alpina Begossi (1993), é certo que não existe uma definição ou conceito definitivo para a Ecologia humana. Na área dos estudos literários e culturais também não se tem um direcionamento rígido e conceitual que encerre tais campos de conhecimento em determinados e definitivos espaços de análise. É possível dizer que a Ecologia humana se preocupa com a espécie humana. Os estudos literários, no que concerne a Ecocrítica, se preocupa com a relação entre o humano e todo contexto ambiental no intuito de observar como esses aspectos se revelam no texto literário.

No próximo tópico apresentaremos as análises de dois contos cujos personagens principais são os rios Tietê – SP e Doce – MG. Sendo o primeiro texto de autoria de Ana Primavezi e o outro, de Léo Cunha e André Neves. Trata-se de narrativas contemporâneas que trazem como tema o descaso do humano para com os demais seres diante da vulnerabilidade em que se encontram.

É possível observar que há vários pontos em comum nas narrativas, mas um em particular nos chamou atenção: a morte. Sendo assim, vamos investigar os contos dirigindo nosso olhar a variados aspectos, porém daremos uma atenção a perspectiva do insólito nas duas narrativas ancorando nosso olhar, nesse aspecto, em Chklovsky (2013)[1].

NAS MALHAS DO TEXTO

O TIETÊ

Ana Primavezi era agrônoma e uma das maiores cientistas século XX, na área da Agroecologia. Nasceu em 03/10/1920 e faleceu em 05/01/2020, beirando os 100 anos. Ela alimentou, durante todo o tempo, a teoria de que nada acontece de forma isolada, cada elemento, cada fator depende do outro,

incluindo aí o ser humano. Gostava de ensinar e o fazia o tempo todo, era uma eximia contadora de histórias as quais ela usava para dar exemplos, daí a sua empatia e quantidade imensa de seguidores. É nesse contexto de amor pela terra e pelas histórias, que Primavezi vai imprimir um legado valioso em forma de contos no livro “A convenção dos ventos, agroecologia em contos”, em que ensina sobre cada elemento da natureza e suas relações, usando de modo muito especial, a prosopopeia.

O conto em questão traz uma narrativa em terceira pessoa e mostra a saga do rio Tietê, como ele foi um rio de grande importância na formação do país e no desenvolvimento do Estado de São Paulo e como foi transformado em um esgoto a céu aberto que hoje atravessa a cidade e a inunda quando chove. No conto, o narrador onisciente desnovela as perambulâncias de um tempo em que o rio Tietê se apresentava vistoso. Nesse contexto, a coexistência dos elementos que o compõem é magistralmente metaforizadas. Dessa forma, aquela bacia hidrográfica do planalto atlântico brasileiro, em particular do Estado de São Paulo, interagia vivamente com o conjunto de seres e elementos que lhe davam existência. Tais características podem ser bem exemplificadas no trecho a seguir: *Os últimos raios de Sol brilhavam em milhões de pequenos espelhos que as ondas formavam, e água límpida parecia feita de translúcidos cristais. Ela se expandia um pouco e carinhosamente roçava a terra nas beiras do leito, num afago suave. (Primavesi, 2016, p.33)*

Note-se, que a ambiência fazia emergir percepções telúricas e anímicas do lugar. A ideia de “milhões de pequenos espelhos” incitava o reflexo (espelho d’água) daquilo do que melhor se podia desfrutar, da pureza e da união conjugal, fruto da combinação de inúmeros seres e elementos que, coexistindo entre si, formavam “uma grande unidade da vida.” (Primavesi, 2016, p.33)

Ressalta-se, que a aludida coexistência nem sempre resulta num jogo de ganha/ganha ou de perde/perde, antes é essencial enxergar a minudências do tecido de relações ecossistêmicas que se estabeleciam no lugar. Primavesi amplifica muito bem esse contexto ao se referir à participação dos morcegos nesse processo: "O Tietê gosta deles porque são caçadores eficazes de pernilongos e mariposas", [...] (2016, p.34), mas lembramos que também são predadores de outros animais, principalmente mamíferos, (morcegos hematófagos) chupam o sangue, no entanto esses existem em menor escala. Contudo, o protagonista do referido conto nos assegura que a maioria dos morcegos são comedores de insetos e outros tantos são polinizadores. Assim, contribuem para biodiversidade, manutenção e, principalmente, para reprodução de espécies vegetais.

No entanto, na continuação vemos que esse contexto começa a mudar já a partir de meados da década de 20 do século passado, portanto, há mais de um século esse rio é violentado, usurpado em sua

missão de contribuir com o equilíbrio dos ecossistemas da porção paulista do planalto atlântico: *Chorava e gemia, e finalmente, se entregou. As águas ficaram cada vez mais escuras, mais espessas, e houve infiltração de uma coisa venenosa, que matava tudo. A terra, que gostava do afago do Tietê, se encolhia quando ele passava". (Primavesi, 2016, p.36)*

O fragmento personifica a morte do rio Tietê, sobretudo, no trecho que corresponde a região metropolitana da cidade de São Paulo-SP. Com mais de 12 milhões de habitantes, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, (2021) a cidade de São Paulo é a mais densamente povoada do país (7.398,26 hab/km²). Aquela área recebe uma enorme carga de efluentes, categoria de rejeitos mais perigosos por serem muito tóxicos.

À medida que a história vai sendo contada, os diálogos entre o rio e outros elementos, a exemplo dos peixes e da terra, vão tomando espaço e apresentando a situação e a condição desses elementos por eles mesmos. Embora haja um narrador que nos vai direcionando no tempo e no espaço, são os próprios personagens que vão compartilhando com o leitor sentidos e sentimentos tanto em relação ao rio, que vai sendo sucumbido pela poluição quanto em relação ao humano, que parece não se importar com a insalubridade que vai tomando conta de tudo ao entorno do rio:

> *[...] O ar soluçou desoladamente e disse:*
>
> *__Acabaram comigo, veja só a sujeira! – e o Tietê se assustou*
>
> *__Mas não é que todos precisam respirar ar limpo para poder viver?*
>
> *__ Também acreditei nisso, mas agora não acredito mais. Acredito que o homem necessita de sujeira para respirar e esgoto para beber, após o clarificarem um pouco. **E isso**, que achávamos que fosse a coroa da criação agora se revelou, são simples coprófagos, comedores de bosta. (PRIMAVEZI, 2016, p. 37)*

É interessante notar que a fala é dos personagens, portanto, além da perspectiva de personificação dada a esses seres, é notável a faceta do proceder autoral em que a voz daqueles que são vistos como inferiores, por serem inanimados, ocupa o lugar da crítica, até certo ponto jocosa como fica perceptível na última frase: "**E isso**, que achávamos que fosse a coroa da criação agora se revelou, são **simples coprófagos, comedores de bosta**" (grifo nosso).

Nesse contexto, como bem observa Chklovisky, fica clara a concepção de que está em jogo um mecanismo concebido para produzir efeitos capazes de desfazer a automatização perceptiva e remete às imagens do que imaginamos, do que entendemos sobre o que está representado e do que vemos ou passamos a ver a partir do procedimento artístico. Nesse aspecto, Chklovsky diz que "a arte é antes de tudo criadora de símbolo" (2013, p. 85). Dessa forma, perceber a singularidade, as coisas, os

elementos de uma forma que parece menos comum é o que gera a vida da produção e a percepção do enigma da arte

Veja-se que a história se inicia com um rio alegre, límpido, vivo, com uma grande importância para todos os seres que vivem ao seu redor e outros que o visitavam. Recebia amigos como é o caso do Piracicaba e o Sorocaba[2], muitos humanos pescavam em seu leito enquanto ele corria a cantarolar e ondear suas águas. Ele era vida e ainda era usado pelo capitalismo que aproveitava sua vasta contribuição para as lavouras e para pecuária em benefício próprio: "Onde passa o Tietê os campos e pastos valem mais. Ele rega as terras, abastece os poços, faz as plantas crescerem e fornece água ao gado e as povoações" [...] (Primavezi, 2016, p. 33)

Mas o Tietê percebe que as águas vão escurecendo, os amigos vão se afastando, até a terra companheira de saga por onde ele se alargava pede para ele não encostar, mas como não cumprir sua sina, não se espalhar? Embora se espalhar agora fosse inundar tudo e poluir com suas águas fétidas e contaminadas: _ "Nunca inundei nada _ chorou o Tietê" (Primavezi, 2016, p. 37).

Nem as outras águas queriam se juntar ao velho amigo: _ "Que nojo _ diziam algumas gotinhas de orvalho que escorriam sobre uma folha grudenta e empoeirada. _ Este é o ambiente que o homem preparou para viver. Nunca vimos bicho que gostasse tanto de sujeira" [...] (Primavezi, 2016, p. 37).

É notável não só a singularidade dos personagens, mas, também, a crítica às ações humanas, a forma como os humanos percebem o mundo e o que fazem dele. Na verdade, o rio morria aos poucos e, embora não se percebesse moribundo, sabia que não era mais saudável uma vez que já tinha causado a morte de seres que beberam de suas águas. Um fato curioso é que um pombo branco, justamente aquele símbolo da paz, é quem o faz perceber a realidade sobre si mesmo e aí chega o insólito, a morte: "Você morreu faz tempo. É seu cadáver que apodrece e estoura" (Primavezi, 2016, p. 38).

É interessante observar que o rio foi morrendo aos poucos, a autora deixa que tanto ele quanto o leitor percebam devagarinho, em gotículas, como se fosse para desassossegar o leitor com a agonia do rio. Em conformidade com o pensamento de Chklovsky, podemos observar que é um processo de singularização da morte, porque o insólito é o estranhamento, a epifania. Dessa forma o autor diz que *o procedimento da arte é o procedimento da representação insólita das coisas, é o procedimento da forma confusa que aumenta a dificuldade e a duração da percepção, porque em arte o processo de percepção é um fim em si mesmo e deve ser prolongado; a arte é o modo de viver a coisa no processo de sua consecução, em arte aquilo que está feito não tem importância. (Chklóvsky, 2013, p. 91)*

O rio ainda pensa que pode ir para os campos, mas sofre novamente o choque e a desilusão: “Os campos estavam cobertos de culturas, sempre somente de uma espécie”. Nem a chuva conseguiu despoluir o rio. Por mais que ele se justifique é abandonado por todos. O vento o desdenhava, os homens o humilhavam: “É impossível morar perto dessa cloaca” (Primavezi, 2016, p. 36).

É possível observar que o estranhamento é um fato para o Tietê como é também para o leitor. O encontro com a morte acontece para o rio de forma penosa e aos poucos e o leitor, por sua vez, agoniza junto com o rio e a sensação de impotência e revolta são, também, possíveis à percepção de quem acompanha a saga do rio enquanto este lamenta seu fim: *Aí o Tietê chorou. Não trazia mais vida para ninguém. Não era mais rio vivo. Estava morto. [...] Então o Tietê sabia que estava morto, morto mesmo, e tudo que restava dele era somente o nome marcado num mapa. Um monumento ridículo em lembrança do que era uma vez o rio Tietê. (Primavezi, 2016, p. 38).*

Nesse sentido, é importante salientar a importância da literatura não só no que corresponde aos preceitos, anseios, receios, conflitos e atitudes humanas, como é, também, porta-voz dos elementos inferiorizados perante a certeza de superioridade do humano. Assim, como afirma Almeida (2017), a literatura sempre exerceu papel fundamental no que se refere às relações humanas e do humano com os outros seres da natureza além das suas perspectivas de ser e de estar no mundo.

Por outro lado, vemos que o assunto em questão, assim como a vulnerabilidade de todos os seres que estão em contato com o rio poluído e o descuido com a sobrevivência dele, é de interesse da Literatura, da Ecologia humana, da Sociologia, da Geografia e de tantas outras áreas de conhecimento que podem analisar, cada uma a seu modo, as condições humanas, da fauna, da flora, do contexto hídrico e, especialmente, das ações antrópicas em relação ao meio ambiente

UM DIA UM RIO

Léo Cunha é jornalista, teatrólogo e escritor entre outras atividades. André Neves é escritor e ilustrador com ênfase em literatura para crianças e já ganhou vários prêmios. O conto aqui analisado é uma narrativa que recebe a grandeza artística dos dois autores. Trata-se de uma narrativa que, assim como a de Ana Primavezi, interessa, também, ao público adulto. Os autores, em semelhança com a primeira obra analisada, trazem um rio personificado que protagoniza a história.

Já no que se refere ao foco narrativo, enquanto Primavezi traz um narrador em terceira pessoa que sabe tudo e nos esclarece até os pensamentos dos personagens, além de diálogos entre o rio e vários

outros seres como peixes, terra, pássaros etc. os autores trazem um narrador personagem que narra a própria história. Assim, tudo que o leitor conhece é a partir do olhar e do sentimento do rio, que conta sua saga desde que era um rio vivo, brilhante, alimentante, corrente, até ser invadido por uma barragem de rejeitos de minérios de ferro que o poluiu completamente, matando tudo que havia dentro e em seu entorno, tirando-lhe a saúde, o brilho, deixando-o moribundo quiçá para sempre.

Sabemos que não é de hoje que os rios brasileiros vêm sofrendo com o descaso e com a crueldade da sociedade em geral, que joga todos os seus dejetos e lixo nos canais, no largo ou mesmo dentro do rio. Ainda mais nocivas são as indústrias que, em nome do lucro, e do "progresso", jogam milhares de litros de substâncias toxicas nas águas dos rios diariamente. Junta-se a isso, o descaso das autoridades que fecham os olhos quando é do seu interesse e nada fazem para tratar dos rios ou de punir quem os polui. Pertinentes exemplos de rios mortos ou semimortos no Brasil são o Tietê, Capibaribe, Beberibe e o rio Doce do qual tratamos nesse momento.

Foi tão trágica a ocorrência com o rio Doce[3] que muito se falou sobre o assunto, muita indignação foi gerada e muita revolta também. Esse ocorrido talvez tenha sido um dos desastres mais marcantes da história em termos de destruição de um rio e de todas as vidas que dele dependiam. Dessa forma, os autores Léo Cunha e André Neves resolveram levar a história até as novas gerações como uma possibilidade, quem sabe, de que outros rios não tenham que sofrer o mesmo dano. Sendo assim, eles criam uma história em que vai dar voz ao rio que narra suas aventuras e desventuras.

O conto tem uma linguagem poética e uma ilustração que interage com a narrativa, colocando, através de imagens, toda dramatização do acontecido. A primeira imagem é de um menino a quem logo reconhecemos como o rio Doce.

A imagem mostra um menino brincando, seu corpo magro, longilíneo já fomenta a ideia de comprimento; a touca com listas que remetem ao desenho dos rios nos mapas em geral.



Fonte: (Cunha; Neves, 2016, p. 4)

Apesar de mostrar uma imagem alegre e cheia de vida, é possível perceber que o fato de ser um menino também remete à fragilidade, à necessidade de proteção, à vulnerabilidade perante as atitudes da sociedade em geral. É como se ao proceder dessa forma, artisticamente, os autores quisessem mostrar que o rio precisa de cuidados e de atenção, justamente para não acontecer fatos como o ocorrido, ou seja, é possível observar que o nicho ecológico é de interesse de todos até para sobrevivência da própria espécie humana. Em consonância com essa linha de pensamento, no livro "O elogio da literatura" (2020), Zygmunt Bauman e Ricardo Mazzeo colocam a Literatura e a Sociologia como irmãs pelo fato de ambas estarem, sem dúvida, dispostas a rasgarem constantemente o seu véu de pré-interpretação. O texto de "Um dia um rio" se inicia com a apresentação do rio:

> *Um rio*
> *Cama de canoa*
> *Espelho de lua*
> *Caminho de peixe*
> *Carinho de pedra* (Cunha; Neves, 2016, p. 5)

Pelo que apresenta o discurso, é possível perceber que se trata de um momento que remete à paz, a um cotidiano tranquilo, natural. Há uma simplicidade no modo de descrever o rio, mas, ao mesmo tempo, há perspectiva poética das descrições metafóricas que remetem à perspectiva fenomenológica4 pela primariedade com que é mostrada a percepção do eu poético em símiles elipsadas e a beleza dos símiles, uma vez que é no rio que a canoa parece descansar embalada pelo balanço das águas.

Do mesmo modo, a água é que espelha o céu e, nesse aspecto, a vaidade feminina representada pela lua vem como precedente, daí a perspectiva de o rio ser o espelho da lua. É pelas águas dos rios que os peixes fazem suas caminhadas seja para que destino for. As águas dos rios batem nas pedras, mas diferente das ondas do mar, as ondas dos rios são mais leves, macias e banham "carinhosamente" as pedras. O eu poético fomenta os sentidos de tato, de visão, além de levar à imaginação, as imagens formadas pelo discurso. Assim, enquanto se lê, vem automaticamente à mente, a formação das imagens de tudo que é dito, compactuando com a fala de Chklovsky ao dizer que "A imagem poética é um dos recursos da língua poética" (2013, p. 87), logo, percebemos que a obra em questão é narrada numa linguagem poética.

O rio continua sua narração: "Corri por entre tribos, povoados e gentes". Também conta seus feitos em benefícios de outros: "Enchi de casos os pescadores/De lembranças os viajantes/De encantos os menestréis". No entanto, na continuação da história percebe-se que as lembranças vão se mostrando mais tristes porque nada do que fora parece ser mais: "Um dia fui um rio/ bacia/Vale. Eu era melodia (Cunha; Neves, 2016, p. 7-9). Compreendemos o sentimento de perda do rio ao observar a imagem (fig. 2 e 3)



Figura 2



Figura 3

Fonte: Cunha; Neves, 2016, p. 11-14)

Nesse momento, há o encontro com o insólito, o rio feliz passa a se apresentar com tristeza e saudade do que fora um dia. É interessante observar o fato de ele enfatizar: “eu era melodia”, ou seja, era feliz e fazia feliz a todos que conviviam direto ou indiretamente com ele. Melodia vem de música, de canto, de som com expressão harmônica. A enumeração de elementos colocados por ele para dizer o que foi e como viveu e o ritmo com que os versos são empregados remetem à ideia de notas musicais orquestradas em harmonia. Mas o verbo está no pretérito imperfeito (era), o que dá a sensação de algo que era constante, mas que deixou de ser, ou seja, ele não foi por um momento, era sempre, era desde sempre.

O encontro com o insólito, no texto, está justamente no que fomenta esse verbo e de como a enumeração é feita para o que o rio deixou de ser. Por outro lado, a imagem na fig.2, mostra um boneco gigante, de ferro, com uma abertura no peito, jogando a sujeira em cima do rio que aparece na imagem bem pequeno, fato que mostra a vulnerabilidade, a posição indefesa do rio perante o tamanho do boneco que é uma representação não só da barragem, mas, também, da ganância e o descaso antrópicos.

Na fig. 3, do lado direito da figura, vemos o rio já completamente tomado pela lama, uma imagem embaçada de um menino em pé o que dá a impressão de rio parado. Veja-se que ele não segura mais a torneirinha, ou seja, ele parou porque faltou forças para lutar contra o peso da lama. Na leitura de imagem nos baseamos nos estudos de Santaella (2012) quando ela diz que ler uma imagem é como ler um escrito, temos que ver todos os detalhes, tentar decifrar cada parte, cada “código” e entender

os fragmentos que formam o todo, os signos visuais. Vemos, assim, que enquanto as palavras representam o geral, as imagens vão especificando os sentidos do texto, numa fusão harmoniosa. (figura 4)

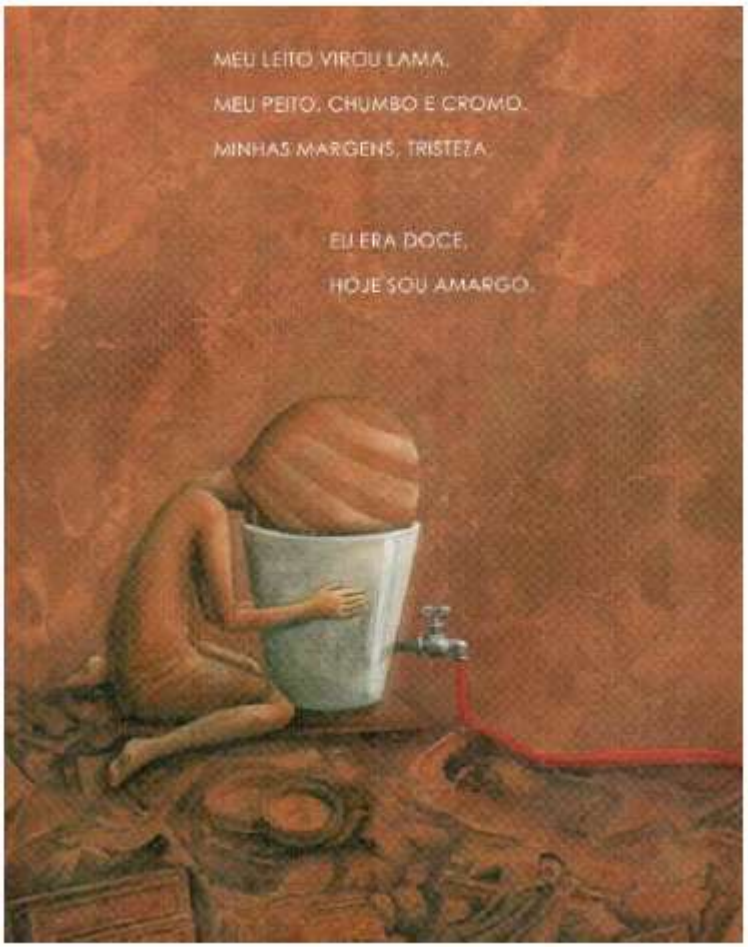


Figura 4 Fonte: (Cunha; Neves, 2016, p. 15-16)

É notável na fig. 4 uma enumeração para enfatizar todo sentimento do narrador e os estragos sofridos com a invasão da lama tóxica. Também o uso do nome do rio Doce que representa não só o rio, mas a qualidade de suas águas que eram doces e agora são salgadas por causa do lixo tóxico. Este sal não é só o gosto, mas toda uma carga de outros elementos que tornaram a água inutilizável. Uma imagem muito representativa, nesse contexto, é a torneirinha do rio que ele puxava e que antes jorrava um líquido incolor, transparente, água limpa e gora vemos um líquido vermelho, semelhante ao sangue. Fig.4. Esse aspecto remete à condição do rio de ser uma veia pela qual corre o “sangue” (água) que dá vida a todos que dele dependem. Além disso, um rio desagua em outros rios e vai até o mar. Assim, pela dimensão do alcance das águas de um rio como o Doce, vemos que uma catástrofe como a que o acometeu tem uma proporção inimaginável. A figura a seguir (figura 5) enfatiza a água poluída que pode matar milhares de seres como também a dor da perda de tudo.

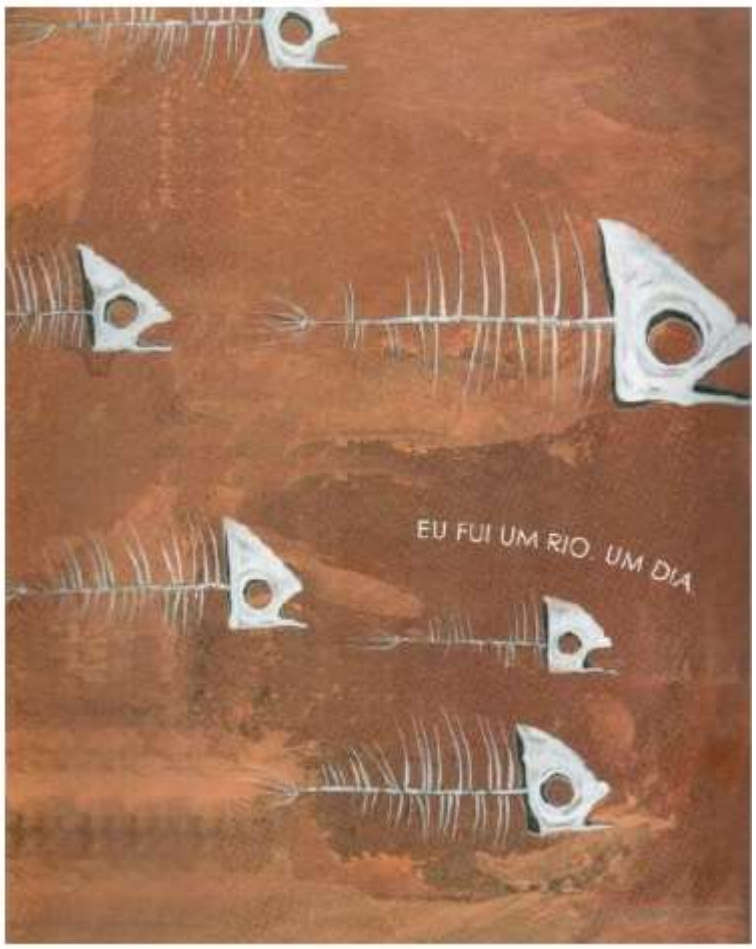


Figura 5. Fonte: Cunha; Neves 2016, p. 26)

Na imagem, restos de peixes corroídos pelo veneno, mostra o grau de letalidade da água bem como da maldade humana que vem travestida de várias formas, no caso, em forma de lama. A frase usada para esse momento “Eu fui um rio, um dia” retrata a incomensurável dor ao tempo em que coloca o leitor frente ao indubitável insólito, a morte.

Diante do exposto, vemos que os dois contos, cada um a seu modo, trazem a perspectiva de morte em virtude das ações humanas diretas ou indiretas. Em “O Tietê” a morte do rio vai se delongando e a agonia dele incomoda, tira o leitor da zona de conforto para se defrontar consigo mesmo em atitude de ver do que é capaz. O segundo conto traz uma morte abrupta, violenta, não por ser mais violenta que a primeira, mas por ser mais rápida, porque a violação ao meio ambiente, aos estamentos sociais mais empobrecidos e vistos como inferiores, que se assemelham em vulnerabilidades ao próprio rio, ocorrem todo o tempo, culminando na morte direta ou indireta de seres humanos e não humanos em todo mundo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo procurou ressaltar pontos importantes das narrativas “O Tietê” e “Um dia um rio”, aspectos que são, estrategicamente, colocados nas obras a exemplo da personificação dos rios. Em uma narrativa o rio, protagonista, nos leva refletir sobre os vários contextos de vidas e de como nossas ações podem transformar o mundo, tanto no sentido positivo quanto negativo a depender das escolhas.

No outro conto, o rio conta a própria história e leva a pensar em que lugar estamos, o que fazemos e como não nos colocamos no lugar do outro, seja ele humano ou não humano. Ambos nos levam a pensar que, como bem observa Gadotti (2000), uma ação em qualquer que seja o lugar, pode afetar todo planeta, por isso nossa visão localista deve ser repensada e transformada.

É possível dizer, que no âmbito ensino-aprendizagem, muitas são as possibilidades didáticas e os estudos que ensejam a relação sociedade-natureza. Dessa forma, texto literário constituem-se como um modo prazeroso, lúdico e acessível de conhecer melhor aspectos e questões ambientais bem como as formações, funções e inter-relações que formam o contexto cíclico da natureza em suas muitas dimensões: humana, vegetal, animal, mineral, fenômenos atmosféricos, entre outros.

Os textos analisados ratificam a ideia de que todas as situações que envolvem a humanidade, como também outros elementos do mundo, dizem respeito a todos e que o meio ambiente perpassa pelos estudos da Literatura e da Ecologia humana de modo muito intenso.

Diante do exposto, podemos concluir que, em se tratando do conto “Um dia um rio”, as palavras juntamente com a ilustração dão voz ao rio, mas remetem a muitas outras vozes silenciadas, vulnerabilizadas e vítimas do descaso e das atitudes cruéis de muitos indivíduos. Assim, figuras e falas no conto são como afluentes que desaguam em um mesmo rio. Nesse contexto, ao juntar-se a eles o conto “O tietê”, de Ana Primavezi, fortalece esta corrente crítica que tenta resistir ao materialismo e a reificação humana que matam o mundo um pouco a cada dia.

Assim, é possível afirmar que o sujeito da enunciação literária é interposto na influência que constrói com o outro numa troca contínua. Procura sentidos e significados de suas próprias percepções, tanto a respeito de si quanto do outro, podendo, esse outro, ser expresso na condição de humano ou de não-humano (animal interatuando com outros elementos da natureza).

REFERÊNCIAS

Almeida, M S P de. Literatura e Educação Ambiental: possibilidade interdisciplinar através do conto A convenção dos ventos, de Ana Primavesi in Educação e desafios do tempo presente / Anderson Fernandes de Alencar, Tarcia Regina da Silva (organizadores). – Curitiba: CRV, 2017.

Alvim, R G ; Castelhanos, H G Ecologia humana sobre a ótica do saber multidisciplinar. in Alvim, Ronaldo Gomes; Marques, Juracy (org). As raízes da Ecologia humana. Paulo Afonso – BA: SABEH, 2017.

Bauman, Zygmunt; MAZZEO, Ricardo. O elogio da literatura. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2020.

Begossi, Alpina. Ecologia Humana: Um Enfoque das Relações Homem- ambiente. INTERCIENCIA 18(1993): 121-132. URL: http://www.interciencia.org.ve

Candido, Antonio. Literatura e sociedade 9ª ed. Rio de Janeiro: Ouro sobre azul, 2006.

Capra, Fritjof. Alfabetização ecológica. Trad. Carmem Ficher. São Paulo: Cultrix, 2006.

Chklovsky, Victor. A arte como procedimento. In TZVETAN, Todorov. Teoria da literatura, textos dos formalistas russos. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Pualo: UNESP, 2013.

Compagnon, Antonie. O demônio da teoria – literatura e senso comum. Tra. Claonice P. B. Mourão e Consuelo F. Santiago. Belo Horizonte – MG: UFMG, 2001.

Cunha, Léo; NEVES, André. Um dia um rio. São Paulo: Pulo do Gato, 2016.

Eagleton, Terry. Como ler literatura (trad. Denise Bottman) Porto Alegre – RS, L&PM, 2019.

Gadotti, Moacir. Pedagogia da terra. São Paulo: Petrópolis, 2000.

Glotfelty, Cherry; FROMM. The ecocriticism reader: landmarks in literary ecology. Geórgia - EUA: Britsh Library, 1996. Disponível em:

http://www.graduateschools.uni-wuerzburg.de/fileadmin/43030300/Heise-Materialien/Glotfelty_ecocriticism_intro.pdf. Acesso em 10/03/2013.

Ibge. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama. Acesso em 23 de set. de 2021.

Lajolo, Marisa. O que é literatura. São Paulo: Brasiliense, 1981 (Col. Primeiros Pa CHAVEIRO; MARQUES. O Rato de Clarice – cartografias de linguagem. Entre-Lugar, Dourados, MS, v.8, n.15, p. 13 – 24, 2017.

Pires, Iva. Problemas sociais complexos: o olhar da ecologia humana. In ALVIM, R G; BADIRU, Ajibola; MARQUES, Juracy. In Ecologia humana uma visão global. Feira de Santana – BA: UEFS, 2014.

Primavesi, Ana. A Convenção dos Ventos e outros contos do mundo em que vivemos. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2016. Santaella, Lúcia. Como eu ensino - leitura de imagens. São Paulo: Melhoramentos, 2012.

Santos. Milton. A natureza do espaço. São Paulo: Edusp, 2002.

Santos, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. Território e Sociedade no Início do Século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

NOTAS

Nota 1

O nome do autor está em algumas edições, grafado com 'S' e em outras com 'C'. Em alguns sites está grafado dos dois modos. Salientamos que utilizaremos a grafia com C que está na edição 2013, da UNESP, por nós utilizada.

Nota 2

Dois rios do Estado de São Paulo afluentes do Tietê

Nota 3

Salientamos que quatro anos depois do desastre de Mariana – MG com o rio Doce a cena se repete em terra, dessa vez na cidade de Brumadinho - MG, quando uma barragem de rejeitos de minérios de ferro engole a cidade, mata ao menos 270 pessoas e deixa outras onze desaparecidas além de destruir grande parte da cidade. Foram 12 milhões de metros cúbicos de rejeitos despejados numa onda de lama que levou vidas, histórias, sonhos, esperanças...

Nota 4

Conforme Santaella (2005, p. 2) a fenomenologia "investiga os modos como apreendemos qualquer coisa que aparece à nossa mente, qualquer coisa de qualquer tipo, algo simples como um cheiro, uma formação de nuvens no céu, o ruido dachuva [...], ou seja, tudo que vemos, ouvimos, sentimos e que nos leva a formar uma imagem em nossa mente para poder expressar tais aspectos.

Capítulo 3

10.37423/220605978

O PROCESSO LEGISLATIVO NA REJEIÇÃO DA SUGESTÃO DE CRIMINALIZAÇÃO DA CULTURA DO FUNK NO SENADO FEDERAL

WILLY DA CRUZ MOURA *Universidade de Brasília*

Resumo: O artigo parte de provocação articulada entre textos de Nancy Fraser (2013), Anne Phillips (2009) e Cleyton Feitosa (2019) para digredir sobre a ascensão e a evolução da participação social e cidadã no debate público jurídico-político e desenvolver estudo de caso sobre proposta de cidadãos que pretendeu explicitamente criminalizar a cultura do funk por meio de sugestão formalizada e tramitada processualmente no Senado Federal. Da análise das fases da tramitação, especialmente de audiência pública realizada para instruir a matéria, produz reflexão sobre a importância política e social desse instrumento e pondera sobre a possibilidade de sua subversão por iniciativas e discursos reacionários.

Palavras-chave: Racismo, participação social, processo legislativo, iniciativa popular, funk.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo parte de provocação inicial articulada entre os textos “Justiça anormal”, de Nancy Fraser (2013), “Da desigualdade à diferença: um caso grave de deslocamento?”, de Anne Phillips (2009) e “A participação social nas políticas públicas LGBT: a experiência do Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco” (2019), de Cleyton Feitosa, num contexto de análise de políticas públicas afirmativas e a interseccionalidade em raça, classe, gênero e outros marcadores sociais, sob a perspectiva de processos participativos — institucionalizados ou não — que possam resultar na proposição, desenvolvimento e execução dessas políticas para desenvolver estudo de caso sobre proposta de cidadãos que pretendeu explicitamente criminalizar a cultura do funk por meio de sugestão formalizada e tramitada processualmente no Senado Federal. O objetivo é, no caso concreto, questionar a efetividade desse instrumento e ponderar sobre os riscos de sua subversão por iniciativas e discursos reacionários. Para tanto, analisa das fases da tramitação sob perspectiva política e instrumental, e vale-se em especial do conteúdo de mérito discutido na audiência pública com representantes da sociedade e parlamentares, realizada para instruir a matéria.

2. O CONTEXTO DE *JUSTIÇA ANORMAL*

A provocação inicial resultante da abordagem conjunta dos três trabalhos já mencionados propõe-se a um metaquestionamento tanto do mérito quanto dos sujeitos e do processo cabíveis para o incremento de uma democracia material que amplie a participação popular, verse sobre temas emergentes e disponha de meios efetivos para a concretização de anseios relevantes.

Para começar, resgatem-se as considerações de Fraser (2013) sobre um propalado contexto de “justiça anormal” assumido pelos discursos nos conflitos da contemporaneidade, quando não mais se compartilha de pressupostos ontológicos, de escopo e sócio-teóricos sobre quais indivíduos, agências e injustiças são legítimos ao debate público. Para a filósofa estadunidense, a sociedade não se encontra mais enquadrada numa moldura temática consensual em que baste posicionar-se sobre uma determinada questão num espectro de favorável a contrário, pois as próprias estruturas sobre as quais se assentam as discussões são alvo de frequentes questionamentos, que a autora didaticamente classifica em três núcleos: aqueles referentes ao “quê” (mérito das matérias), ao “quem" (sujeitos que provocam a discussão e perante quem) e ao “como" (tipo de processos podem ser utilizados) da justiça. Entenda-se “justiça" numa acepção ampla, não restrita apenas à atuação do poder judiciário ou demais órgãos institucionais.

Sobre “o quê da justiça”, Fraser (2013) sustenta que a dificuldade de delimitar os objetos passíveis de debate público decorrem do progressivo desgaste de um modelo capitalista — do clássico ao neoliberal — no qual apenas demandas por redistribuição afiguravam-se como relevantes para o discurso hegemônico, ora ascendendo ao debate público, na pós-modernidade, as pretensões culturais por reconhecimento e representação. Phillips (2009) conjuga o pensamento de Fraser — que destaca os conflitos entre as dimensões econômica e cultural — ao de Iris Marion Young — que valoriza a interconexão entre elas — para ressaltar que, embora a distinção caiba e tenha utilidade instrumental, não devem constituir categorias analíticas independentes. Para o objetivo deste estudo, basta o entendimento pacífico às três autoras sobre a legitimidade das "faturas sociais que não são de classe” (FRASER, p. 746) para pautar o debate público e enfrentar injustiças fora do padrão.

Os metaquestionamentos que Fraser (2013) desenvolve sobre o “quem" da justiça versam sobre injustiça por mal enquadramento, quando os sujeitos não são membros formais de um dado espectro político ou são afetados por decisões de agências às quais não se subordina diretamente. Não seria exatamente o caso abordado neste estudo, que se enquadraria no tema da "má representação política ordinária" (palavras da autora), já que se debruça sobre cidadãos formalmente reconhecidos e legitimados à participação institucional.

Outrossim, ponto fulcral para este trabalho são as considerações sobre o “como” da justiça, ou seja, sobre a essência processual. A filósofa considera indispensável, nessa tarefa, assumir uma postura dialógica para rejeitar duas monologias: a de "pressuposição hegemônica" de estados e elites privadas para determinar a gramática apropriada para refletir a justiça, e a de "pressuposição científica", para assim admitir contestações históricas, sociais e jurídicas tanto ao “quê" quanto ao “quem”. É nesse contexto de pluralismo jurídico que podemos identificar a ascensão dos movimentos sociais ao debate público e onde fixamos um dos marcos para o desenvolvimento do restante deste trabalho (FRASER, 2013).

Nosso outro marco, ainda sobre o “como" da justiça em Fraser (2013), é o de garantir que as soluções propostas nessas referidas arenas dialógicas e pluralistas sejam executáveis, não constituam mero protocolo (hipótese que batiza de “populismo”; não confundir com a acepção político-ideológica do termo), revistam-se de *enforcement*, de modo a conectar a contestação à legitimidade da decisão. Como solução nesse sentido, invoca um “trilho institucional formal bidirecional” sensível ao trilho da sociedade civil, mas com procedimentos justos, estrutura representativa e capacidade para garantir suas decisões, no formato de novas instituições democráticas globais.

Feitosa (2019), por sua vez, em estudo de caso concreto sobre a criação e o desempenho do Centro Estadual de Combate à Homofobia de Pernambuco (CECH), resgata o conceito de "repertórios de interação" de Abers, Serafim e Tatagiba[1] para identificar a "participação institucionalizada" como uma das quatro rotinas comuns de interação entre movimento social e Estado[2], entendida como o uso de canais de diálogo oficialmente sancionados, guiados por regras previamente definidas, aceitas pelos envolvidos, e, em alguns casos, estabelecido em norma cogente, que é o caso do objeto deste trabalho.

3. IDEIA LEGISLATIVA E SUGESTÃO NO SENADO FEDERAL

Em 2015, o Senado Federal regulamentou um programa intitulado e-Cidadania, visando "estimular e possibilitar maior participação dos cidadãos por meio da tecnologia da informação e comunicação nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e representação" da Casa.[3] Dentre outras medidas, criou a figura da ideia legislativa, que qualquer cidadão pode inserir livremente no portal institucional e, ao atingir vinte mil assinaturas virtuais de apoio, passa a receber tratamento análogo ao das sugestões legislativas já disciplinadas no Regimento Interno. Essa figura da Sugestão, por sua vez, foi criada em 2002 junto com a então denominada "Comissão de Legislação Participativa" (CLP) , rebatizada em 2005 4 como "Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa" (CDH), ampliando sua competência e atribuições[5.6]

O próprio colegiado foi criado, portanto, já com o intuito de estimular a participação da sociedade para além da iniciativa popular prevista na Constituição Federal, que previa a possibilidade de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles[7], o que uma doutrina mais tradicional (hoje não muito pacífica) inclusive classifica como hipótese de exercício de democracia direta (OLIVEIRA, 2010). Os termos, convenhamos, não chegavam a ser propriamente convidativos, ainda mais no contexto *offline* da cidadania na década de 1980. Algo feito praticamente para não funcionar.

O Projeto de Resolução do Senado Federal que culminou na criação da CLP[8] expressava a intenção de estimular a participação da sociedade no processo legislativo mediante o estabelecimento de procedimentos que facilitassem o acolhimento de sugestões legislativas provenientes de setores organizados da população. O texto aprovado não implicou uma ampliação literal da participação popular prevista na Constituição, tampouco atingia diretamente o cidadão, pois restringia a iniciativa

da sugestão legislativa a associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil[9] , o que ainda é participação institucionalizada, mas guarda um elo mais próximo com outra rotina de interação também invocada da obra de Abers, Serafim e Tatagiba[10] por Feitosa (2019), menos evoluída, denominada "política de proximidade", quando “atores específicos obtêm distinção através de sua posição em um campo relacional, que lhes confere um nível de prestígio tal que lhes possibilita prescindir das mediações institucionais e/ou estruturas rituais que facultam acessos”.

Apesar de celebrá-la como um bom instrumento para viabilizar ações públicas, para além da mera troca de favores pessoais, o autor não deixa de frisar que tal política é acusada de clientelista.

A priori, portanto, deve ser bem recebida a inovação que trouxe permeabilidade à iniciativa de proposições legislativas a coletivos menos formalizados da sociedade civil, matizando as engessadas hipóteses do art. 102-E, I, do Regimento Interno do Senado Federal. As ideias legislativas que recebam mais de vinte mil apoiamentos devem ser processadas como "Sugestão Legislativa" e encaminhadas à CDH, que sobre ela emitirá parecer que, caso favorável, transformá-la-á em proposição legislativa de autoria da Comissão (não do autor da sugestão) a ser deliberada pelo Plenário da Casa.[11] A determinação vinculante sobre o número de assinaturas mitiga a dependência da pretensão legislativa em relação a grupos de pressão e *lobbies*. Vislumbra-se, porém, a possibilidade de um mau uso dessa ferramenta, como uma faca de dois gumes, o que, no formato deste estudo, avaliaremos num caso concreto.

4. A IDEIA LEGISLATIVA DA "CRIMINALIZAÇÃO DO FUNK” (ANÁLISE)

Em 24/01/2017, o cidadão Marcelo Alonso, criador e mantenedor de uma página na rede social Facebook com o sugestivo nome de “Funk É Lixo”[12], apresentou a Ideia

Legislativa processada sob o nº 65.513, singelamente:

> CRIMINALIZAÇÃO DO FUNK COMO CRIME DE SAÚDE PÚBLICA A CRIANÇA AOS ADOLESCENTES E A FAMÍLIA
>
> É fato e de conhecimento dos Brasileiros difundido inclusive por diversos veículos de comunicação de mídia e internet com conteúdos podres alertando a população, o poder público do crime contra a criança, o menor adolescentes e a família. Crime de saúde pública desta "falsa cultura" denominada “funk”.
>
> *(sic)*[13]

Em 16/05/2017, a Ideia atingiu a marca de vinte mil apoiamentos virtuais e, em respeito aos ditames já mencionados, foi processada como Sugestão nº 17, de 2017 (SUG 17/2017) e despachada à CDH.

O movimento hoje conhecido como funk carioca surgiu na década de 1980 nos Bailes Black Rio, com discotecagem inicialmente restrita a músicas estrangeiras, evoluindo desde então para intensa produção autoral caseira, por muito tempo à margem da mídia e das grandes gravadoras. A partir de meados da década de 1990, é alvo de intensa apropriação cultural pelas classes média e alta, mas ainda é majoritariamente associado a pessoas negras e pobres, habitantes de favelas e bairros menos privilegiados. O estigma de criminalização marcou toda a sua história, como Juliana da Silva Bragança (2020) expõe em "Preso na Gaiola: a criminalização do funk carioca nas páginas do Jornal do Brasil", desde o registro de arrastões na orla do Município do Rio de Janeiro no início dos anos 1990, que no mais consistiam em mera ocupação de área de lazer hostil a classes menos favorecidas, com registro de poucas ocorrências policiais, até mais recentemente a simbólica e longa prisão do DJ Rennan da Penha por associação ao tráfico, sem provas consistentes ou condenação transitada em julgado, num interregno permeado por sucessivas interdições e até mesmo o estabelecimento de condições prévias que na prática implicaram a proibição de bailes, como foi o caso da Lei Estadual nº 5.265/2008 (SOUZA, 2013). O cúmulo da tragédia nesse contexto foi a morte de nove jovens em tumulto de grandes proporções após intervenção policial em desacordo com protocolos de segurança pública num "pancadão" (apresentação musical de funk em espaço público em comunidades, gratuita e sem controle de acesso) em Paraisópolis, no Município de São Paulo (ROCHA, 2020).

O conteúdo material da SUG 17/2017 foi exaustivamente discutido na academia, e pode-se afirmar que tem o mérito indireto de ter logrado unanimidade entre os autores que abordaram o tema. Uma pesquisa no Google Acadêmico com os termos "senado", "criminalização" e "funk" gera cerca de setenta documentos diretamente relacionados (pinçados de um resultado preliminar aproximado a trezentos), todos contrários à pretensão dos signatários. Como o escopo deste trabalho é focado antes na deturpação do instrumento do que na matéria em si, optou-se por, a seguir, abordar o mérito nos limites da rica argumentação apresentada pela sociedade e pelos agentes públicos durante a tramitação.

A CDH tinha como Presidente a Senadora Regina Sousa (Piauí) e, como Vice, o Senador Paulo Paim (Rio Grande do Sul), ambos filiados ao Partido dos Trabalhadores, que dirige a CDH ininterruptamente desde 2011 com predileção a pautas progressistas.

A escolha do Relator, prerrogativa do presidente do colegiado, mediante critério automático ou eletivo (inclusive a pedido), recaiu sobre o Senador Cidinho Santos (Mato Grosso), do Partido da República (atual Partido Liberal), que a devolveu no dia seguinte. Redistribuiu-se então a matéria para o Senador

Romário (Rio de Janeiro), notório e declarado (na audiência pública) apreciador de funk. Observou-se, portanto, a imediata configuração de um cenário desfavorável à SUG 17/17. Acrescente-se que a votação do parecer na Comissão dá-se em regra por votação simbólica (atingido o quórum para deliberação no painel, apenas os contrários ao Relatório devem-se manifestar; salvo hipóteses excepcionais), o que, quando não sacramenta, favorece amplamente o voto do Relator. Isso nos leva a debruçar-nos [14] menos sobre um risco de aprovação do que sobre os efeitos reflexos ou decorrentes do debate em si.

O Senador Romário aprovou na CDH, em 21/06/2017, requerimento para a realização de audiência pública com a finalidade de instruir a matéria, convidando artistas de grande renome (como Anitta, MC Marcinho, Cidinho e Doca, Valeska Popozuda, Tati Quebra Barraco e Buchecha), uma *promoter* de bailes (Carol Sampaio), o escritor Hermano Vianna (autor do livro "O mundo funk carioca"), a Doutora em Antropologia Cultural Mylene Mizrahi, especializada no tema, e o autor da Ideia Legislativa, Marcelo Alonso. A audiência foi realizada em 13/09/2017 com a presença de MC Bob Rum, MC Koringa, Dra. Mylene, e outros dois convidados que não constavam do Requerimento: Bruno Ramos, idealizador da Liga do Funk, projeto de inclusão, fomento e capacitação de artistas de *funk*, membro do Conselho Nacional de Juventude (Conjuve), e Anderson Pavin Neto, Presidente desse Conselho e assessor da Secretaria Nacional de Juventude. Os convidados compareceram com recursos próprios, sem passagens aéreas ou diárias[15], o que condiz com austeridade de gestão, mas pode afigurar-se como empecilho à plena participação popular. Pode-se vislumbrar amadurecer o uso de ferramentas de participação remota, o que em 2021 parece inexorável tendência verificada na atividade parlamentar na pandemia de Sars- Covid-19. O Sr. Bruno Ramos destacou a importância desse espaço real de fala, pois o usual seria "alguém tentando representar o jovem da periferia ou alguém dizendo que vai de dar um espaço de fala". Aliás, reforçou também a importância da práxis para a academia, "o ponto de vista de quem vive a realidade", pois as discussões habitualmente travadas, via de regra, "ocorreriam numa bolha".

A audiência, que durou cerca de duas horas, foi aberta pela Presidente da CDH e conduzida pelo autor do requerimento (uma praxe). Franqueou-se a palavra aos presentes no auditório, o que é considerado uma quebra de protocolo nas comissões, mas uma prática bastante comum na CDH, que por sua vez realiza um volume de audiências em número consideravelmente superior ao das demais (setenta e cinco em 2017, seguida pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, com vinte e quatro). Segundo o Relator, o Sr. Marcelo Alonso recusou-se deliberadamente a comparecer à

audiência ou a indicar qualquer pessoa para representá-lo. Assim, todas as manifestações produzidas foram amplamente desfavoráveis à Sugestão.[16]

Entre os parlamentares, usaram da palavra a Presidente, Senadora Regina Sousa, o Relator, Senador Romário, e outros dois Senadores: Magno Malta e José Medeiros. A Presidente e o Relator rechaçaram de forma contundente a pretensão legislativa, verbalizando incidentalmente o tema do racismo (ainda, o Relatório aprovado como Parecer, alude ao samba, outrora considerado "ritmo lascivo e pertencente à gente da 'ralé'", e ao *jazz*, que "já foi considerado um estilo musical degenerado, de gente 'impura'"[17]). Os outros dois Senadores mencionados manifestaram-se contrariamente à Sugestão, mas fizeram questão de se manifestarem favoráveis a boicote que resultou no polêmico encerramento da exposição "Queermuseu", organizada pelo banco Santander[18], encontrando, assim, oportunidade para manifestar inconformidade em relação a arte considerada transgressora, e em certa medida ilustrando o que Bragança (2020) assinala como um "relacionamento dúbio e conturbado entre o movimento funk e o poder público, que ora se empenhou em coibir e deslegitimar o movimento funk e ora desempenhou papel fundamental no reconhecimento de seu caráter cultural e popular e no incentivo às suas manifestações".

Da exposição dos convidados, chama atenção o Sr. Bruno Ramos para o fato de a antropóloga Mylene Mizrahi ser a única mulher a compor a Mesa. A despeito de ter-se convidado uma constelação de renomadas artistas, restou desocupado um lugar de fala e vivência de mulheres negras, que são as grandes vítimas do preconceito interseccional classista, machista e racista (como a forte acusação de que "favorece a gravidez de adolescentes") que deslegitima o funk como uma possibilidade de discurso feminista empoderador e emancipador sobre a plena disposição da própria sexualidade. Salvo uma manifestação justamente da Dra. Mylene nesse sentido, o machismo foi abordado repetidas vezes durante a audiência mais no sentido de condenar a objetificação da mulher em letras compostas por homens. Interessante observar que também apenas Mizrahi e Ramos, dentre os convidados, manifestaram-se explicitamente, em sua fala expositiva, sobre o racismo sofrido pelos funkeiros e ainda sobre homo e transfobia. São os dois convidados que possuem perfil acadêmico. Ramos agrega o papel de ativista. O Sr. Anderson Pavin Neto, assessor da Secretaria Nacional de Juventude e Presidente do Conjuve, abordou racismo incidentalmente em resposta a pergunta do Senador Romário sobre políticas públicas, ao falar sobre população carcerária.

Já a alegada criminalização da juventude e alguma forma de adultocentrismo[19] e familismo[20] foram invocadas basicamente por todos os convidados. A despeito de o MC Koringa também encontrar

espaço para repercutir um argumento conservador — o de lamento pela extinção da Educação Moral e Cívica nos currículos escolares —, todos os convidados reforçaram o funk como ferramenta de identidade cultural e de inclusão.

Daí, porém, partiu todo o argumento de cunho econômico-redistributivo que permeou grande parte do debate, o que tão bem ilustra as considerações da primeira parte deste trabalho sobre conflitos entre demandas distributivas e culturais. Sem invalidar o funk como ferramenta inclusiva ou menosprezar as manifestações que, afinal, ali partiam da base, é importante alertar para a tradicional armadilha de invocar o aspecto econômico como forma de legitimar o artístico-cultural — não raro como o grande argumento verdadeiramente válido —, sob o risco de, em nosso caso concreto, fornecer munição para subjugar as manifestações artísticas e culturais que não se prestem a fins comerciais ou desprezar outros elementos igualmente importantes do funk, como o despertar do orgulho e do pertencimento, bem ressaltado pelo DJ Bob Rum.

Sem perder de vista essa ressalva, é interessante observar que os convidados se aproveitaram dessa audiência, convocada para debater uma sugestão legislativa que lhes era completamente adversa, para *virar o jogo* e cobrar das autoridades "discutir políticas públicas, de fato, através do Conselho Nacional de Juventude, da Secretaria Nacional de Juventude e de todos os Ministérios", isto nas próprias palavras do estudante, ativista e membro do Conjuve Bruno Ramos, que demonstra bastante conhecimento tanto da necessidade de consolidar os canais que constituem "trilho institucional formal bidirecional sensível ao trilho da sociedade civil" (FRASER, 2013) quanto da transversalidade para pautar o planejamento e a execução de políticas públicas.

Produziram-se também argumentos tradicionais à discussão binária improdutiva, como o da "perda de tempo" ou redução ao gosto estético, que o frutífero debate desmoronou, na medida em que dele se valeu para cobrar, das autoridades, políticas públicas transversais e para abordar temas centrais como racismo, machismo, patriarcalismo e opressão interseccional, desmascarando a proposição original, antes de puramente estéril, profundamente preconceituosa e reveladora dos preconceitos imbricados na sociedade.[21]

O Relatório do Senador Romário, emitido alguns dias depois, ressaltou absoluta discordância sobre a relação de causa e efeito entre cultura funk e criminalidade, embora seja possível que retrate um cotidiano violento que, no mais, é a inspiração para aquilo que se canta, e não o contrário. Chamou atenção para tentativas históricas de criminalização da cultura popular, como já aconteceu com o samba e o *jazz*. Destacou a importância do funk como fonte de entretenimento e a possibilidade de

que, como arte, inspire políticas de inclusão cultural. Ressalvou que eventuais excessos não são exclusividade desse tipo de manifestação e que, quando ocorrerem, devem ser enquadrados em tipos penais já existentes (como o de apologia ao crime). Votou pela rejeição e, na reunião deliberativa da CDH na semana seguinte à audiência, aprovou o Relatório por unanimidade em votação simbólica, passando a constituir o Parecer da Comissão sobre o tema e arquivando definitivamente a matéria.

5. CONCLUSÃO

De cunho altamente simplificado e teratológico, propondo criminalização sem nem sequer sugerir o tipo penal, de modo a tornar difícil a sua própria discussão em pressupostos argumentativos minimamente racionais, a SUG 17/2017 remonta às colocações de Fraser (2013) sobre os parâmetros materiais do "quê" da justiça. É importante notar, entretanto, que a abordagem da autora invoca esse meta questionamento como uma possibilidade emancipadora, não apenas quando frisa a necessidade de considerar o lado positivo do discurso normal, de expansão do campo da contestação para aperfeiçoamento e otimização da antiga gramática de justiça, mas mesmo em seu alegado lado negativo, que se restringiria à instabilidade para reconhecer e efetivar a justiça para julgar e determinar medidas compensatórias. Ou seja: grosso modo, mesmo o lado dito negativo é sopesado num aspecto mediatamente positivo, de evitar uma espécie de *boom* de demandas por direitos que não estejam suficientemente amadurecidas a ponto de serem legitimamente reconhecidas.

O caso concreto estudado é mais perfeitamente enquadrável num recorrente cenário observado na última década: o de sequestro do debate público por pautas que tangem o absurdo, cumprindo um duplo papel de, por um lado, relegar a segundo plano discussões prementes de primeira ordem (econômicas, sociais, culturais ou políticas) e, por outro, introduzir de forma (por vezes nem tão) mitigada demandas neoconservadoras reacionárias, restritivas de direitos já consolidados, incluindo componentes racistas e populistas, permeadas por mentiras que corroem o debate público racional (SOUZA, 2020, p. 144). O receio da subversão das ferramentas da Ideia Legislativa e da Sugestão, como se pretendeu originalmente no caso apresentado e conforme se temeu no início deste trabalho, não pode, porém, prestar-se a desmerecer a instituição nesse trilho bidirecional formal que, não obstante trabalhe em associação com a dimensão monológica do Estado como fonte normativa, atende afinal aos requisitos exigidos por Fraser (2013) para disciplinar o "como" no contexto da justiça anormal: procedimentos justos, representatividade e obrigatoriedade de decisões (neste caso, no sentido em que a iniciativa que atingir os requisitos demandará ao menos um tratamento legislativo oficial pela Casa). Trata-se, pois, de um aprimoramento de instrumentos de participação institucionalizada,

acessível a cidadãos, coletivos e movimentos sociais, capaz de reduzir ou matizar entraves constitucionais, legais e até mesmo regimentais que nitidamente haviam sido positivados no intuito de filtrar o acesso da população.

Dezenas de Ideias Legislativas atingiram mais de vinte mil apoiamentos. Algumas com forte teor sindical (rejeição de reforma administrativa), outras pacifistas (fim do serviço militar obrigatório), sociais (inclusão da carreira de professor como típica de Estado), outras tantas progressistas e algumas, sim, com temas caros à extrema direita (voto impresso, fim do "Estatuto do Desarmamento"). No entanto, de centenas de ideias apresentadas desde 2005, apenas uma, até hoje, foi aprovada em Plenário e enviada para a Câmara dos Deputados (uma iniciativa para reconhecer a fibromialgia como doença crônica com direito a aposentadoria e auxílio-doença, ora na forma do PL nº 4.399/2019). Portanto, se, em tese, seria possível temer o desvirtuamento do debate público, pelas razões aqui suscitadas, esse receio não se vem confirmando na prática porque, antes disso, afigura-se mais relevante estimular a gestão que torne mais efetiva a participação no instrumento democrático aqui analisado. Ademais, eventual degradação do debate, antes de ser um privilégio da participação popular, é reflexo de queda na qualidade da democracia material, e certamente produz efeitos também sobre a representação parlamentar e o processo legislativo ordinário. [22] Ao defender a ferramenta, na audiência pública, a Presidente Regina Sousa ressaltou a quantidade de vagas desocupadas na composição da Comissão (atualmente, cinco vagas de dezenove titulares e outras cinco de dezenove suplentes), o que sinalizaria desinteresse por temas de direitos humanos e de participação popular e reforçaria as virtudes de trazer os cidadãos para a iniciativa do processo legislativo. O caso em tela mostra que o mesmo canal aberto a reacionários continua aberto a vozes populares emancipadoras, e que qualquer captura inapropriada é facilmente reversível por esses interlocutores, que afinal devem ou deveriam ser aqueles primordialmente ouvidos no processo legislativo ou mesmo no debate avulso de ideias no parlamento.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEZERRA, Júlia; REGINATO, Lucas. Funk: a batida eletrônica dos bailes cariocas que contagiou o Brasil. São Paulo: Panda Books, 2020.

BRAGANÇA, Juliana da Silva. Preso na gaiola: a criminalização do funk carioca nas páginas do Jornal do Brasil (1990-1999). Curitiba: Appris, 2020.

DAYRELL, Juarez. O jovem como sujeito social. In: Revista Brasileira de Educação.

Brasil: ANPEd, n. 24, setembro-dezembro de 2003, p. 40-52.

FEITOSA, Cleyton. A participação social nas políticas públicas LGBT: A experiência do Centro Estadual De Combate À Homofobia De Pernambuco. In: Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, v. 4, n. 3, dezembro de 2019, p. 168-195.

FRASER, Nancy. Justiça anormal. In: Revista da Faculdade de Direito da USP. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 108, janeiro-dezembro de 2013, p. 739- 768.

GALLARDO, Hélio. Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos.Tradução de Patrícia Fernandes. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MIGUEL, Luis Felipe. “A ofensiva conservadora na educação”. In: MARQUES, Danusa; TRINDADE, Thiago Aparecido (org.). Poder e desigualdades: gênero, raça e classe na política brasileira. Jundiaí (SP): Paco Editorial, 2019.

OLIVEIRA, Bruno Batista da Costa de. A participação popular no processo legislativo: o exercício da cidadania ativa e o discurso do Estado democrático de direito no Brasil.

São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade de São Paulo, 2010.

PHILLIPS, Anne. Da desigualdade à diferença: um caso grave de deslocamento? In:

Revista Brasileira de Ciência Política. Brasília: Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, n. 2, julho-dezembro de 2009, p. 223-240.

ROCHA, Helton Menézio Urtado. Certezas sobre a ação da polícia militar, o baile funk e seus frequentadores em Paraisópolis. In: Revista Linguasagem. São Carlos (SP): Universidade Federal de São Carlos, v. 34, número temático, janeiro-junho de 2020, p. 102-114.

SOUZA, Jessé. A guerra contra o Brasil. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2020.

SOUZA, Marcos Felipe Sudré. A festa e a cidade. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

VIANNA, Hermano. O mundo funk carioca. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

ZANETTI, Lucas Arantes; LUVIZOTTO, Caroline Kraus. O sensível como agente da esfera pública: o uso da razão e emoção no debate online sobre a proposta de proibição do Funk. In: Revista ComHumanitas. Quito (Equador): Facultad de Comunicación de la Universidad de Los Hemisferios, v. 11, n. 1, janeiro-janeiro-abril de 2020, p. 37-53.

NOTAS

Nota 1

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. Dados: Revista de Ciências Sociais, 57 (2), p. 331-332.

Nota 2

Os demais são os protestos, a política de proximidade e a ocupação de cargos. (FEITOSA, 2019)

Nota 3

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 19, de 2015. Regulamenta o Programa e-Cidadania. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561835>. Acesso em 21 abr. 2021.

Nota 4

Id. Resolução nº 64, de 2002. Cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa do Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/563110>. Acesso em 21 abr. 2021.

Nota 5

Id. Resolução nº 1, de 2005. Cria no Senado Federal a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, altera a denominação e atribuições de comissões permanentes e dá outras providências. Disponível em:<https://legis.senado.leg.br/norma/589292>. Acesso em 21 abr. 2021.

Nota 6

É significativo que a participação popular no processo legislativo e os direitos humanos venham sendo associados em parlamentos, como no Senado Federal. Vale notar que o tema da cidadania, entretanto, é expressamente associado a outro colegiado permanente, no caso a ora denominada Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), que trata de matéria constitucional, dentre outras, e é notoriamente considerada a mais importante da Casa.

Nota 7

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 61, § 2º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2021.

Nota 8

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Resolução do Senado nº 57, de 2001. Cria a Comisão Permanente de Legislação Participativa no Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/48896>. Acesso em 21 abr. 2021.

Nota 9

Id. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Art. 102-E, I. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em 21 abr. 2021.

Nota 10

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. Dados: Revista de Ciências Sociais, 57 (2), p. 332-333.

Nota 11

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Art. 102-E, Parágrafo único, I. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em 21 abr. 2021.

Nota 12

Disponível em: <funkelixo.com.br/social/sobre>. Acesso em 19 mar. 2021.

Nota 13

BRASIL. Senado Federal. Ideia Legislativa nº 65.513. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaoideia?id=65513>. Acesso em 19 mar. 2021.

Nota 14

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Arts. 293 e 294. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimentointerno>.Acesso em 21 abr. 2021.

Nota 15

Fontes orais do Senado Federal, informação reforçada pela ausência de registros no Portal de

Transparência do Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/transparencia>. Acesso em 19mar. 2021.

Nota 16

BRASIL. Senado Federal. Sugestão nº 17, de 2017. Criminalização do Funk como crime de saúde pública a criança aos adolescentes e a família. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129233>. Acesso em 19 mar. 2021.

Nota 17

BRASIL. Senado. Parecer nº 32, de 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7198981&ts=1594036995350&disposition=inline>. Acesso em 19 mar. 2021.

Nota 18

Cf. MENDONÇA, Heloísa. “Queermuseu: O dia em que a intolerância pegou uma exposição para

Cristo”. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/11/politica/1505164425_555164.html>.

Acesso em 22 mar. 2021.

Nota 19

Sobre o adultocentrismo que consagra opressão a crianças, jovens e idosos, cf. GALLARDO (2013, p.

59; 65), ou que recusa ao jovem o papel de sujeito social ativo protagonista de suas escolhas, cf.

DAYRELL (2003).

Nota 20

Sobre o familismo que consagra a sacralização da família como um verdadeiro estado de excecão, oponível a todos, registrando o jovem como propriedade sua, recusando-lhe papel independente e ativo na definição e consecução do seu próprio projeto de vida, cf. MIGUEL (2019).

Nota 21

Acrescente-se pertinente observação nesse sentido de Zanetti e Luvizotto (2019): “O funk enquanto produto estético levanta discussões mais profundas do que a prática artística em si. Levanta discussões sobre a sociedade, cultura, política, legislação, opressão, classes sociais, identidade, questões de gênero, raça e violência que extrapolam sua própria estética e seu próprio conteúdo”.

Nota 22

Sobre a qualidade do debate popular produzido fora do trâmite legislativo, nas redes sociais do Senado e em votação de sim ou não no site oficial, ou seja, ainda num certo nível institucional, com forte tendência à binariedade, cf. o minucioso estudo de Zanetti e Luvizotto sobre a Sugestão (2019).

Capítulo 4

10.37423/220605999

CUSTOS AMBIENTAIS: IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO E EVIDENCIAÇÃO EM UMA EMPRESA DO SETOR ELÉTRICO

Maria Denize Henrique Casagrande — *Universidade Federal de Santa Catarina*

Vivian Osmari Uhlmann — *Universidade Federal de Santa Catarina*

José Carlos Corrêa Filho — *Universidade Federal de Santa Catarina*

Resumo: *Em consequência à necessidade de responder por ações socioambientais em função da legislação e em relação às reinvindicações da sociedade, as organizações colocam-se em posição diversa no que concerne a seus processos. Por constatar que o meio ambiente é fator que determina o prosseguimento de suas atividades e pela complexa conceituação de custo ambiental. O estudo tem por objetivo levantar junto a uma empresa do setor elétrico de que forma ela identifica, contabiliza e evidencia seus custos ambientais em suas atividades. Para essa averiguação elaborou-se um estudo descritivo, com uma abordagem qualitativa. Os dados coletados através de entrevista semiestruturada com gerente de meio ambiente da empresa objeto do estudo. O entrevistado reporta que os custos estão divididos em operacionais e de investimento, conforme regulamentação para o setor elétrico, cujas operações são normatizadas pela ANEEL - Agencia Nacional de Energia Elétrica. Os resultados alcançados demonstraram que a empresa faz a identificação através de um Sistema de Gestão Integrado de Meio Ambiente, Saúde e Segurança e de Qualidade, reconhece que a variável ambiental é necessária e faz parte do produto, e não há como separar o custo ambiental do megawatt-hora produzido, mas confirma-se que os custos socioambientais nas hidrelétricas variam de 10 a 20%. Na evidenciação é utilizada a metodologia Global Reporting Initiative. Destacou-se que a segregação dos custos é importante para a correta gestão, facilita a mensuração e otimização dos recursos*

Palavras-chave: *Custos Ambientais. Identificação. Reconhecimento Contábil.*

Área temática: *Abordagens contemporâneas de custos* Powered by.

1 INTRODUÇÃO

À medida que evolui, a sociedade desperta para novas necessidades. Uma das buscas na atualidade é qualidade de vida, também a manutenção e a extensão para gerações futuras, e entende-se que esta tem uma relação direta com o meio ambiente. Entretanto, o meio ambiente está sendo penalizado pelos empreendimentos e processos industriais das empresas, e seus reflexos estão se mostrando cada vez mais preocupantes.

A sociedade tem direito a uma vida saudável. Conforme o art. 225 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) "todos tem direito ao meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para às presentes e futuras gerações".

O desenvolvimento sustentável diz respeito à satisfação das necessidades e expectativas humanas no presente, sem o comprometimento dos recursos e de sua capacidade para gerações futuras. O que se torna um alerta para as atividades empresariais.

Devido à cobrança de responsabilidades socioambientais por parte não só da sociedade como também dos órgãos reguladores, as empresas estão se posicionado diferentemente em relação as seus processos, e também por verificar que o meio ambiente é fator determinante para sua continuidade.

Colaboram com este entendimento, Ribeiro e Vellani (2009, p. 188) ao afirmar que a "sustentabilidade qualifica tudo aquilo que pode se manter. Sustentar pode ter muitos significados. Um deles pode ser atribuído a algo ininterrupto, cíclico, com perspectiva de continuidade".

No momento em que as empresas têm um comportamento ambientalmente correto se tornam mais competitivas, conseguem atender às exigências do comércio exterior, passam a ter uma boa imagem para seus investidores, sem contar que reduzem os custos de produção.

Diante disto, as organizações vêm desenvolvendo a sustentabilidade, investindo nas atividades de preservação ambiental e simultaneamente gerando retorno financeiro (TACHIZAWA, 2004).

A contabilidade precisa interpretar com números de que custo está se tratando, mas a avaliação monetária dos custos ambientais é muito complexa, pois não se tem certo de forma visível, o que sejam.

Para Ferreira (2003), a contabilidade ambiental promove benefícios significativos à sociedade e a indústria: gerencia, aloca, identifica e diminui os custos, especialmente os relacionados ao meio

ambiente, admite a utilização mais eficiente de recursos naturais, promove informações para a tomada de decisão.

Contudo existe complexidade em relação ao entendimento, a compreensão e a utilização prática do conceito dos custos socioambientais (ELETROBRÁS, 2000).

O objetivo de verificar os custos ambientais está em determinar quanto se gasta e que custo existe na degradação do meio ambiente, para que possam ser inclusos nos custos dos produtos (CAMPOS, 1996). Considera o autor que, ao serem tratados como externalidades, não entram neste cálculo.

Segundo a Eletrobrás (2000), os custos socioambientais do setor elétrico têm se mostrado mais significativos e o sistema contábil adotado é incompatível com a importância dos custos e com a necessidade de planejamento e controle que a grandeza dos valores demanda.

Para atender a este propósito é necessário que as empresas estabeleçam sistemas de gestão ambiental, métodos de identificação e apropriação das externalidades, que se mostrem eficientes e que melhorem as informações para a tomada de decisão.

E com intuito de obter uma melhor informação é fundamental detectar e discernir os custos ambientais, com isso agregar valor ao produto e consequentemente estimular os investimentos das organizações na proteção e preservação do meio ambiente.

Em vista das limitações ou dificuldades no tratamento dos custos, surge o seguinte problema: como ocorre a identificação, o reconhecimento contábil e a evidenciação dos custos ambientais em uma empresa do setor elétrico?

O estudo tem por objetivo geral levantar junto a uma empresa do setor elétrico de que forma ela identifica, contabiliza e evidencia seus custos ambientais em suas atividades.

Para atingir tal objetivo têm-se como objetivos específicos:

Identificar as medidas para preservação ambiental implementadas pela empresa; Verificar a forma de identificação dos custos ambientais relacionados às medidas de preservação ambiental; Verificar como se dá a contabilização dos custos ambientais; Verificar como se evidenciam os custos de natureza ambiental;

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONTABILIDADE AMBIENTAL

Com a necessidade de controle das posses e da riqueza pelo homem, surge à contabilidade, e a evolução das teorias e práticas contábeis está diretamente relacionada com o desenvolvimento das sociedades de um modo geral, no decorrer dos tempos (IUDICIBUS, 2009).

Assim, cada vez mais a sociedade tem ciência de que a relação das empresas com o meio ambiente resulta em danos ambientais. Coagindo as organizações de forma a que seus gestores respondam a suas expectativas.

Para Iudícibus (2009) a contabilidade como fonte de informação tem se aprimorado, na medida em que as atividades se tornam cada vez mais complicadas e tenham maiores dimensões.

Deste aprimoramento emerge a contabilidade ambiental, em consequência à necessidade de se oferecer informações mais adequadas às peculiaridades da gestão ambiental as partes interessadas (FERREIRA, 2006).

Deve-se considerar que a contabilidade ambiental não é uma nova contabilidade e sim um sistema de informação moldado da contabilidade clássica, e que forma um novo campo (RIBEIRO, 2006).

Conforme Ben (2005) em fevereiro de 1998 a contabilidade ambiental encontrava-se no estado de novo segmento da ciência contábil, devido à conclusão do Relatório Financeiro e Contábil sobre Passivo e Custo Ambiental, pelo United Nations Intergovernmental Working Group of Experts on International Standards of Accouting and Reporting (ISAR).

O objetivo principal da contabilidade tradicional conforme Iudicibus (2009) é prover os usuários de informações físicas, de rendimento, econômicas e sociais importantes para que cada parte interessada possa com convicção julgar e tomar decisões seguras. Salienta ainda que usuários especiais devem receber informações distintas.

Já os objetivos da contabilidade ambiental de acordo com Ribeiro (2006) é identificar, mensurar e tornar claro as ocorrências e as operações econômico-financeiras que estejam relacionadas com a proteção, preservação e recuperação em determinado período, visando demonstrar a posição do patrimônio de uma organização.

Para uma melhor compreensão da contabilidade ambiental no Quadro 1 são elencados os elementos e os conceitos que concerne esta nova área contábil.

Elementos	Conceitos
Ativo	São todos os bens e direitos controlados pela empresa com faculdade de gerar benefícios futuros que atendam a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente. (RIBEIRO, 2006). Estoques de matérias primas, peças e acessórios; investimentos em maquinas, equipamentos e instalações; gastos com pesquisa, fazem parte deste grupo.
Passivo	Segundo Ribeiro (2006), passivo ambiental expressa às obrigações referentes aos gastos ambientais comprometidos pela empresa e que cumpram aos critérios para reconhecimento como exigibilidade. Pertencem aos passivos empréstimos referentes a investimentos ambientais; fornecedores de bens de proteção ambiental; indenizações e multas por danos ao meio ambiente e a terceiros; provisões; reservas de lucros que representam probabilidades de perdas ou prejuízos.
Receita	São as entradas de caixa resultantes originariamente das atividades que direta ou indiretamente se relacionam com a interação da entidade e meio ambiente, (CFC 2009).
Gasto	Os gastos são consumo de ativos, podem ser considerados custos ou despesas ambientais. Conforme Ribeiro (1992), instalações do processo de preservação, proteção e recuperação do meio ambiente, insumos, mão-de-obra, amortização de equipamentos, gastos para realização de estudos técnicos e serviços externos, relacionados ao meio ambiente são considerados gastos.
Despesa	São gastos gerais não específicos do processo produtivo relacionados com o meio ambiente em certo período, (CFC 2009).
Custo	Os custos de natureza ambiental serão aqueles consumidos no processo produtivo com o objetivo de reduzir e prevenir danos ambientais causados pelas atividades operacionais ou outros consumos vinculados à produção, desde que reconhecidos pela entidade, (CFC 2009).

Fonte: adaptado de Ribeiro (1992, 2006) e CFC; (2009).

Quadro 1 - Conceitos dos elementos da contabilidade ambiental.

A parte que toca a contabilidade ambiental é evidenciar as informações desta natureza, a fim de que os usuários possam fazer juízo de valor da relação da empresa com o meio ambiente (RIBEIRO, 2006).

2.2 CUSTOS AMBIENTAIS

Leone (2000) define Contabilidade de custos como ramo da ciência contábil que produz informações para os diversos níveis gerenciais de uma entidade.

A análise das informações vindas da contabilidade de custos permite aos gestores detectar, dentro de um conjunto de atividades, o nível de interação da empresa e os reflexos causados ao meio ambiente.

Conforme Martins (2009, p. 25) custo é: “gasto relativo a um bem ou serviço utilizado na produção de outros bens ou serviços”. O autor salienta que o gasto só é reconhecido como custo no momento da utilização dos fatores de produção.

Para Ribeiro (2006) custos ambientais são os custos dos meios empregados em sua totalidade, nas atividades desenvolvidas com a finalidade de controle, preservação e recuperação do meio ambiente.

A ONU (1998) se posiciona em relação aos custos de natureza ambiental, sob a sua perspectiva custos internos e externos relatam todos os ocorridos em relação ao dano e proteção ambiental.

Lima e Garcia (2005) classificam os custos em internos ou privados, que são os tradicionalmente registrados conjuntamente com o processo produtivo como, matéria-prima, mão-de-obra, depreciação de equipamentos etc., que servem de parâmetro para determinar o preço de venda dos produtos. Ao passo que os custos externos ou sociais, são aqueles causados pelo impacto das operações da empresa no meio ambiente e na sociedade, exemplificando, o custo com tratamento de doenças respiratórias provocadas pela poluição do ar, que pelos quais a organização não assume responsabilidade financeira.

Em uma comparação da classificação dos custos de natureza ambiental, de vários autores, Silva, Kliemann Neto e Gasparetto (2003, p. 8) observam que: "os agrupamentos propostos por Moura (2000) contemplam todas as categorias de custos ambientais sugeridas pelos demais autores".

O Quadro 2 traz a proposta dos autores que classificam os custos ambientais em duas categorias, uma de controle e outra de falta de controle da qualidade ambiental e os seus conceitos.

Custos de controle da qualidade ambiental		
Custos de prevenção	**Custos de avaliação**	
São os custos das atividades que visam impedir ou precaver problemas ambientais na operacionalização das empresas. Impedido à negligência na aplicação dos padrões ligados as normas ambientais. Os recursos aplicados na proteção ambiental estão contemplados neste grupo.	Montante gasto para conservar a qualidade ambiental da organização, por meio de trabalhos e apreciação do sistema de gestão ambiental. Inspeções, testes, auditorias de qualidade são considerados custos de avaliação.	
Custos da falta de controle da qualidade ambiental		
Custos de falhas internas	**Custos de falhas externas**	**Custos intangíveis**
Custo derivado da falta de controle. Decorre de ações internas, como reparos de problemas e restauração de áreas internas degradadas, desaproveitamento dos recursos naturais, tempo de máquinas paradas, em razão de retrabalhos. É relativo a todo o custo incorrido pela falta de observância das normas, procedimentos e correções que não estão de acordo com a gestão ambiental. Multas por falhas internas relativas a uso de tecnologias ultrapassadas e poluentes.	Custos oriundos de gestão ambiental imprópria. Compreendem custos decorrentes de reclamações ambientais de clientes, pagamento de multas, indenizações relativas a ações legais, acidentes no transporte de produtos tóxicos, inflamáveis, corrosivos, prejuízos tocantes à interrupção de vendas e fabricação de produtos.	São custos de difícil mensuração apesar de se constatar visivelmente a sua existência. Habitualmente não podem ser agregados diretamente a um produto ou processo. São identificados pela conexão de um resultado e a precaução adotada. A perda de valor das ações da empresa, baixa produtividade dos empregados, acréscimo do custo pela demora e dificuldades na obtenção de licenciamento ambiental são alguns exemplos.

Fonte: adaptado de Silva, Kliemann Neto e Gasparetto (2003).

Quadro 2 - Classificação dos custos ambientais

Com esta classificação os fatos ambientais produzidos pelas organizações exigem gastos, que causam efeitos no resultado e na situação patrimonial, afim de que o desempenho ambiental seja melhorado de forma continua, é necessário gerenciar e evidenciar tais custos (ROSSATO; TRINDADE e BRONDANI, 2009).

Os gastos internalizados pela entidade, decorrentes das externalidades por ela causadas, devem ser incorporados ao custo dos produtos fabricados ou ao custo das mercadorias vendidas. Entretanto se os volumes forem expressivos, devem, então, receber a classificação de despesa ou perda ambiental do período.

Segundo a Eletrobrás (2000) o Grupo de Trabalho Custos Ambientais (GT), criado pelo Comitê Coordenador das atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico (COMASE) propôs um conceito de custo socioambiental que observasse os atributos do Setor Elétrico Brasileiro.

O GT do COMASE, comitê pertencente à ELETROBRAS, com intuito de admitir que os impactos socioambientais sejam quantificados e orçados, contempla a classificação dos custos socioambientais no setor, como é apresentado no Quadro 3.

Custos de Controle: são aqueles incorridos pelo setor, para evitar a ocorrência total ou parcial dos impactos socioambientais;
Custos de Mitigação: são custos incorridos nas ações para redução das consequências dos impactos motivados por um empreendimento;
Custos de Compensação: são custos que compensam os impactos ambientais provocados nas circunstâncias em que a restauração seja impraticável;
Custos de Degradação: são custos externos causados pelos impactos socioambientais restantes depois de incorridos custos de controle, mitigação e compensação;
Custos de Monitoramento: São aqueles incorridos pelo setor no acompanhamento e avaliação de programas ambientais;
Custos Institucionais: Incorridos na elaboração de estudos socioambientais relativos a planejamento, implantação e operação; na consecução de licenças; e na solicitação de estudos por órgãos ambientais.

Fonte: adaptado do Grupo de Trabalho Custos Ambientais (GT), COMASE (1994).

Quadro 3 - Classificação dos custos ambientais II

Custos de degradação correspondem a externalidades socioambientais que são provenientes da geração de energia elétrica, não são assumidos pelas entidades geradoras e são impostos a terceiros na ausência de qualquer ação voluntária.

2.3 IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO CONTÁBIL E EVIDENCIAÇÃO

Nos últimos tempos vem se acentuando a preocupação das empresas em relação à identificação dos custos ambientais, e a contabilidade é fator determinante neste processo, atuando como provedora desta informação, que permite conclusões sobre o desempenho e a interação da empresa com a sociedade e o meio ambiente.

Conforme COMASE (1994) os custos socioambientais relacionados a grandes projetos de investimentos, tem sido objeto de pesquisa em universidades e centros de pesquisas no mundo todo. A procura de conceitos e ferramentas que possibilitem a internalização destes custos compreende uma grande estrada a ser explorada.

Mensurar é imputar uma quantidade numérica a um atributo de algum objeto, como um ativo ou uma atividade, como a produção (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 1999). Salientam os autores que, sob o ponto de vista contábil, mensuração é o processo de apropriação de valores monetários, relevantes, a objetos ou eventos relacionados a uma organização, obtidos de maneira admitir agregação ou dissociação exigida em situações específicas.

Para Beuren e Guesser (1998) mensurar custos ambientais através de outros modelos de mensuração, como volume de água, área de floresta desmatada, seria uma alternativa, entretanto a mensuração monetária destes custos é algo muito difícil de realizar, e só podem ser registrados e identificados como custos, em uma demonstração contábil.

A dificuldade de mensuração dos custos ambientais fica a cargo de sua imaterialidade, portanto torna-se problemática sua identificação. Enfatizam ainda os autores o que agrava o sistema, é que a intangibilidade não faz parte dos métodos de custeio ora utilizados nas empresas, (BEUREN; GUESSER, 1998).

Na acepção da palavra tangível representa aquilo que se pode tanger, tocar, que se possa ter como propriedade, contém substância física.

Já a palavra intangível, conforme Hendriksen apud Iudícibus (2009) vem do latim tangere, ou “tocar”. Deste modo são bens que não podem ser tocados, pois carecem de sustância física, formalmente são chamados incorpóreos (corpus = corpo) e difíceis de ser medidos.

O Quadro 4 retrata o conceito empregado por Hendiksen apud Iudícibus ao intangível e a crítica feita por Most, referente a estas características.

Hendriksen - Conceito	Most - Critica
Como um todo não se separa do valor da empresa.	Aplica-se em alguns casos; o detentor de direitos autorais e de contratos vultosos teria pouca dificuldade em diferencia-los, o intangível geral do negócio.
Em relação aos valores dos benefícios futuros a serem recebidos, há uma elevada incerteza.	Isto se aplica também a algumas propriedades imobiliárias, parte dos inventários e muitos itens do imobilizado tangível.
Pela condição física, pelo custo de reposição, ou pelo valor corrente de mercado não se determina o valor do ativo.	É uma obviedade em relação aos ativos imobilizados tangíveis, porem independente de sua condição física alguns ativos fixos perdem valor. Em cada caso, é uma questão de fato, se o goodwill ou um produto patenteável têm um custo de reposição ou um valor de mercado.
Exclusivamente, é impossível definir qual parte da receita é proveniente de um intangível em relação ao valor dos benefícios futuros gerados.	A critica é igual a do 1° critério, ainda, a falta de capacidade em atribuir receitas a ativos específicos é aplicada de forma similar à maior parte dos ativos tangíveis.
Emergem de circunstâncias de concorrência imperfeita.	A afirmação perde significado quando em uma economia moderna a concorrência imperfeita seja a norma e não a exceção.

Fonte: adaptado de Iudícibus (2009).

Quadro 4 – Características dos Intangíveis

Para Iudícibus (2009) por falta de definição que satisfaça completamente a todos quem melhor define os intangíveis é Kohler, observa que os intangíveis, como um ativo de capital, que inexiste fisicamente, do qual o valor é circunscrito pelos direitos e benefícios que previamente confere ao possuidor, devido sua propriedade.

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) publicou a Norma NBC TE que se destina a todas as atividades econômicas que provoquem, direta ou indiretamente, algum tipo de impacto ao meio ambiente, cujo objetivo é determinar os conceitos e os critérios para reconhecimento, classificação, mensuração e divulgação dos eventos e transações que contemplem as relações da entidade com o meio ambiente.

Tal Norma conceitua os intangíveis ambientais como itens incorpóreos, de controle da empresa com capacidade de geração de fluxos de caixa futuros relacionados à interação com o meio ambiente.

A NBC TE vem determinar critérios e conceitos para escrituração de eventos que reflitam as relações da organização com o meio ambiente, norma de natureza geral aplicada às atividades econômicas que ocasionam impactos ao meio ambiente. (CFC 2009).

Conforme a NBC TE, item 35 “os custos ambientais devem ser reconhecidos no período em que houver o consumo do recurso, confrontado com a receita que está associada”, e ainda reconhecido pelo valor do recurso consumido.

Para evidenciar as informações de responsabilidade social das empresas, criou-se o Balanço Social, relatório que fornece informação contábil, social e ambiental, não obrigatório no Brasil, utilizados pelas empresas em três modelos: IBASE, GRI (Global Reporting Initiative) e Instituto Ethos.

O IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas -, criado em 1981, é instituição sem fins lucrativos, que em parceria com técnicos, pesquisadores e diversos representantes de classes elaboraram em 1997, um modelo de Balanço Social, mais utilizado pelas organizações, devido sua forma simples e objetiva de abordar e estruturar os indicadores.

O Global Reporting Initiative (GRI), órgão internacional independente tem como escopo o desenvolvimento e a difusão de normas para confecção de relatórios de sustentabilidade. Elaborado de maneira voluntária contém informações que contemplam aspectos econômicos, sociais e ambientais distribuídas em categoria em função das operações das empresas.

Qualificada como uma organização da sociedade civil de interesse público – Oscip - o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social é uma organização sem fins lucrativos, defende a credibilidade e consistência nas demonstrações financeiras, é uma adequação do modelo IBASE, propondo uma planilha, como Balanço Social.

O CFC através da NBC T 15 normatiza e estabelece procedimentos para evidenciação de informações de natureza social e ambiental, com o objetivo de demonstrar à sociedade a participação e a responsabilidade social das entidades.

2.4 SISTEMAS DE GESTÃO E MÉTODOS COMUMENTE USADOS NO TRATO DOS CUSTOS

Para assegurar aplicação apropriada dos recursos naturais nos processos produtivos das empresas a ABNT em 2005 publicou a ISO 14001. De adesão voluntária visa introduzir na gestão empresarial a função relativa ao meio ambiente. Determina elementos básicos de um sistema de gestão ambiental que pode se ajustar as peculiaridades de qualquer empresa.

A respeito dos aspectos ambientais a empresa passa a ter uma posição proativa quando emprega as normas ISO 14001, pois leva a prevenção da ocorrência de impactos relativos ao meio ambiente (MAIMON,1999).

As empresas têm à disposição vários métodos de gestão para apropriar seus custos, e Martins (2010, p. 37), apresenta que "Custeio significa Apropriação de Custos. Assim, existe Custeio por Absorção, Custeio Variável, ABC, RKW etc.".

Fato é que os sistemas de custos tradicionais não computam os custos não pagos, mas que fazem parte do valor/custo dos produtos.

O Quadro 5 aponta as características, principais eficiências e deficiências de cada método tradicional de custeamento.

Métodos	Característica	Eficiências	Ineficiências
ABC	Procura reduzir distorções provocadas pelo rateio dos custos indiretos.	Atribuísse a rastrear os custos, mensurar ineficiências e tem potencial de análise.	Não desagrega custos pagos pelo consumidor, dos pagos pela sociedade como um todo.
Absorção	Apropria os custos de produção aos bens elaborados	Monitora a produção em termos de volume de custos incorridos.	Não mostra custos de oportunidade, de não qualidade e socioambientais.
RKW	Apropria todos os custos de produção, mais todas as despesas a todos os produtos	*	*
Variável	É apropriação somente dos custos variáveis, sendo os fixos considerados despesas.	Acompanha os resultados financeiros alcançados com vendas de produtos.	Não revela custos de oportunidade, socioambientais e de não qualidade.

Fonte: adaptado de Clemente et al. (1997).

Quadro 5 -Métodos de custeamento tradicionalmente usados.

Compreende-se pelo apresentado, que a dificuldade não está nas peculiaridades de cada método, pois cada um tem a sua colaboração. A incapacidade converge-se para não identificação das externalidades, questão que os métodos não contemplam.

Segundo a Eletrobrás (2000) a identificação e a valoração dos custos ambientais de degradação, motivam uma distinção geral dos custos e benefícios oriundos dos empreendimentos de geração elétrica, estes ainda não foram inclusos ao plano de contas do setor devido à complexidade que lhe é própria.

3 JUSTIFICATIVA

Conforme Castro (1977) deve constar na redação da justificativa de uma pesquisa três condições básicas: originalidade, importância e viabilidade, visto que estas condições esclarecem o pesquisador na delimitação do tema. Pois se mostra a relevância da pesquisa em função da argumentação da originalidade e importância.

Na década passada o setor elétrico foi alvo de significativas mudanças em consequência das privatizações.

E em consonância a esses fatos toma parte o empenho das instituições governamentais com a demanda ambiental, em relação à fiscalização e regulação do setor, como observa (CALIXTO, 2008). Salienta ainda a inserção da Lei 9.427/96 que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), órgão que detém tais competências.

Autarquia responsável pelas atribuições tem a pretensão de universalizar a oferta de energia elétrica, imprescindível ao bem estar social. Insumo indispensável, sua demanda na produção, exerce um papel fundamental no desenvolvimento das organizações e consequentemente do País, sendo que a energia utilizada para ser transformada, é constituída em sua maior parte de geração hidroelétrica.

Porém as atividades do setor elétrico são consideradas de alto impacto ambiental.

Segundo o Conselho Nacional do Meio Ambiente considera-se impacto ambiental,

> Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, a qualidade dos recursos ambientais. (CONAMA, 1986).

São imensos os impactos negativos gerados pela implantação das hidroelétricas, impactos não só ambientais como também sociais, relacionados à modificação do clima local, flora e fauna, da produção de alimentos, desapropriação de terras e perca de áreas de cultivo.

Existem impactos positivos gerados pelas empresas hidrelétricas, como a melhora do acesso à água potável, aumento da produção de alimentos através da irrigação, em função das barragens, e a possibilidade de realização de atividades de lazer nos reservatórios (SHELL BRASIL LTDA, 2003).

Apesar dos benefícios que uma usina hidrelétrica possa proporcionar as barragens muitas vezes não compensam o custo benefício de se construir novos empreendimentos. O impacto causado no setor é significativo, todavia a contabilização dos passivos ambientais não é considerada até que haja uma perda real para a empresa.

Nas organizações não se atribui aos produtos e serviços, todos os custos necessários a sua prestação ou fabricação, pois a empresa só inclui ao seu custo de elaboração o valor de insumos que representam dispêndio financeiro, ou seja, os quais realmente ela paga.

Não são adicionados gastos futuros que a sociedade terá para recolocar esses bens, também não incorporados os gastos de quanto às gerações futuras sofrerão por não tê-los disponíveis, quando não renováveis. (MARTINS; RIBEIRO, 1995).

Daí a importância da identificação e do controle de custos externos nas empresas serem fundamentais para a incorporação dos mesmos aos produtos e serviços. Dessa forma ressalta-se a contribuição social e acadêmica do estudo.

Em relação à originalidade do estudo em questão, não foram encontrados trabalhos relacionados com o tratamento dos custos ambientais no que concerne à identificação, contabilização e evidenciação, em especial no setor elétrico.

O que justifica um novo enfoque ao estudo realizado. Verificaram-se trabalhos similares como destaca-se a seguir:

Beuren e Guesser (1998) observam que com o intuito das empresas em atingir um desenvolvimento sustentável, a caracterização e a mensuração dos custos ambientais são condições indispensáveis. Concluem que seus negócios dependem da preservação ambiental e dos recursos renováveis. Portanto a internalização e identificação dos custos ambientais tornam-se necessárias para geração de informações para tomada de decisão e manutenção das organizações no mercado;

Calixto (2008) compara, em uma amostra, as informações socioambientais divulgadas das empresas brasileiras públicas e privadas do setor elétrico, que divulgam suas informações mais em razão de imposição legal do que espontaneamente e esta questão esta relacionada aos impactos causados por este setor. E em relação às informações prestadas por empresas públicas ou privadas não há significativas diferenças;

Itoz, Castro Neto e Kowalski (2006) analisam o efeito do passivo ambiental, demonstrando a legislação no que toca as usinas hidrelétricas e seu impacto ao meio ambiente, obtendo informações sobre esse passivo. Introduzem uma maneira de contabilização das exigibilidades, e concluem que no instante em que a entidade prevê e estima um passivo ambiental deve reconhecê-lo. E a relevância dos impactos ambientais podem em determinados casos encerrar as atividades da empresa ou de um projeto;

Raupp, Correia e Fey (2009) demonstraram os gastos ambientais efetuados por uma empresa de geração e distribuição de energia elétrica. Verificaram um aumento significativo no que diz respeito aos gastos realizados pelas Centrais Elétricas de Santa Catarina, em relação a conhecimento científico,

gestão ambiental, investimento em equipamentos, energias alternativas, treinamento e pesquisa, prevenção, reciclagem e reflorestamento entre outros;

Rossato, Trindade e Brondani (2009) em estudo realizado em uma fábrica de refrigerantes, objetivando conhecer o processo de identificação, reconhecimento e evidenciação dos custos, a necessidade destas informações para administração e a determinação de resultado na área ambiental, verificaram que os custos são identificados a partir do consumo dos recursos, o reconhecimento se dá no momento em que são consumidos e a empresa os divulga no Balanço Social anual. Administração não tem pleno conhecimento das legislações ambientais e embora reconheçam os custos não os separam das atividades principais da empresa.

Este artigo é viável em virtude da empresa escolhida permitir o acesso ao entrevistado responsável do setor de custos, que colaborou com o estudo, informando a rotina e as atividades internas da organização no setor contábil.

A delimitação do estudo ficou restrita à empresa escolhida e a pesquisa em periódicos e congressos.

4 METODOLOGIA

Esta fase do artigo compreende o estudo dos procedimentos empregados pelo pesquisador, organizado na ordem ou sequência a ser desenvolvida a pesquisa, de maneira a facilitar o trabalho do pesquisador, proporcionando mais nitidez em relação à maneira como são exibidas as propostas por ele relacionadas (LAKATOS; MARCONI, 1986).

Devido à relevância dos impactos ambientais causados pelo setor elétrico e a dificuldade em mensurar os custos socioambientais causados pelas hidrelétricas, este estudo tem como finalidade verificar junto a uma empresa de que maneira ela identifica, contabiliza e evidencia seus custos e qual a importância em separar os custos ambientais em suas atividades.

De forma intencional, como objeto para pesquisa elegeu-se uma empresa do setor elétrico. Quanto à natureza do objetivo o estudo se caracteriza como descritivo. Na compreensão de Gil (2008), a pesquisa descritiva tem como escopo descrever os atributos de determinado fenômeno ou população ou ainda estabelecer conexões entre variáveis.

Em relação à abordagem do problema a pesquisa se classifica com qualitativa. Para Richardson (1999, p. 80) “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de

determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais".

Segundo Cervo, Bervian e da Silva (2007, p. 51), a entrevista é uma "conversa orientada para um objetivo definido: recolher, através de interrogatório do informante dados para a pesquisa". Para a coleta de dados a técnica mais utilizada na área das ciências sociais é a entrevista. E para atender as proposições do estudo, a coleta de dados incluiu dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados através de entrevista semiestruturada. E os dados secundários foram alcançados por meio de pesquisas em trabalhos anteriores.

A entrevista foi realizada com o gerente de meio ambiente da organização, funcionário que atua desde o ano de 1987 na empresa e tem sua formação como químico industrial. Sua escolha foi intencional em função de ser o responsável pelo setor que administra os custos e as relações da empresa com o meio ambiente.

Foram utilizados como procedimentos técnicos a pesquisa bibliográfica feita em artigos publicados anteriormente em periódicos e congressos. A pesquisa bibliográfica proporciona a averiguação de deliberado assunto sobre novo ponto de vista (LAKATOS; MARCONI, 1986). Afirmam ainda que estas fontes facultam solucionar problemas conhecidos e explorar novas áreas que ainda não se consolidaram.

5 ANÁLISE DOS DADOS

5.1 HISTÓRICO DA EMPRESA E PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS AMBIENTAIS

Como o objetivo é verificar de que forma se identifica, contabiliza e evidencia os custos ambientais no setor elétrico, escolheu-se essa Companhia por ter como atividade operacional a geração e comercialização de energia elétrica, cuja regulamentação está subordinada a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME).

Já atua a mais de dez anos no país com sede situada na capital do Estado de Santa Catarina, Florianópolis. A Companhia é a maior empresa privada de geração de energia elétrica do Brasil, responsável por cerca de 7% da energia gerada no país (GREGORIO et al., 2011).

Empresa de capital aberto com ações comercializadas na BM&FBOVESPA, tendo como clientes concessionárias de distribuição de energia e grandes consumidores. Possuidora da ISO 9001 e 14001 por sua excelência na operação das usinas controladas pela organização. É controlada pela GDF SUEZ

Energy Latin America Participações Ltda. (GSELA), empresa constituída no Brasil sobre o controle da SUEZ Tractebel Societe Anonyme, com sede em Bruxelas, Bélgica, integrante do grupo GDF SUEZ, sediado na França.

Na entrevista com o Gerente de Meio Ambiente, com formação em Química Industrial, composta por doze perguntas, das quais duas não foram respondidas, inicialmente indagando-se sobre o ano de implantação das medidas para preservação ambiental, e como se deu tal processo.

Em resposta o entrevistado esclareceu que o grande divisor das questões ambientais no Brasil foi a criação da Política Nacional de Meio Ambiente pela promulgação da Lei 6.938/81, seguido pela lei dos Diretos Difusos, Lei 7.347/81, e com ênfase na Resolução CONAMA 01/86 que consolidou a partida para a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente, trazendo para o plano preventivo ao invés do corretivo, como o que vinha sendo dado pelos órgãos de governo.

Em específico no Setor Elétrico, tanto junto às hidrelétricas como nas termelétricas, as empresas eram todas estatais e como tal, tinham a responsabilidade de compartilhar com os órgãos ambientais de governo a implantação de planos, projetos de usinas que minimizassem os impactos ambientais.

A legislação que regulamentou o licenciamento ambiental e os projetos de controle, mitigação, compensação ambientais nas obras e usinas foi a Resolução CONAMA 237/87 que delineou todo o processo de licenciamento das fontes com grande potencial de degradação ambiental.

Após essa regulamentação pelo CONAMA, seguiu-se a promulgação da Lei dos Crimes Ambientais Lei 9.605/88, que independente de culpa, há uma responsabilização dos infratores a pesadas multas além de responder em processos criminais.

Em paralelo ao aparato legal, a Empresa vem implementando ações para minimizar, mitigar e compensar o impacto ambiental decorrente da implantação e operação de suas usinas, que são atividades utilizadoras de recursos naturais e enquadradas como atividades potencialmente poluentes.

Dentre essas ações, pode-se destacar a elaboração de Estudos de Impactos Ambientais (EIA's) e respectivos Relatórios de Impactos Ambientais (RIMA's) levados à discussão com as comunidades envolvidas, implantação de projetos de controle de efluentes líquidos, resíduos sólidos, atmosféricos, implantação de sistemas de gestão ambiental, etc.

5.2 IDENTIFICAÇÃO E SUA IMPORTÂNCIA, RECONHECIMENTO, EVIDENCIAÇÃO DOS CUSTOS

Com relação a forma de identificação dos custos ambientais relacionados às medidas para preservação ambiental, o responsável pelo setor do Meio Ambiente informou que a Companhia possui um Sistema de Gestão Integrado de Meio Ambiente, Saúde e Segurança e de Qualidade, onde na área ambiental está certificada segundo a norma NBR ISO 14.001. O entrevistado ressaltou que, de acordo com essa norma, são identificados os aspectos e impactos das atividades e classificados segundo um grau de importância e priorização na atuação, juntamente com a prevenção da degradação.

As questões ambientais, como nas demais atividades, os custos estão divididos em custos operacionais e custos de investimentos.

Os operacionais são aqueles necessários em manter a operação e manutenção das unidades e sistemas em pleno funcionamento. São aquelas atividades rotineiras, e para tanto, a política a empresa é atuar de forma direta ou terceirizada, com empresas e entidades da região onde se encontra em operação a Usina.

Os custos de investimentos são aqueles quando a implantação da Usina ou quando é feita uma alteração de processo ou equipamento que irá incrementar a vida útil ou melhorar o desempenho da planta e se depreciará ao longo da vida útil da Usina.

Em ambos os casos, tanto no operacional quanto no investimento, há regras de mercado e do Setor Elétrico, nesse caso, por meio da ANEEL, que regulamenta o que é investimento e o que é operação.

A Empresa possui regras internas de gestão, e para esses casos, busca sempre três propostas de empresas especializadas na área para a prestação dos serviços ou fornecimento dos equipamentos.

Os custos computados são todos aqueles necessários à operação, manutenção ou de investimentos, que envolvem estudos, projetos, serviços, equipamentos, mão de obra, mitigação, compensação, etc., necessários para a implementação de sua Política de Gestão Sustentável.

Um exemplo dos recursos financeiros aplicados em meio ambiente na empresa estudada pode ser visto no Relatório Anual de Sustentabilidade, que é elaborado segundo as normas do Global Report Initiative (GRI).

Quando perguntado sobre a utilização por parte da empresa de algum método de custeio para a identificação e mensuração dos custos ambientais como ABC, Absorção, Variável, UEP, Padrão, o Gerente acabou respondendo com outra pergunta, qual seja: o que significa método de custeio?

Outro aspecto interessante investigado foi se a empresa detém conhecimento a respeito da diferenciação entre custos ambientais ou de recuperação e custos ecológicos ou prevenção e controle. Afirmou o entrevistado, que a empresa tem trabalho com o custo de recuperação, para alguns passivos (exemplo, atualmente das grandes empresas que possuíam equipamentos com PCBs é uma das únicas a ter zerado equipamentos e resíduos com esse óleo).

Na prevenção, a empresa atua na implantação de sistemas, processos e equipamentos que evitam o descarte de resíduos, efluentes e também no aumento da eficiência, reduzindo o uso de recursos naturais. Eliminação dos riscos, evitando-se acidentes, aplicação direta em serviços, equipamentos e mesmo evitando-se a execução de determinadas atividades.

No que diz respeito à forma de reconhecimento contábil dos custos ambientais, o entrevistado informou que a contabilidade da empresa está dividida em custos de investimentos e custos de operação e manutenção. No Setor elétrico já há rubricas consagradas para a contabilização de seus custos.

Investigou-se também a questão da alocação dos custos ambientais, se os mesmos são alocados ao processo produtivo, se integrados aos custos da atividade principal ou alocados como custos necessários à produção da receita do período, segregado (ou seja, são tratados como despesas ambientais na DRE – Demonstração do Resultado do Exercício). Sobre o questionamento o entrevistado afirmou que os custos ambientais são necessários à produção da receita, ou seja, as questões ambientais são intrínsecas ao processo produtivo. A companhia sabe que a 'variável ambiental' é necessária e faz parte do produto, e está expressa em seus valores, em seu Código de Ética e Política de Gestão Sustentável.

Os custos dependem de cada usina, a empresa possui um custo do MWh (megawatt- hora) produzido como sendo um mix das diversas usinas, não há como segregar um custo de meio ambiente para um determinado MWh produzido/usina. Observa-se que depende do combustível utilizado, do tamanho da usina, da localização, etc.

O que se tem consagrado no setor é que os custos socioambientais (controle, mitigação, compensação) de uma usina hidrelétrica variam de 10 a 20% e de uma térmica a carvão de 15 a 30%.

Caso haja interesse em informações detalhadas de usinas hidrelétricas recém leiloadas pelo governo, como Teles Pires, Belo Monte, Jirau, Santo Antônio e outras, os estudos de EIA/RIMA e a avaliação econômica podem ser baixados dos sites do IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e de

Recursos Naturais Renováveis, EPE – Empresa de Pesquisa Energética, ANEEL e TCU – Tribunal de Contas da União, onde os custos estão apresentados por programa considerado no projeto.

Relativo à evidenciação dos custos de natureza ambiental, averiguou-se a existência de uma separação clara entre os custos ambientais e os demais custos, o gerente declarou que sim. A Empresa gerencia os custos das diversas naturezas e uma delas é o ambiental, também separado como investimento, que é amortizado ao longo da vida útil da usina, e o operacional, que é o custo do dia a dia de manutenção e operação.

No que concerne à evidenciação o entrevistado foi questionado se a empresa possui um relatório apenso às demonstrações contábeis tratando somente das questões ambientais ou se há inclusão de dados e informações de natureza ambiental no corpo das atuais demonstrações, mantendo o padrão já utilizado, mas utilizando-se contas específicas. O entrevistado menciona a utilização por parte da companhia da metodologia do GRI.

Na questão da importância da segregação dos custos ambientais dos demais custos da atividade da empresa e do por que, o gerente informa que a segregação dos custos de forma geral é importante para uma adequada gestão tanto nas questões ambientais quanto nas demais áreas. Ele entende que só se pode gerenciar aquilo que é mensurável, e os custos se enquadram nessa condição. Tal mensuração auxilia na otimização dos processos buscando uma maior eficiência dos recursos aplicados evitando a geração de passivos ambientais.

Perguntado sobre o conhecimento da legislação a respeito do tratamento, da evidenciação e identificação dos custos ambientais, respondeu que a empresa pertence ao Novo Mercado da BOVESPA, por tanto tem e atende as normas daquela entidade em suas demonstrações contábeis, bem como as normas da ANEEL. Em todos esses casos há que explicitar os custos e alocar recursos para potenciais passivos ambientais e outros custos socioambientais, que são auditados anualmente.

6 CONCLUSÃO

Por meio deste estudo, pode-se observar que as medidas de prevenção implantadas pela empresa, essa se utiliza de Estudos de Impactos Ambientais (EIA's) e Relatórios de Impactos Ambientais (RIMA's), implantação de projetos de controles de efluentes líquidos, resíduos sólidos, atmosféricos e de sistemas de gestão ambiental.

A forma de identificação advém do Sistema de Gestão Integrado de Meio Ambiente, Saúde e Segurança e de Qualidade implantado pela Companhia que aponta os aspectos e impactos ambientais e posteriormente classifica por prioridade. Tal sistema é certificado pela NBR ISO 14001.

Em relação ao reconhecimento, a organização compreende que a variável ambiental é necessária e faz parte do produto, em não havendo como separar o custo ambiental do MWh produzido consagra-se que os custos socioambientais (controle, mitigação, compensação) de uma usina hidrelétrica variam de 10 a 20%.

Para a evidenciação, é utilizada a metodologia GRI, a Companhia separa os custos de natureza ambiental dos demais e em operacional e de investimento, também definidos pelo mercado e regulados pela ANEEL.

Quanto ao conhecimento da legislação sobre o tratando dado aos custos ambientais o gerente sita a Lei nº 6.938/81 que criou a politica nacional de meio ambiente a lei dos direitos difusos nº 7.347/81 as resoluções do CONAMA 01/86 e 237/87 e também a Lei nº 9.605/88 dos crimes ambientas.

No que concerne a importância da segregação dos custos ambientais, o gerente do setor do Meio Ambiente afirma que é importante para uma correta gestão, esta divisão de nomenclatura facilitando a mensuração dos custos, enfatiza ainda que só se gerencia aquilo que se mede. O Gerente destaca que uma boa dimensão dos custos ajuda no aprimoramento e melhoramento dos processos, na procura de eficiência e otimização dos recursos e também tendo a consciência de onde os recursos são aplicados, pode-se evitar a geração de passivos ambientais.

7 REFERÊNCIAS

ANEEL. Agencia nacional de energia elétrica: Disponível em: http://www.aneel.gov.br. Acesso em: 22 de maio 2012.

BEN, F.. Evidenciação de informações ambientais pelas empresas gaúchas. Blumenau:

Revista Universo Contábil, v. 1, n. 3, p. 63-80, set./dez., 2005.

BEUREN, I. M.; GUESSER, J. M. Caracterização e mensuração dos custos. Universidade Federal de Minas Gerais Belo Horizonte: Contabilidade Vista e Revista, v.9, nº 3, p. 25-31, set.1998.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm acesso em 22/05/13.

CALIXTO, L. Responsabilidade socioambiental: Público ou privada? Universidade Federal de Minas Gerais. Contabilidade Vista e Revista, v. 19, nº 3, p. 123-147, jul/set., 2008.

CAMPOS, L. M. S. Um estudo para definição e identificação dos custos da qualidade ambiental. 1996. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis.

CASTRO, C. M.. A prática da pesquisa. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. da. Metodologia científica: para uso dos estudantes universitários. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CFC. NBC TE: Interação da entidade com o meio ambiente. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.crc.org.br/comunicados/img/NBC.pdf. Acesso em: 22 de maio 2013.

CLEMENTE, A.; SOUZA, A. e NOBRE, G. F. Os sistemas de custeio e o meio ambiente. In: IV Congresso Brasileiro de Gestão Estratégica de Custos. PUC - Minas, Belo Horizonte, 28 a 30/nov. e 01/dez. de 1997, Anais eletrônicos Minas, Belo Horizonte p. 144-158. Disponível em

http://www.abcustos.org.br/texto/viewpublic?ID_TEXTO=165. Acesso em 08/jun/2012.

CONAMA. RESOLUÇÃO Nº 237/97. Dispõe sobre licenciamento ambiental. Disponível em: HTTP://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html. Acesso em 06/jul/2012.

COMASE, Comitê Coord. das Atividades de Meio Ambiente do Setor Elétrico. Acervo de documentos técnicos vol. I Hidroelétricas, Rio de Janeiro, 1994. Disponível em

http://www.eletrobras.com/elb/data/Pages/LUMIS187BD838PTBRIE.htm. Acesso 20/jul/12.

ELETROBRAS, Centrais Elétricas Brasileiras S.A.. Acervo de documentos técnicos. Metodologia, Rio de Janeiro 2000. Disponível em:

http://www.eletrobras.com/elb/data/Pages/LUMIS4AB3DA57PTBRIE.htm. Acesso 5/set/12.

FERREIRA, A. C. de S.. Contabilidade ambiental: São Paulo: Atlas, 2003.

_____. Contabilidade ambiental: uma informação para o desenvolvimento sustentável. 2 ed. São Paulo: Atlas 2006.

GIL. Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social: 6. ed. São Paulo: Atlas 2008.

GREGORIO, F. et al. Análise financeira: Tractebel Energia 2011. Disponível em:

http://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/An%C3%Allise-Financeira-Tractebel- Energia/128835.html. Acesso em: 12 de setembro de 2012.

HENDRIKSEN, E.; VAN BREDA, M. Teoria da contabilidade. São Paulo: Atlas, 1999.

ITOZ, C.; CASTRO NETO, J. L; e KOWALSKI, F. D.. A evidenciação do passivo ambiental e seu efeito sobre usinas hidroelétricas. In: 6º Congresso USP Controladoria e Contabilidade. FIPECAFI – São Paulo, 27 e 28/07 de 2006. Anais eletrônicos São Paulo 2006 cód. 621.

Disponível em: http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos62006/621.pdf. Acesso em 14 de junho de 2012.

IUDICIBUS, S.. Teoria da contabilidade: 9 ed. São Paulo: Atlas 2009.

LAKATOS, E. M.; MARCONI M. A.. Metodologia do trabalho científico. 2. ed. São Paulo: Atlas 1986.

LEONE, G. S. G. Custos: planejamento, implantação e controle. São Paulo: Atlas, 2000.

LIMA, M. de S.; GARCIA, A. S.. Mensuração e divulgação dos impactos ambientais na indústria: O caso R & B Plásticos da Amazônia. Blumenau: Revista Universo Contábil, v. 1, nº 2, p. 72-85, maio/ago., 2005.

MAIMON, D.. ISO 14001: Passo a passo da implantação nas pequenas e médias empresas. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MARTINS, E.. Contabilidade de custos: 9 ed. São Paulo: Atlas 2010.

MARTINS, E.; RIBEIRO, M. S.. A informação como instrumento de contribuição da contabilidade para a compatibilização do desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente: Boletim IBRACON. São Paulo, Bol. 28, 1995.

MOURA, L. A. A. Economia ambiental: gestão de custos e investimentos. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissionon Investment, Technology and Related Financial Matters of Working Group of Experts on International Standards of Accounting and Reporting. Environmental financial accounting and reporting at the corporatelevel. 1998. Disponível em: <http://www.unctad.org/en/docs//c2isard2.en.pdf>. Acesso em: 06 de julho 2012.

RAUPP, F. M.; CORREIA, C.L.; FEY, V. A.. Gastos Ambientais no ramo de geração e distribuição de energia: Rio de Janeiro, Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online), v. 14, nº 3, p. 15-26, set./dez., 2009.

RIBEIRO, M. S.. Contabilidade e meio ambiente. São Paulo, 1992 Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - FEA Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade Programa de Pós Graduação. São Paulo, 1992.

_____. Contabilidade ambiental: 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

RIBEIRO, M. S.; VELLANI, C. L.. Sustentabilidade e Contabilidade. Florianópolis: Revista Contemporânea de Contabilidade, ano 06 v.1, nº 11, p. 187-206, Jan./Jun., 2009.

RICHARDSON, R. J.. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3 ed. São Paulo: Atlas 1999.

ROSSATO, M. V.; TRINDADE, L. L. e BRONDANI, G.. Custos ambientais: Um enfoque para a sua identificação, reconhecimento e evidenciação. Blumenau: Revista Universo Contábil, ano 09 v. 5, nº 1, p. 72-87, jan./mar. 2009.

SHELL BRASIL LTDA. Energia para gerações. José Alquéres (coord). Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: http://www.shell.com/home/content/bra/aboutshell/media_centre/annual_reports_and_publications/book_energy/. Acesso em 06 julho de 2012.

SILVA, I.S.T; GASPARETTO, V; KLIEMANN NETO, F.J. (2003) - Uma Aplicação do

Custeio Baseado em Atividades Para a Apuração de Custos Ambientais em um Curtume.

Anais do VIII Congresso Del Instituto Internacional de Costos – Punta Del Leste, Uruguai.

TACHIZAWA, Takeshy. Gestão ambiental e responsabilidade social corporativa: estratégias de negócios focadas na realidade brasileira. 2. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2004.

Capítulo 5

10.37423/220606000

ECOTURISMO E GESTÃO AMBIENTAL EM UNIDADE DE CONSERVAÇÃO: ESTUDO DE CASO

Denis PaivaLopes — *UNIVERSIDADE ESTADUAL VALE DO ACARAÚ - UVA*

Benedita MartaGomes Costa — *UNIVERSIDADE ESTADUAL VALE DO ACARAÚ - UVA*

Antonia Francivan Vieira Castelo Branco — *UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC*

Elzilene Gomes Costa — *UNIVERSIDADE ESTADUAL VALE DO ACARAÚ - UVA*

Resumo: Este artigo tem como objetivo caracterizar e identificar os pontos fortes e fracos, as ameaças e oportunidades na gestão da Unidade de Conservação de Proteção Integral Refúgio de Vida Silvestre Pedra da Andorinha, sob a ótica do ecoturismo. Para conceber a discussão nessa perspectiva, fez-se uso de um estudo de caso envolvendo pesquisa bibliográfica, visitas técnicas e entrevistas aplicadas ao gestor do local e aos visitantes. Os dados foram tratados através da análise de conteúdo e investigados mediante a análise de SWOT. De forma geral, foi possível verificar que os pontos fortes consistem nas belezas cênicas do local; espaço para a promoção da educação ambiental. Quanto aos pontos fracos, foi constatada ausência de infraestrutura adequada ao percurso da trilha. Dentre as ameaças foi observada a inexistência de uma política de desenvolvimento de infraestrutura de apoio à gestão local. Com relação às oportunidades tem-se a elaboração do plano de manejo. A partir das discussões elencadas o presente artigo contribui com a literatura sobre gestão das áreas protegidas ligadas à esfera municipal e indica a necessidade de atendimento à legislação e às diretrizes voltadas para a unidade em estudo a fim de propiciar ações direcionadas ao ecoturismo.

Palavras-Chave: Áreas Protegidas. Análise SWOT. SNUC.

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Maretti *apud* Cases (2012, p. 15), as áreas protegidas consistem em um dos instrumentos mais eficazes "para promover a conservação da natureza e, ao mesmo tempo, promover e apoiar o desenvolvimento sustentável". Nesses espaços, o ecoturismo tem sido visto como um catalisador de soluções para problemas de sustentabilidade (Redžić, 2017; Kenny, 2017; Soares & Silva, 2010), e uma força central no desenvolvimento de uma economia ecológica e socialmente sustentável (Honey, 2008; Pradati, 2017). Complementar a essas discussões, tem-se apontado para a necessidade de manutenção dessas áreas através das práticas de gestão ambiental (Li, 2004; Chin, Moore, Wallington, & Dowling, 2000).

Nessa perspectiva, a gestão ambiental é definida como uma atividade voltada para a formulação de princípios e diretrizes que envolvem o estabelecimento de políticas, planejamento, um plano de ação, alocação de recursos, determinação de responsabilidades, decisão, coordenação, controle, entre outros, visando principalmente o desenvolvimento sustentável (Machado, Rugeles, Salles, & Lima, 2002; Silva, Leal, Paz, Silva, Albuquerque, Cavalcanti, ... El-Deir, 2009).

Pesquisas voltadas para análise da gestão ambiental envolta pelo ecoturismo em áreas protegidas têm sido apresentadas por Arsić, Nikolić, & Živković (2017), Duan & Wang (2018), Masud *et al*. (2017), Menezes (2015) e Soares e Silva (2010). No entanto, estudos que buscam analisar o processo de gestão do espaço para a promoção do ecoturismo não têm sido adotados na literatura. É nessa vertente que o presente artigo pretende contribuir.

No espectro dessas discussões e desse conceito, o presente trabalho visa abordar a temática Gestão Ambiental focada nas denominadas Unidades de Conservação (UCs). Este artigo tem como objetivo geral: Caracterizar e identificar os pontos fortes e fracos, as ameaças e oportunidades na gestão de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral localizada no semiárido nordestino e vinculada à esfera municipal.

Nesse escopo, o trabalho pretende contribuir com a localização dos pontos fortes e fracos da gestão ambiental na Unidade de Conservação de Proteção Integral Refúgio de Vida Silvestre Pedra da Andorinha, localizada no distrito de Taperuaba, Sobral-CE. A opção por esse espaço se dá em função de se encontrar localizada no semiárido nordestino e por dispor de projetos, junto ao governo municipal, que visam incorporar o ecoturismo como forma de potencializar os espaços que a circundam. Torna-se oportuno enfatizar que Unidade de Conservação de Proteção Integral Refúgio de

Vida Silvestre Pedra da Andorinha, aqui identificada como UCPIRVS – Pedra da Andorinha, já foi objeto de estudo promovido por Santos (2016), no entanto o estudo voltou-se para a gestão e preservação dos sítios de arte rupestre da zona arqueológica. Destaca-se, ainda, que estudos englobando gestão de UCs vinculados à esfera municipal são inexistentes no Brasil.

A vertente que baliza o presente estudo se relaciona à necessidade de discussões que envolvam o ecoturismo e gestão ambiental em unidades de conservação. Sob esse ângulo foi possível observar que a literatura existente (Matheus & Raimundo, 2017; Pradati, 2017; Kenny, 2017; Menezes, 2015; Soares & Silva, 2010; Honey, 2008; Kruger, 2005) não tem explorado as práticas de gestão ambiental voltadas para a implementação do ecoturismo nas UCs. Neste sentido, cremos serem necessárias pesquisas que subsidiem as pautas das políticas públicas voltadas para auxiliar na efetivação do ecoturismo na região em tela.

A conjunção do objetivo, as discussões teóricas e os dados coletados possibilitaram a estruturação do trabalho em quatro partes, incluindo esta introdução. O segundo tópico trata das unidades de conservação com uma abordagem mais direcionada ao ecoturismo e à gestão ambiental desse espaço. Estabelecida a base referencial do trabalho, a metodologia é detalhada no próximo tópico para, em seguida, procedermos a um exame dos dados mediante a análise de SWOT. Por fim, apresenta-se a conclusão.

2 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: ECOTURISMO E GESTÃO AMBIENTAL

A manutenção de áreas sob um regime especial de proteção acontece há muitos anos. No Brasil, especificamente, essa iniciativa ocorreu a partir de 1937, com a criação do primeiro parque nacional brasileiro, o de Itatiaia, localizado na serra da Mantiqueira, entre os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Sob a égide da Lei Federal nº 9.985/2000, regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.340/2002, atualmente o Brasil conta com 2.201 Unidades de Conservação. Destas, 31,71% são de Proteção Integral e 68,29% de Uso Sustentável. Quanto à esfera governamental de criação e manutenção das UCs no Brasil, tem-se as seguintes informações: a grande maioria das UCS do tipo Proteção Integral está sob a gestão e manutenção dos governos estaduais (52,86%); as de Uso Sustentável estão em sua maioria (56,42%) sob a administração federal. Quanto às UCs vinculadas às esferas municipais, estas apresentam a seguinte configuração: 25,64% se encontram na categoria UC de Proteção Integral, e em torno de 8% se encontram na UC de Uso Sustentável (Brasil, 2018).

De acordo com Santos e Pereira (2016), das regiões brasileiras o Nordeste conta com 424 Unidades de Conservação, sendo 95 na categoria de Proteção Integral e 329 na modalidade de Uso Sustentável. O Estado do Ceará detém o segundo maior percentual (14,62%) de unidades de conservação do Nordeste. Nesses espaços tem-se observado grandes avanços nas áreas de turismo, educação ambiental e desenvolvimento sustentável, envolvendo tanto os turistas quanto a comunidade do entorno, a qual se favorece economicamente e em qualidade vida (Mendes, Costa, Melo, Bezerra, Vidal & Moreira, 2017).

Se por um lado tem-se a vertente na qual o turismo desponta como uma forma de manter o atrativo natural, preservando e desenvolvendo econômica e socialmente esses espaços, por outro, estudos recentes observaram que o processo de ocupação e as práticas voltadas para o desenvolvimento do turismo têm provocado impactos socioambientais negativos (Ceará, 2016; Vasconcelos & Coriolano, 2008).

Na perspectiva do turismo voltado para as UCs, tem-se a adoção do ecoturismo, que segundo Santos, Pequeno, Ribeiro e Freitas (2015), Brasil (2010b), Ramos e Oliveira (2008), consiste em uma atividade importante para auxiliar na sensibilização para o desenvolvimento sustentável, pois além de permitir o contato humano com a natureza e seu entendimento através da interpretação ambiental, possibilita a geração de receitas para as UCs, decorrentes de arrecadação vinculada a impostos, serviços e atividades de taxa própria de visitação da unidade, dentre outras, o que pode ser revertido para a conservação da natureza, conforme previsto no Art. 35 da Lei Federal nº 9.985/2000. Vale ressaltar que um dos maiores desafios para a gestão da UCs consiste na escassez de recursos destinados a essas áreas, o que propicia a existência de "um descompasso entre os recursos investidos na gestão das unidades de conservação e os benefícios socioeconômicos que essas áreas podem gerar" (Medeiros, Young, Pavese, & Araújo, 2011, p. 24).

Nessa perspectiva, os itens seguintes dedicam-se a analisar o ecoturismo e a gestão ambiental nas Unidades de Conservação.

2.1 ECOTURISMO

O termo ecoturismo foi criado em 1983, por Hector Ceballos Lascurain, um ambientalista mexicano. Inicialmente essa expressão foi usada para descrever viagens em áreas relativamente pouco exploradas e não obstruídas pela ação humana. Desde o surgimento do termo, diversos estudos têm apresentado definições para ecoturismo (Beaumont, 2011; Higgins–Desbiolles, 2009; Honey, 2008).

A abrangência pode estar vinculada à noção de que o ecoturismo é um conceito complexo, por dispor de vários sinônimos e manter semelhança com expressões associadas ao turismo sustentável e o turismo responsável e ético (Cobbinah, 2015). No sentido de sistematizar as discussões, Kiper (2013) e Padrati (2017) consideram que o ecoturismo consiste em um subconjunto da indústria do turismo, e busca o aprimoramento ou manutenção de sistemas naturais através do turismo.

Para Kenny (2017), Pradati (2017), Redžić (2017); Cobbinah (2015), Zhou, Buesching, Newman, Kaneko, Xie e Macdonald (2013), Coria e Calfucura (2012) e Krüger (2005), o ecoturismo possui entre seus princípios a conservação ambiental aliada ao envolvimento das comunidades locais, devendo ser desenvolvido sob os princípios da sustentabilidade, com base em referenciais teóricos e práticos e no suporte legal. Matheus e Raimundo (2017) sistematizam essas discussões ao concluírem que as definições e políticas do ecoturismo abordam três aspectos: a conservação do meio ambiente, a sensibilização ambiental dos visitantes e o envolvimento da comunidade local. Tal assertiva também tem sido adotada pelo governo brasileiro, conforme pode ser visualizada através da definição adotada em Brasil (2010b, p.17):

> Ecoturismo é um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações.

No campo das práticas de gestão, Menezes (2015) advoga que a estruturação de um ambiente voltado para o ecoturismo deve se pautar não só no comportamento do turista, mas também buscar anteceder o processo de preparação do espaço para a atividade, que consiste na edificação do ambiente a ser visitado e sua organização. O local deve possuir um conjunto de medidas que conciliem conservação, preservação, manejo e recuperação com outras atividades. A dinâmica das ações de gestão proferida por Menezes (2015) se encontra amparada na Lei Federal nº 11.771, de 17/09/2008, regulada através do Decreto Federal nº. 7.381, de 2/12/2010 que dispõe sobre a Política Nacional do Turismo, a qual apresenta como um dos objetivos “propiciar a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, promovendo a atividade como veículo de educação e interpretação ambiental e incentivando a adoção de condutas e práticas de mínimo impacto compatíveis com a conservação do meio ambiente natural”.

Dentro desse escopo e enfatizando a gestão das práticas turísticas nas UCs tem-se o documento elaborado pelo Ministério do Turismo (Brasil, 2010b), que tem como objetivo apresentar informações voltadas a auxiliar os gestores “(...) que atuam no processo de promoção, desenvolvimento e comercialização dos destinos e roteiros turísticos do Brasil” (Brasil, 2010b, p. 9). Nesse documento, a

orientação turística nas Unidades de Conservação se encontra relacionada à visitação que deve ser realizada de forma planejada a fim de que os objetivos de criação da UC sejam efetivados e propiciem a "sensibilização da sociedade sobre a importância da conservação da biodiversidade e como um vetor de desenvolvimento local e regional" (Brasil, 2010b, p.55).

Tendo como pano de fundo essas orientações, o próximo item dedica-se a tecer considerações quanto à gestão ambiental em UCs.

2.2 GESTÃO AMBIENTAL

Gestão ambiental é um ramo da administração que trata da forma como uma organização gerencia suas atividades em relação ao ambiente. Aglutina ecologia, planejamento, elaboração de políticas e aplicações socioeconômicas, tendo em vista dispor no seu cerne a busca por solução para problemas práticos enfrentados na convivência do homem com a natureza, estando intimamente relacionado com questões vinculadas ao crescimento econômico sustentável, garantindo distribuição equitativa de recursos e conservação de recursos naturais para as gerações futuras (Barrow, 2002).

Circunscritas nesse conceito as UCs criadas pelo poder público merecem receber proteção efetiva através de modelos de sistemas de gestão, cujas administrações possam garantir sua total integridade sem perda das características que justificaram sua criação. Com relação ao processo de gestão das UCs, torna-se oportuno destacar que através da Constituição da República Federativa do Brasil, especificamente no Art. 23, inciso III, foi deferido que cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios "proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos" (Brasil, 2016). Assim, cada ente governamental torna-se responsável pelo meio ambiente, imbuídos da responsabilidade de elaborar legislação própria que vise a proteção do meio ambiente envolto na área do País, Estado ou Município.

Seguindo a legislação que concerne à criação e manutenção de UCs, tem-se a Lei Federal nº 9.985/2000, atualizada pelo Decreto Federal nº 4.340/2002, que dispõe da criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, caracterizada como o conjunto de diretrizes, procedimentos oficiais e conceitos pertinentes às UCs.

Com relação ao processo de gestão da UCs, o SNUC aponta para a institucionalização de instrumentos de gestão ambiental, dentre os quais citamos: o Plano de Manejo, os conselhos das Unidades de Conservação, o plano anual de gestão, e outros procedimentos que visem à gerência desse espaço.

Tais instrumentos são ferramentas fundamentais para auxiliar o processo de planejamento das unidades de conservação, bem como a operacionalização da gestão ambiental, visando cumprir os objetivos estabelecidos na sua criação.

Objetivando auxiliar na execução dessas ferramentas e fornecer subsídio para as práticas de gestão das UCs foram elaboradas diretrizes embasadas na legislação ambiental que pautam as práticas de gestão das UCs. Dentre elas, destacamos os seguintes documentos:

a) Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação (Brasil, 2006a) – consiste em um apanhado de orientações que ditam procedimentos a serem adotados pelos gestores desses ambientes;

b) Documento Ecoturismo: orientações básicas (Brasil, 2010b) - apresenta diretrizes que permitem aos responsáveis pela gestão desses espaços desenvolver práticas administrativas e educacionais a fim de minimizar os impactos negativos quando do contato do homem com o espaço visitado, bem como sensibilizar os visitantes para as práticas voltadas para o desenvolvimento sustentável.

Numa análise conjunta dos documentos e ações acima elencadas podemos constatar que a gestão ambiental passa por um modelo institucional descentralizado, garantindo o gerenciamento do meio ambiente ecologicamente equilibrado, dialogando sempre com a sociedade civil organizada, através da participação em Conselhos federais, estaduais e municipais. Essa definição encontra-se vinculada diretamente ao conceito de gestão apresentada por Brasil (2006a, p.10), que considera como "mecanismos administrativos, gerenciais, de controle ambiental e avaliação, como também aqueles que definem e promovem a forma de participação das populações locais e dos principais agentes regionais públicos e privados"

De forma geral, as discussões voltadas para a gestão ambiental nas UCs buscam auxiliar no processo de planejamento das atividades realizadas nas Unidades de Conservação, visando cumprir os objetivos estabelecidos na sua criação e preservar o meio ambiente para a geração presente e as vindouras. Aliado a estes, tem o fator de se vincular as UCs a contribuição econômica, tendo em vista que a sua implementação gera oportunidades de negócios, bem como emprego e renda e maior dinamização de diversos setores econômicos nas áreas de influência desses espaços (Medeiros et al., 2011).

3 METODOLOGIA

Considerando o objetivo geral, a presente pesquisa apresenta-se como estudo de caso, o que segundo Yin (2010, p. 39), consiste em uma "investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quanto os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes".

A abordagem que instrumentalizou a formulação/organização dos instrumentos de coleta e análise dos dados foi a qualitativa. A abordagem qualitativa, segundo Minayo e Sanches (1993), objetiva aprofundar a compreensão da complexidade de fenômenos, fatos ou processos particulares e específicos referentes a certos grupos.

Para obter as variáveis (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) foi realizada pesquisa bibliográfica para localização das diretrizes brasileiras voltadas para a gestão das UCs. Em seguida foi realizada entrevista semiestruturada com o gestor da UCPIRVS – Pedra da Andorinha, visita às instalações dessa área protegida, e aplicado questionário aos visitantes.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A UCPIRVS – Pedra da Andorinha situa-se em Taperuaba, um dos 13 distritos do município de Sobral-CE, distante 68km deste e 235km da capital cearense. Sua principal via de transporte consiste da rodovia CE-362, que liga Fortaleza a Sobral. De acordo com dados do Censo de 2010 (IBGE, 2010), o distrito possui uma população de 6.113 habitantes, destes 74% residem na zona urbana.

O distrito de Taperuaba conta com infraestrutura básica para atendimento ao turismo na região, como centro cultural, serviço de transporte intermunicipal, pousadas, restaurantes e pequeno comércio local. Com relação à atividade econômica, destaca-se a confecção de enxovais para bebês e bordados (Santos, 2016).

De acordo com informações do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE (2014), no que se refere às características geográficas a região possui um clima tropical quente semiárido e tropical quente semiárido brando, com uma média pluviométrica de 821,6 mm por ano, que ocorre com certa infrequência no período de janeiro a maio, e temperatura média que varia entre 26° e 28°C. No entanto, essa região, nos últimos 6 anos, vem passando por um período de forte estiagem.

O distrito tem como atrativos turísticos o Olho D'água do Pajé (fonte termal), os sítios da Pedra do Sino (cuja rocha ao ser golpeada emite um som associado ao badalar dos sinos), além de acervo de

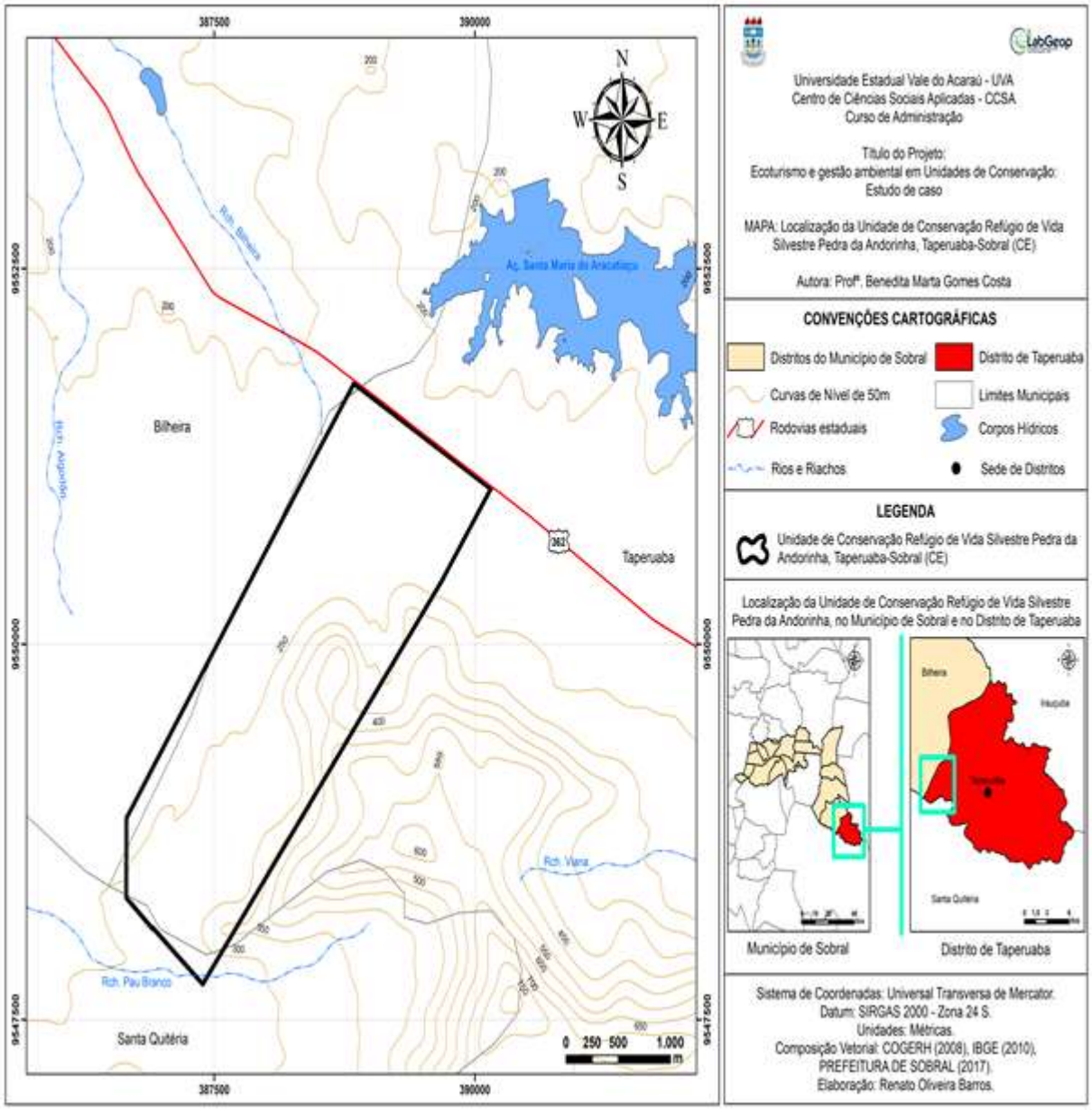
pinturas rupestres (Santos, 2016), a Serra do Bico do Papagaio (mirante natural), e a UCPIRVS – Pedra da Andorinha, objeto deste estudo. Diante desse cenário, o governo municipal vem estudando a possibilidade de implementar um corredor ecoturístico.

A UCPIRVS – Pedra da Andorinha está distante 6 km do distrito de Taperuaba, e antes de, efetivamente, tornar-se Unidade de Conservação compunha o terreno de uma fazenda de propriedade particular. O conjunto de rochas que marcam a identidade do local está assentado em substrato rochoso cristalino, com destaque para o granito. Tais rochas são expostas de maneira grupal ou isoladas, como no caso da Pedra da Andorinha (Figura 2) definindo a paisagem geral. Com relação à vegetação, está inserida no domínio da Caatinga, com espécies xerófitas, que se caracterizam pela perda das folhas durante o período de estiagem (Milen, Caracristi, & Monteles, 2016).

Em virtude da necessidade de proteger a riqueza natural desse sítio foi sancionado o Decreto Municipal nº 1.252, de 18 agosto de 2010, criando a Unidade de Conservação de Proteção Integral Refúgio de Vida Silvestre Pedra da Andorinha. Nesse período foi adquirida pelo governo municipal uma área correspondente a 600 hectares, estruturando-se nesse espaço o primeiro Refúgio de Vida Silvestre do Ceará, e o vigésimo quinto no âmbito nacional (Figura 1).

Seguindo o que determina o SNUC e as leis estadual e municipal, a UCPIRVS – Pedra da Andorinha, localizada no município de Sobral-CE, tem um conjunto de órgãos se responsabilizando pela sua administração. No âmbito municipal destacam-se a Autarquia Municipal de Meio Ambiente - AMMA e a Secretaria de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Sobral, que contam com o auxílio das esferas mais amplas, através do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio e da Polícia Florestal. Destaca-se ainda o COMDEMA (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente), que auxilia nos processos administrativos da Unidade.

Figura 1 - Mapa de localização da Unidade de Conservação Refúgio de Vida Silvestre Pedra da Andorinha, Taperuaba – Sobral (CE).



A Pedra da Andorinha, assim como o território em torno dela (Figura 1), serve de habitat natural para muitas espécies, representando um ponto de proteção importante para a preservação dessa biodiversidade. Como característica que provê o título do local, a Pedra serve de lar para as andorinhas por muitas gerações, caracterizando um ecossistema milenar e de substancial importância para a proliferação das populações nativas e migratórias que fazem seus ninhos nas fendas mais altas da rocha. De acordo com dados da AMMA, dentre as espécies mais frequentes de andorinha localizadas nesse espaço tem-se a Taperucu-de-coleira-falha (*Treptoprocne biscutata,* Sclater, 1866). A revoada das andorinhas propicia diariamente um espetáculo para os visitantes.

Figura 2 – Imagens da Pedra Andorinha em diferentes ângulos (A) e visitantes em trilha (B).



(A)



(B)

Fonte: Arquivo pessoal

Até 2014 a gestão era impelida diretamente pelos funcionários da AMMA, mas desde então esse cargo é exercido por um gestor alçado à função por dispor de graduação em Ciências Biológicas e por sempre ter acompanhado os trabalhos feitos na Unidade. Compondo o corpo de pessoas que colaboram com a administração do local tem-se um zelador e uma voluntária.

Caracterizado como refúgio de vida silvestre, o espaço Pedra da Andorinha destaca-se por mostrar uma riqueza composta por fauna, flora e belezas cênicas. Diante de um cenário tão agredido como a Caatinga, a proteção de tais traços é o principal norteador da gestão. Além disso, outras funções são empregadas: o trabalho de recepcionar as pessoas, independentemente de o cunho da visita ser educacional ou de lazer; e a incessante atividade de promover a educação ambiental para as pessoas, o que inclui fazê-las perceber a importância da região como identidade e patrimônio cultural. As visitas realizadas seguem um processo de agendamento que varia de acordo com a especificidade do visitante – enquanto pessoas físicas necessitam apenas fazer o contato com a gestão, das instituições

é requerido o encaminhamento de comunicação oficial dispondo de data, horário e previsão do número de visitantes. Depois disso, as visitas são realizadas com o acompanhamento de guias, percorrendo, a pedido dos visitantes, os 10 km de trilhas que a Unidade provê.

De acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei Federal nº 9.985/2000), todas as UCs aceitam visitação, entretanto, cada uma estabelece de que forma essa visitação deve ser feita. Assim, a UCPIRVS – Pedra da Andorinha permite o acesso para fins de pesquisa científica e tem atendido a diversos públicos, através da visitação guiada - visando à formação de uma sensibilização ambiental por meio da interpretação do ambiente - apresentando, assim, vínculo com o conceito do ecoturismo apresentado por Brasil (2010b). Torna-se oportuno evidenciar que em virtude de não dispor de Plano de Manejo, todas as atividades são desenvolvidas na tentativa de garantir a integridade dos recursos que a Unidade tem o intuito de proteger, conforme aponta o Art. 28 da Lei Federal nº 9.985/2000, que instituiu o SNUC.

Durante os três anos da gestão atual, diversas visitas de cunho educacional foram feitas com o suporte do termo de cooperação técnica entre AMMA, a Universidade Estadual Vale do Acaraú – UVA, e a UCPIRVS – Pedra da Andorinha. Além disso, outras entidades de ensino buscam a Unidade por ser um lugar propício a estudos e pesquisas – entre elas, turmas de graduação em Geografia e Ciências Ambientais da Universidade Federal do Ceará - UFC, assim como alunos do Instituto Federal do Ceará – IFCE, e de escolas da educação básica da esfera pública e particular.

3.2 PARTICIPANTES DA PESQUISA, INSTRUMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Como mencionado anteriormente, participaram da pesquisa o gestor e os visitantes da UC objeto deste estudo. Com o gestor da UCPIRVS – Pedra da Andorinha aplicou-se entrevista semiestrutura na qual se buscou verificar a dinâmica do Conselho Gestor e os desafios vivenciados no desenvolvimento das atividades. A pesquisa foi estruturada em três momentos: o primeiro versou sobre a dinâmica da gestão da UC quanto à participação com os órgãos responsáveis pela manutenção da área; o segundo buscou catalogar os serviços oferecidos no ambiente da UC e adequação destes com as diretrizes vigentes, e o último buscou compreender os desafios enfrentados pelo gestor da UC no desenvolvimento das atividades. As informações foram coletadas utilizando-se a gravação das falas.

Após a entrevista retornamos à UC para visitarmos, na companhia do gestor, os espaços referentes à UCPIRVS – Pedra da Andorinha. A entrevista e a visita ocorreram nos dias 12 e 19 do mês de abril de 2017.

A fim de subsidiar a estruturação da entrevista e verificação do espaço quanto à adequação para a visitação, adotamos como referência as diretrizes contidas em Brasil (2006a, 2006b, 2010b). Procedemos, então, às anotações no diário de campo. A opção por esses documentos ocorreu em função de a UC em estudo oferecer serviço de visitação e ações voltadas para educação ambiental, e não dispor do plano de manejo elaborado. Assim, as diretrizes se constituem em eixos norteadores para as práticas de gestão com relação aos serviços ofertados pela UC em tela.

Após o conhecimento da estrutura ofertada na UCPIRVS – Pedra da Andorinha, foram aplicados um total de 43 questionários aos visitantes. O instrumento contou com doze perguntas e buscou traçar o perfil socioeconômico e verificar as vantagens e dificuldades encontradas pelos visitantes ao percorrer o espaço. O questionário foi aplicado aos visitantes no dia 21 de abril de 2017.

Após a coleta, realizou-se a leitura flutuante das informações e em seguida procedemos a organização dos dados buscando categorizar os relatos em comum, mediante a análise de conteúdo (Bardin, 2009; Mozzato & Grzybovski, 2011). Com isso, foi possível identificar as categorias existentes nos discursos dos sujeitos e em seguida foi aplicada a análise de SWOT (do inglês para *Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*). A opção por essa ferramenta se deu em função de esta possibilitar a realização de uma análise crítica do cenário, na qual se identificam os pontos fortes e fracos por meio de uma análise interna e externa. Cabe ainda destacar que a análise de SWOT tem sido adotada na gestão das UCs durante o processo de planejamento para a construção do plano de manejo, especificamente na etapa que busca "Análise e avaliação estratégica da informação", conforme aponta o estudo organizado por Cases (2012). De acordo com o documento, a análise de SWOT estrutura-se em uma matriz cujas fraquezas, ameaças, forças e oportunidades buscam responder determinadas questões, conforme apresentada no Quadro 1.

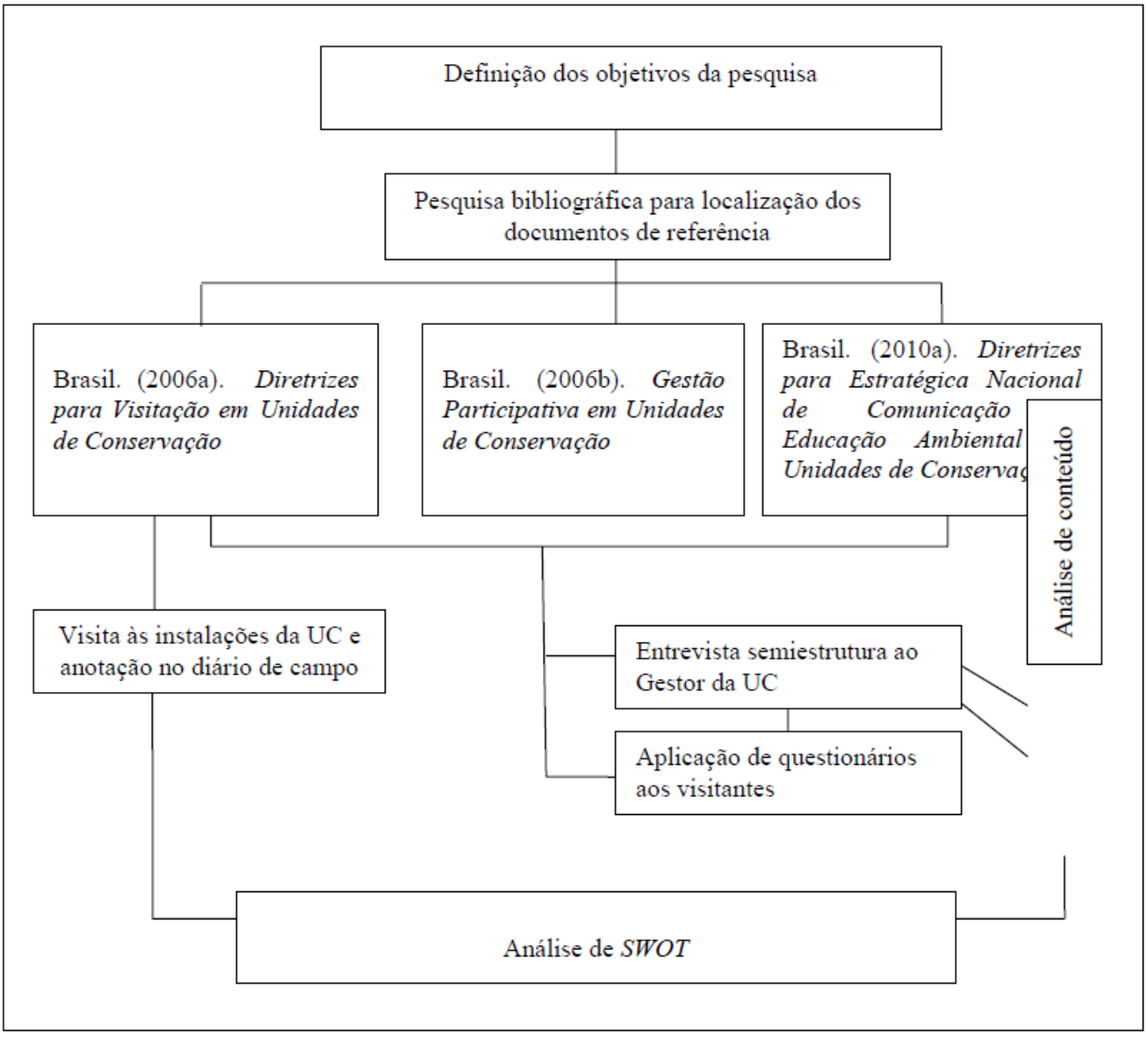
Quadro 1 – Análise de SWOT aplicada à gestão da Unidade de Conservação

Fraquezas	**Ameaças**
Condições ou características intrínsecas à UC que dificultam sua gestão?	Situações, tendências ou fatores externos à UC que podem prejudicar sua gestão?
Forças	**Oportunidades**
Condições ou características próprias da UC que contribuem ou auxiliam sua gestão?	Situações, tendência ou fatos externos à UC que podem contribuir e auxiliar sua gestão.

Fonte: Cases (2012).

Cabe enfatizar que para identificar os pontos da análise de SWOT e elaborar os instrumentos de coleta de dados adotamos como referência os documentos elaborados por Brasil (2006a, 2006b, e 2010a) contendo as diretrizes que se referem à segurança durante a visitação, a gestão e a educação ambiental. A Figura 3 sumariza os procedimentos adotados na metodologia.

Figura 3 - Esquema dos procedimentos adotados na pesquisa realizada na UCPIRVS – Pedra da Andorinha. Sobral-CE.



Fonte: Elaborado pelos autores

Tendo como base esse procedimento metodológico, apresentaremos a seguir os resultados da pesquisa de campo. A fim de contextualizar as análises, optamos por apresentar o relato dos visitantes através de identificação por códigos correspondentes. Assim, o sexo foi identificado por M (masculino)

e F (feminino), o grau de instrução por EM (Ensino Médio) e PG (Pós-Graduação), pois não houve registro de entrevistados em outros níveis de escolaridade. Quanto à idade, foi apresentado o intervalo de classe no qual o respondente se encontrava inserido.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 PERSPECTIVA DO GESTOR

A partir do diálogo com o gestor da UCPIRVS – Pedra da Andorinha foi possível observar que, dentre os problemas enfrentados pela gestão, o que mais se destaca é a falta de uma política de gestão da Unidade, tendo em vista a inexistência do plano de manejo. Nessa vertente, foram citados os seguintes problemas que vêm inviabilizando a estruturação da gestão da Unidade: ausência da infraestrutura física de apoio aos funcionários e visitantes e não disponibilização de recursos financeiros para elaboração do plano de manejo.

Outro ponto citado são os fatores climáticos; assim como em qualquer estabelecimento de cunho ambiental, estes também influenciam a gestão da Unidade. Durante o período chuvoso torna-se difícil o processo de limpeza (roçagem) das trilhas, visto que não existe no quadro de colaboradores um funcionário destinado para essa função. No período seco a vegetação perde a folhagem, mudando a paisagem.

Outro desafio que a gestão tem que lidar diretamente consiste no principal assunto que os defensores ambientais vivem a discorrer – a sensibilização das pessoas para a importância da preservação ambiental. Essa temática é abrangente o suficiente para segmentar-se em diversas questões, mas na especificidade da UCPIRVS – Pedra da Andorinha é válido citar três pontos distintos:

a) Caça ilegal – realizada por pessoas que conseguem entrar na Unidade sem permissão e longe da vigilância da mesma. No entanto, é uma prática em decadência, visto que no decorrer dos últimos dois anos tem-se percebido pouquíssimas armadilhas no território, o que pode ser compreendido como um fator desencadeado pelas práticas da gestão através da realização de ações de educação ambiental junto à comunidade local;

b) Invasão por gado – um problema consequente da ausência de uma cerca apropriada, de forma que rebanhos dos fazendeiros locais tendem a eventualmente invadir o território protegido, interferindo e danificando a vida silvestre;

c) Focos de incêndio – o principal problema relativo à interferência humana, causados pela prática arcaica das queimadas nos processos agrícolas, praticados nos roçados adjacentes à Unidade. O vento e a vegetação seca são fatores que possibilitam o alastramento do fogo para o espaço físico da UCPIRVS – Pedra da Andorinha, provocando a destruição da fauna e flora local.

As adversidades vivenciadas pelo gestor da UCPIRVS – Pedra da Andorinha têm sido compartilhadas por gestores vinculados a outras UCs residentes no Brasil, conforme apontam os estudos de Sezerino (2013), Banzato, Favero, Arouca e Carbonari (2012).

4.2 PERSPECTIVA DOS VISITANTES

Quanto aos visitantes, tomando por base os questionários aplicados e levando em conta uma abordagem percentual sobre um público de 43 entrevistados, consideram-se os seguintes resultados: 76,74% são do sexo masculino, observando-se também que esse mesmo percentual apresentou idade entre 15 e 20 anos. Além disso, 86,04% possuem ou estão perto de concluir o Ensino Médio. Com relação às razões para a visitação, relataram: ambiente de lazer, descanso e diversão, seguido por belezas cênicas do local; os demais fizeram menção ao contato com a natureza e ao fato de ser um local para aprendizado e pesquisa, além de representar um patrimônio cultural digno de valorização. Como alguns relatos dos entrevistados sobre a UC, tem-se:

> "É um local bem interessante tanto para lazer como para estudos" (M, EM, 21 a 30 anos).
>
> "É um local de vida silvestre, lazer, ótimo para pesquisas, entre outros" (M, EM, 15 a 20 anos).
>
> "Acho encantadora aquela pedra, e muitas outras que se encontram por lá" (F, EM, 15 a 20 anos).
>
> "É um lugar onde podemos observar grandes riquezas naturais" (F, EM, 15 a 20 anos).
>
> "É um orgulho para a cidade. Além de ser bonito" (M, EM, 21 a 30 anos)".

Dentre as concepções qualitativas que se tornaram evidentes após análise das respostas subjetivas dadas pelos entrevistados, pode-se citar que a apreciação das belezas cênicas do local, assim como o ambiente preservado, são os principais motivos que fariam os visitantes retornarem ao local.

No que se refere ao que os entrevistados puderam aprender em suas visitas, pode-se citar o seguinte: a importância da conservação ambiental; aprendizado da biodiversidade local; o histórico da UCPIRVS

– Pedra da Andorinha e a valorização da mesma como patrimônio natural. Como algumas narrativas dos entrevistados, destacam-se:

> "Foi de saber zelar o que tem, pois assim você terá orgulho por ter um ponto turístico em sua região" (M, EM, 15 a 20 anos).
>
> "Que devemos cuidar do meio ambiente" (M, EM, 15 a 20 anos)
>
> "Lá se encontra uma biodiversidade de fauna e flora que precisamos preservar" (F, EM, 15 a 20 anos).
>
> "O lugar representa um símbolo para Taperuaba, ao mesmo tempo que nos mostra a necessidade de proteger o ambiente natural" (M, PG, 21 a 30 anos).

A partir dos relatos acima é possível verificar que a visitação ao espaço da UCPIRVS – Pedra da Andorinha promove a educação ambiental não formal, conforme preceitos apontados na Lei Federal nº 9.795/1999 e nas diretrizes para comunicação e educação ambiental (Brasil, 2010a). Por outro lado, ao cruzar as informações referentes aos desafios citados pelo gestor é possível constatar que a educação ambiental se dá de forma mais efetiva para o visitante, enquanto para a comunidade local o processo de sensibilização quanto à importância de preservação do espaço ocorre de forma compassada.

Quanto aos pontos negativos observados durante a visita, 58,13% dos 43 entrevistados citaram algum fator negativo. A partir dos relatos descritos abaixo pode-se agrupar os pontos desfavoráveis: presença de lixo no percurso da trilha; circulação de gado no local; dificuldade no acesso a certos pontos do percurso e falta de instrumentos de segurança. Neste caso específico, pudemos observar em conjunto com as observações realizadas mediante a visita *in loco*, que a Unidade não dispõe de placas de identificação da trilha, de guarda-corpo e escada e corda para servir de apoio nos pontos verticais do percurso, indicando que as orientações previstas nas Diretrizes para visitação (Brasil, 2006a) não se encontram atendidas, gerando insegurança para os visitantes. Alguns pontos relatados como desfavoráveis durante a visitação foram:

> "As vacas e outros animais domésticos no local" (F, EM, 15 a 20 anos).
>
> "Tem muito mato no caminho para a pedra da andorinha" (M, EM, 15 a 20 anos).
>
> "Falta de mais conforto para os visitantes como pontos para descanso e lanches".
>
> "A falta de segurança, caso alguém suba nas pedras" (F, EM, 15 a 20 anos).
>
> "Falta de acessibilidade e falta de uma trilha para ciclista" (M, EM, 21 a 30 anos).
>
> "O acesso para alguns locais da trilha é um pouco complicado" (M, EM, 21 a 30 anos).

> "Dejetos de animais e lixo (sacolas de plásticos, copos e garrafas)" (M, EM, 15 a 20 anos).

Assim, ao apresentarem sugestões, os mesmos apontaram a necessidade de melhoria das trilhas que percorrem a Unidade e a construção de um espaço de apoio, além de estrutura para recepção dos visitantes.

O Quadro 2 apresenta uma análise SWOT para uma caracterização mais ampla dos pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades da gestão ambiental da UCPIRVS – Pedra da Andorinha.

Quadro 2 - Análise SWOT da Gestão da UCPIRVS – Pedra da Andorinha. Sobral-CE

Fraquezas	**Ameaças**
- Recursos humanos insuficientes para atendimento às demandas da UC; - Ausência de uma sede administrativa para o trabalho dos funcionários e recepção dos visitantes da UC; - Falta de infraestrutura adequada no percurso da trilha, provocando insegurança aos visitantes.	- Vulnerabilidade do espaço junto à comunidade local; - Ausência de uma política de desenvolvimento de infraestrutura de apoio à gestão local; - Inexistência de recursos financeiros para investimento na infraestrutura física do espaço.
Forças	**Oportunidades**
- Belezas cênicas do local; - Espaço para o desenvolvimento da educação ambiental e de pesquisas acadêmicas; - Reconhecimento dos visitantes como patrimônio natural; - Área com potencial turístico.	- Elaboração do Plano de Manejo; - Construção de uma sede administrativa no interior da UC;

Fonte: Dados da pesquisa

Logicamente, dadas as informações apresentadas a partir da análise de SWOT, os atores envolvidos na gestão da UCPI – Refúgio de Vida Silvestre Pedra da Andorinha devem observar a necessidade de conter os pontos fracos e se defenderem das ameaças; devem, ao mesmo tempo, valorizar os pontos fortes e explorar janelas de oportunidades voltadas para o desenvolvimento do ecoturismo. Essa

análise e posicionamento são importantes, pois os visitantes têm considerado esse ambiente como um espaço propício à educação ambiental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados apresentados foi possível constatar, de maneira mais perceptível, a ausência de recursos apropriados para o desenvolvimento dos trabalhos voltados para a implementação da gestão ambiental na UCPIRVS – Pedra da Andorinha. Na análise dos pontos *Fortes e Fracos, Oportunidades e Ameaças* (SWOT), foram apresentadas as demandas da gestão e do público visitante. O entendimento dos pontos positivos e das dificuldades de seu atual desenvolvimento reforçam a ideia de que é necessário consolidar a UC Refúgio de Vida Silvestre Pedra da Andorinha como Unidade de Conservação de Proteção Ambiental, visando à implementação e promoção do ecoturismo. Nesta direção aponta-se a necessidade de fortalecer e sistematizar a gestão local com contratação de colaboradores, construção de uma sede administrativa, sinalização e inclusão de instrumentos de segurança na trilha. Enfim, construir coletivamente o Plano de Manejo para nortear os trabalhos da gestão ambiental.

Outro ponto a se destacar corresponde ao fato de a comunidade de Sobral-CE, especificamente do distrito de Taperuaba, se relacionar de forma efetiva com espaços dedicados à proteção ambiental, o que proporciona o recebimento de visitantes, turistas e estudantes para desenvolver pesquisa ou realizar aula de campo. No entanto, esse espaço ainda não foi incorporado à dinâmica da cultura local.

De modo a complementar essas ações, os entes públicos deverão entrar em consonância com a gestão local para lançar novos olhares sobre a UC, com a finalidade de articular círculos virtuosos de investimentos públicos e privados. Assim, é importante que o financiamento desse espaço leve em consideração o estudo desenvolvido por Oliveira (2017), o qual aponta para a necessidade de se dispor de diferentes instrumentos financeiros, quando possível, tendo presente a sua sustentabilidade econômica. Essa dinâmica toma forma com a disponibilização dos recursos vinculados ao Fundo Socioambiental do Município de Sobral – FUNSAMS, regulamentado através do Decreto Municipal nº 2003, de 27/03/2018, e com o uso dos recursos provenientes da Compensação Ambiental, conforme aponta o Art. 36 da Lei Federal nº 9.985/2000.

Além de incrementar os recursos investidos é necessário adotar uma visão estratégica de fomento às atividades econômicas relacionadas ao ecoturismo, como taxa de visitação e incentivo à confecção de produtos, como *souvenirs* vinculados à cultura local e/ou baseados no ambiente que representa a

UCPIRVS – Pedra da Andorinha. Aliado a essas iniciativas, deve-se aprimorar a estrutura de visitação e as ações de educação ambiental junto à comunidade local, para que se possa, de fato, efetivar a importância da UCPIRVS – Pedra da Andorinha.

Com base nas discussões aqui elencadas, o presente artigo contribui com a literatura sobre gestão das UCs ligadas à esfera municipal. Aponta, ainda, para a necessidade de atender a legislação e as diretrizes voltadas para responder aos objetivos de criação da UCPIRVS – Pedra da Andorinha e estimular o desenvolvimento de ações voltadas para o ecoturismo.

REFERÊNCIAS

Arsić, S., Nikolić, D., & Živković, Ž. (2017). Hybrid SWOT - ANP - FANP model for prioritization strategies of sustainable development of ecotourism in National Park Djerdap, Serbia. Forest Policy and Economics, 80, 11-26.

Banzato, B. M., Favero, J. M., Arouca, J. A. C., & Carbonari, J. H. B. (2012). Análise ambiental de unidades de conservação através dos métodos swot e gut: O caso do parque estadual restinga de Bertioga. Revista Brasileira de Gestão Ambiental, 6(1), 38-49.

Bardin, L. (2009). Análise de Conteúdo. Lisboa, Portugal: Edições 70/ LDA.

Barrow, C. J. (2002). Environmental management: Principles and Practice. London; New York: Routledge.

Beaumont, N. (2011). The third criterion of ecotourism: are ecotourists more concerned about sustainability than other tourists? Journal of Ecotourism, 10(2), 135-148.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente. (2006a). Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Recuperado em 6 de março de 2018, de http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins/_arquivos/livro.pdf

Brasil. (2006b). Gestão Participativa em Unidades de Conservação. Recuperado em 28 de março de 2017, de http://www.ibase.br/userimages/ap_ibase_gestao_01c.pdf

Brasil (2010a). Diretrizes para Estratégica Nacional de Comunicação e Educação Ambiental em Unidades de Conservação. Recuperado em 28 de março de 2017, de

http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacao_encea.pdf

Brasil (2010b). Ministério do Turismo. Ecoturismo: orientações. 2a. ed. Brasília: Ministério do Turismo.

Brasil (2016). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos. 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos. 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Recuperado em: 19 de abril de 2017, de

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf?sequence=1?concurso=CFS%202%202018

Cases, M. O. (Org.). (2012). Gestão de Unidades de Conservação: compartilhando uma experiência de capacitação. Brasília: WWF-Brasil/IPÊ.

Ceará (2016). Reestruturação e atualização do mapeamento do projeto Zoneamento Ecológico-Econômico do Ceará – zona costeira e unidades de conservação costeiras. Relatório final de caracterização ambiental e dos mapeamentos. Fortaleza: SEMACE.

Chin, C. L. M., Moore, S. A., Wallington, T. J., & Dowling, R. K. (2000). Ecotourism in Bako National Park, Borneo: Visitors' Perspectives on Environmental Impacts and their Management. Journal of Sustainable Tourism, 8(1), 20-35. DOI: 10.1080/09669580008667347

Cobbinah, P. B. (2015). Contextualising the meaning of ecotourism. Tourism Management Perspectives, 16, 179–189.

Coria, J., & Calfucura E. (2012). Ecotourism and the development of indigenous communities: The good, the bad, and the ugly. Ecological Economics, 73, 47–55.

Decreto Federal nº 4.340 de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei Federal No 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Recuperado em 14 de março de 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm

Decreto Federal nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, e dá outras providências. Recuperado em 2 de setembro de 2018, de

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7381.htm

Decreto Municipal nº 1.252 de 18 de agosto de 2010. Cria o Refúgio de Vida Silvestre Pedra da Andorinha. Sobral, CE.

Duan, Q., Wang, M. (2018). Correlation Research on Visitor's Environmental Management, Place Attachment, and Ecotourism Cognition. EKOLOJI, 27(106), 79-85.

Higgins–Desbiolles, F. (2009). Indigenous ecotourism's role in transforming ecological consciousness. Journal of Ecotourism, 8(2), 144-160.

Honey, M. (2008). Ecotourism and sustainable development: Who owns paradise?. 2nd ed. Washington: Island Press.

IBGE (2010). Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 5 de setembro de 2018, de http://censo2010.ibge.gov.br

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. (2014). Perfil Básico Municipal 2014: Sobral. Recuperado em 10 de março de 2017, de

http://www.ipece.ce.gov.br/perfil_basico_municipal/2014/Sobral.pdf

Kenny, L. (2017). The Road Less Travelled: A Case Study on Ecotourism and Sustainable Development in the Sundarbans, Bangladesh. Recuperado em 30 de agosto de 2018, de http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=8912611&fileOId=8912628

Kiper, T. (2013). Role of Ecotourism in Sustainable Development. In Ozyavuz, M. Advances in Landscape Architecture. (Chap. 31, pp. 773-802). IntechOpen. http://dx.doi.org/10.5772/55749.

Krüger, O. (2005). The role of ecotourism in conservation: panacea or Pandora's box? Biodiversity and Conservation, 14(3), 579–600.

Lei Federal nº 9.795 de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Recuperado em 22 de agosto de 2018, de http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/LEIS/L9795.htm

Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, parágrafo 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Recuperado em: 8 de abril de 2017, de

http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322

Lei Federal nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispões sobre a Política Nacional do Turismo, e dá outras providências. Recuperado em: 9 de setembro de 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm

Li, W. (2004). Environmental management indicators for ecotourism in China's nature reserves: A case study in Tianmushan Nature Reserve. Tourism Management, 25(5), 559-564.

Machado, J. M., Rugeles, J. E. P., Salles, M. T., & Lima, G. B. A. (2002). O impacto ambiental como instrumento orientador na educação e na política ambiental. Anais do Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 22, Curitiba, PR, Brasil.

Masud, M. M., Aladakhil, A. M., Nassani, A. A., Azam, M. N. Community-based ecotourism management for sustainable development of marine protected areas in Malaysia. Ocean & Coastal Management. 136, 104-112.

Matheus, F. S., & Raimundo, S. (2017). The results of ecoturismo policies in protected áreas in Brasil and Canada. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, 11(3), 454-479.

Medeiros, R., Young, C. E. F., Pavese, H. B., & Araújo, F. F. S. (2011). Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Sumário Executivo. Brasília: UNEP-WCMC.

Mendes, A. L. S., Costa, S. P. B., Melo, C. S. M., Bezerra, M. H. M., Vidal, F. A. B., & Moreira, R. N. (2017). Turismo sustentável e conservacionista no sertão do Ceará. Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental, 5(2), 559-584.

Menezes, B. F. R. (2015). Ecoturismo em Unidades de Conservação. Anais do II Encontro Fluminense de Uso Público em Unidades de Conservação. Turismo, recreação e educação: caminhos que se cruzam nos parques. Niterói, RJ / Brasil.

Milen. A. F., Caracristi, I., & Monteles, W. S. (2016). Caracterização geoambiental da Unidade de Conservação Refúgio de Vida Silvestre Pedra da Andorinha. Revista de Geociência do Nordeste, 2 (nº especial), 1191-1200.

Minayo, M. C., & Sanches O. (1993). Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? Caderno de Saúde Pública, 9(3), 239-262.

Mozzato, A. R., & Grzybovski, D. (2011). Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. Revista de Administração Contemporânea, 15(4), 731-747.

Oliveira, A. G. C. (2017). Unidades de Conservação: desafios e alternativas de gestão econômica dos parques nacionais. (Dissertação de Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE, Universidade de Brasília, Brasília.

Pradati, D. P. A. D. (2017). Ecotourism and Sustainable Development in a Marine Conservation Zone: Lessons Learned from East Lombok, Indonesia. Recuperado em 30 agosto de 2018, de https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/58273/Thesis_Pradati.pdf?sequence=1

Ramos, L. M. J., & Oliveira, S. de F. (2008). Educação ambiental para o ecoturismo nas unidades de conservação: um nexo ontológico. Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, 20, 113-128.

Redžić, D. (2017). The role of ecotourism in sustainable tourism development. Hotel and Tourism Management, 5(2), 106-115.

Santos, A. A., & Pereira, S. (2016). Unidades de conservação da região nordeste. ReonFacema, 2(1), 174-176.

Santos, E. da S., Pequeno, E. A.; Ribeiro, K. T., & Freitas, L. L. (2015). Desenvolvimento sustentável e o ecoturismo em Unidades de Conservação: discussões sobre o Parque Estadual do Jalapão. Revista Brasileira de Ecoturismo, 8(5), 579-596.

Santos, G. A. X. J. (2016). Patrimônio na Pedra: gestão e preservação dos sítios de arte rupestre da Zona Arqueológica de Taperuaba, Sobral–CE. (Dissertação de mestrado). Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Rio de Janeiro.

Sezerino. F. A. (2013). As problemáticas e os desafios da gestão das unidades de conservação: estudo de caso na floresta estadual do palmito no litoral do paraná. Recuperado em 30 agosto de 2018, de https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/36734/Fernanda%20de%20Souza%20Sezerino.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Silva, G. D. L., Leal, M. F., Paz, Y. M., Silva, H. F., Albuquerque, C. G., Cavalcanti, N. S.,... El-Deir, S. G. (2009). Análise SWOT: uma Aplicação à Gestão Ambiental nas Pousadas de Porto de Galinhas (PE). Recuperado em 19 de junho de 2017, de

http://www.eventosufrpe.com.br/jepex2009/cd/resumos/R0690-2.pdf

Soares, A. dos S., & Silva, Q. P. (2010). O Ecoturismo em áreas naturais protegidas: um instrumento para a competitividade. Revista Nordestina de Ecoturismo, 3(1), 44-62.

Vasconcelos, F. P., & Coriolano, L. N. M. T. (2008). Impactos Sócio-Ambientais no Litoral: Um Foco no Turismo e na Gestão Integrada da Zona Costeira no Estado do Ceará/Brasil. Revista da Gestão Costeira Integrada, 8(2), 259-275.

Yin, R. K. (2010). Estudo de caso: planejamento e métodos. 4a. Ed. Porto Alegre: Bookman.

Zhou, Y., Buesching, C. D., Newman, C., Kaneko, Y., Xie, Z., & Macdonald, D. W. (2013). Balancing the benefits of ecotourism and development: The effects of visitor trail-use on mammals in a Protected Area in rapidly developing China. Biological Conservation, 165, 18–24.

Capítulo 6

10.37423/220606012

EITA QUE NÃO É FOR ALL!

Fernando Antônio Ferreira de Souza *Universidade Federal do Ceará*

Resumo: Sob conceito impreciso, mesmo para profissionais da área, o termo forró revela um complexo de valores que, em sua pluralidade, remete a desencontros diversos acerca de sua origem, conceito e categorização, impactando nos modos criativos de sua produção artística e cultural. A nebulosidade que gira em torno de seu uso e aplicabilidade revela o paradoxo de que mesmo pouco se sabendo acerca do forró ele seja um marcador da identidade nordestina. A partir das vozes de músicos atuantes na produção musical do Nordeste, este artigo busca abrir linhas de discussão sobre o forró enquanto fenômeno expressivo apropriado para construção de retóricas político-epistêmicas que historicamente operacionalizaram perspectivas da modernidade. A etnomusicologia dialógica emergiu como metodologia reflexiva na medida em que as narrativas revelavam consequências econômicas, sociais, políticas e éticas herdadas do colonialismo, a partir do que se fez necessário compreender o pensamento crítico do forró sob uma abordagem decolonial (QUIJANO 2005).

Palavras-chave: Música do Nordeste Brasileiro. O Forró. Pensamento Decolonial. Forros São-tomenses. Etnomusicologia, Dialógica.

CASA DE FERREIRO, ESPETO DE PAU: UM PARADOXO EM TORNO DO CONCEITO DO TERMO FORRÓ.

Não é raro que vozes êmicas de uma prática não revele um discurso conceitual do seu próprio fazer. E digo mais, do seu próprio saber. Dado que nos remete ao ditado “casa de ferreiro espeto de pau”, posto que, o desconhecimento de nuances conceituais desta natureza não emerge como problemática entre músicos práticos. Como resultado, olhares externos à prática tendem a assumir a função de arbitrar valores e verdades. E o forró, como exemplo desse plano de compreensão, emerge neste artigo como objeto de análise a partir do cruzamento de narrativas por mim colhidas entre músicos atuantes no Nordeste do país. Suas falas revelaram haver um certo abismo entre cada forma êmica de compreensão e uso do termo ‘forró’, e outras formas impessoais de narrativas para suas tradições. Notei que as representações oficiais contidas na literatura não convergiam de todo ao que músicos nordestinos acreditavam, revelando a presença de diferenças, contradições, desencontros e dúvidas entre narrativas externas e as que esses músicos consideravam como mais representativas do que diziam saber sobre o forró. Dado que suscitou a pertinência da abertura de um campo reflexivo sobre o que acreditamos saber e não sabemos, considerando que discursos mecanizados dessa ordem possam representar ‘frases prontas’ em descompromisso com uma verdade sabida ou estimada.

Do uso recorrente e irrefletido de frases prontas acerca do forró entre músicos profissionais, considerei da ocorrência de agenda-setting no entorno do conceito, posto que neste estado da arte percebe-se que a sociedade tende a dar mais crédito a perspectivas de maior projeção nos meios de comunicação, que diz o que se deve tomar como verdade. De modo que, do valor considerado a vozes de poder, músicos e forrozeiros sentem-se descomprometidos de verificar a veracidade de um discurso tomado como oficial, mesmo quando este discurso externo às suas verdades culturais se revela contraditório aos valores de suas próprias heranças empíricas e experiências com a prática.

Destaca-se ainda que este descomprometimento com a conceituação de valores e ações inerentes as suas arenas de atuação esteve presente também entre músicos eruditos, com formação acadêmica no Brasil e no exterior. Dado que me induziu perceber da ausência de critérios de credibilidade e ações de criticidade para verdades difundidas entre músicos de vários níveis de saberes. Tal plano conceitual de verificação sobre saberes acerca do forró apontou para a ocorrência de uma acomodação daquilo que foi prescrito em tempos longínquos, ou mesmo recente, como verdade irrefutável. Os testemunhos e discursos produzidos por músicos durante entrevistas, revelaram-me que não se pensa além do que já se foi definido em documentos impressos ou midiatizados na web, mesmo que tais

categorizações sejam inquietantes. E esta constatação tornou evidente que músicos de vários níveis de atuação e conhecimento acadêmico não sabem definir com clareza seus entendimentos do que seja forró; e consequentemente, que a indústria do entretenimento e as políticas culturais passou a ocupar esses espaços de conceituação em suprimento de demandas de entendimento de valores simbólicos da tradição popular, elencando, de forma unilinear, critérios e definições muita das vezes transversais às realidades do fato. Problemática ainda pouco refletida, que demanda uma compreensão dos impactos deste desconhecimento sobre os processos criativos em música popular e de suas implicações, como decorrente de marcadores coloniais ainda vigentes no cotidiano da música brasileira. Assim, bandas de baile, grupos de música regional, forrós pé-de-serra e outras formações do cenário da música nordestina fazem uso corrente de formas e narrativas musicais que são aglutinadas sob um mesmo teto chamado "música de forró". Mas não sabem dizer do que se trata o forró.

Debruçado sob um olhar decolonial (QUIJANO 2005) para compreensão do termo forró, este artigo busca repensar as bases do fazer de ontem em arenas cotidianas do hoje da música popular do Nordeste do Brasil, a partir de depoimentos de músicos, compositores e arranjadores locais de Natal (RN), Sobral (CE) e Recife (PE). A partir de uma etnomusicologia dialógica, a metodologia contemplou o cruzamento de testemunhos e depoimentos sobre o conceito de forró, sua origem, suas características, formação e tendências atuais. Sob um olhar interpretativista (GEERTZ 2008), tais registros foram cruzados dialogicamente com minha experiência empírica e conceitual como músico, professor e pesquisador sob domínios da etnomusicologia. O foco que guiou o presente artigo seguiu um caráter etnográfico sob parâmetros eminentemente colaborativos (CAMPBELL e LASSITER 2015), tomando por referência um conjunto de sujeitos através de suas produções no campo da música popular e erudita. Sujeitos com vivências diversificadas entre a oralidade e a academia. A narrativa foi norteada por aspectos marcantes de suas atividades com a música regional em que se insere o forró. Para escolha destes sujeitos, dentre outros contactados, considerei a notoriedade de suas ações como músicos em seus respectivos espaços da cena local. Por motivos éticos, seus nomes serão omitidos, para os quais utilizarei os respectivos codinomes: 'Paulo', para o mestrando em música na UFRN, com ampla atuação como compositor, arranjador e regente de banda no RN; 'Saulo', para o professor de música, compositor erudito, arranjador e instrumentista, em atividade em PE, que possui pós-graduação em composição na França; 'Nilo', para o multi-instrumentista, músico de banda, autodidata e atualmente graduando em música na Universidade Federal do Ceará; 'Nilton', para o professor de música, guitarrista e tecladista, com experiência em bandas de baile e performance de palco, de PE.

Por decorrência de isolamento social resultante da pandemia COVID-19, o recurso de acesso aos depoimentos e testemunhos foi desenvolvido por meio de plataformas virtuais, pelo uso de entrevista semiestruturada. O critério de recolha de dados desenvolvido neste estudo teve por objeto suas narrativas sobre seus conceitos de forró, a partir da dialética referida acerca da origem, das características musicais, estrutura de arranjo, e categorias associadas ao termo.

UM FORRÓ NA MENTE, E OUTRO NO OFÍCIO: UMA PROBLEMÁTICA DECOLONIAL.

Percebe-se que muitos músicos profissionais não apresentam consciência, interesse ou domínio de conceitos definidores do forró. Dado também aplicável a músicos nordestinos, como se o conceito do termo não fosse da cultura local. Sob esse olhar, a identidade expressiva do povo nordestino vive uma espécie de inércia diante de informações de sua própria realidade. Apesar do fácil acesso a documentos, livros didáticos e conteúdos informativos na web, nota-se deficiências conceituais nos próprios arquivos que tratam da realidade da produção musical do forró. O que desnuda como problemática, a obscuridade de valores de reconhecimento do fazer musical que não são percebidos por seus atores. Fato que induz considerarmos um uso de agendas-setting nas políticas culturais, e seu impacto na construção de uma identidade coletiva da tradição do forró.

Pensar no uso de agendamento sobre o comportamento narrativo musical não fere a lógica. A partir do que concebi ser notório, discursos de verdade tomam por referência imagens midiaticamente valorizadas. E nestes termos, não é o saber de um fato, mas o texto utilizado que vai dar o verdadeiro significado da informação. E sob esta óptica, até os músicos do Nordeste acreditam que o forró nasce por potencial incompetência do povo conceituar sua tradição, tal como estudos e políticas culturais ressaltam indiretamente. De modo que, se a referência não lhe for fornecida, um músico terá maior dificuldade de compreender o forró, revelando certa dependência de conceitos decoloniais. Parafraseando Pena (2005, p.21), não basta saber de um porquê para aceitar, é preciso que alguém nos diga no que devemos acreditar. E a narrativa de músicos acerca de sua prática não foge desta realidade. Ademais, até estudos enciclopedistas confundem mais que esclarecem. E, como se não buscassem ampliar o significado dos fatos, concorrem para um aumento da incompreensão da realidade.

O conceito de agenda-setting desenvolvido nos anos 70', pelos pesquisadores Maxwell McCombs e Donald Shaw, referia como teoria que a mídia determina quais assuntos nortearão parte das conversas dos consumidores de notícias. A população de músicos do forró, sob este conceito teórico, tende a

dar mais importância a temáticas e discursos de maior exposição em arenas de informação, sugerindo assim que toda forma de disseminação de conceitos pode ser enquadrada como elemento midiático, que tenderá a dizer sobre o que, e como as pessoas irão pensar e falar.

Este conceito de agendamento não é novo, e Pena (2005) permite que se entenda que a mídia é a principal ligação entre os acontecimentos no mundo e as imagens destes acontecimentos no nosso imaginário, de modo que a articulação dessas imagens venham a ser utilizada para simplificar e distorcer o entendimento de uma realidade que não podemos ver. E sob esta concepção, muitas das categorias terminológicas que os músicos concebem saber, emergem como imagens estereotipadas que reduzem e turvam a realidade, mesmo que estas categorias componham vetores marcadores de discursos políticos de identidade (LUNDBERG, 2010). E o forró emerge neste argumento como marcador de uma violência muitas das vezes acobertada pela academia, posto que a ideia de verdade que encobre o termo forró é tomada como indiscutível, sempre favorecendo a voz de discursos de poder. Posto que, mesmo músicos portadores de saberes formais da academia confessam não saber o real significado do termo forró, alegando pouca importância para o que já se teria definido em estudos anteriores. Tal como referiu 'Saulo' em entrevista:

> Não sou muito ligado a esse tipo de coisa. Mas o que ouvi falar por aí é que o forró veio do inglês '*for all*', que significa do povo. Aquela festa do povo, né, ... aquela festa, ... do povo, né, quando eles terminavam de trabalhar lá na indústria de ferrovia, né! Aquele pessoal que trabalhava, ... e os ingleses diziam: vamos ao *for all!* E veio a história do forró. É o que eu escuto falar por aí né. A instrumentação que eles usam no forró é essa típica que todo mundo vê né! Acordeom, zabumba, as vezes violão. Essa coisa bem tradicional. Não entendo muito bem não. Minha parte é mais da música erudita, e um pouco da bossa nova. Nunca tinha parado para pensar nessa conceituação. ('SAULO', em depoimento cedido em 19.08.2021).

O universo conceitual de aplicabilidade de uma definição do forró pareceu ser algo remoto e irrelevante de ser cuidado. 'Saulo' se mostrou surpreso com minha pergunta, e curioso por esta ter alguma importância para o ato de se pensar uma composição, arranjo ou interpretação. Sua curiosidade se revela presente entre outros músicos, de modo que não é um caso isolado que pude constatar em minha experiência como instrumentista e professor. O valor conceitual de assertivas previamente catalogadas em enciclopédias virtuais e impressas revelou-se imune a qualquer tendência de contestação ou esclarecimento. De modo que mesmo pesquisadores da etnomusicologia tendem a refutar essa verificação, como se este tipo de questionamento abalasse as estruturas da práxis que alicerça a música séria, e a própria legitimidade da ciência.

É complexo perceber que haja tamanha desinformação para o que se discursa ser um alicerce da identidade de um povo. E olhar o forró em narrativas como um problema decolonial implica, neste artigo, exercitarmos o direito de uso de reflexões teóricas por meio da (re)construção de retóricas político-epistêmicas que asseguram pensar uma compreensão do fazer musical cotidiano diferentemente dos constructos operacionalizados pela historiografia ocidental. Trata-se, então, de uma abordagem ao termo forró que revela em sua suposta etimologia uma origem imprecisa.

A decolonização do pensamento presente nesta dialética emerge como forma de promover um repensar dos valores determinantes da identidade pratica de músicos, compositores, arranjadores, tal como também, da identidade conceitual do ouvinte natural do Nordeste do país sobre si próprio. Identidade abarcada como objeto de reprodutibilidade por todo país.

Sob o exemplo do vocábulo forró, trago a este artigo minhas inquietações sobre o sentido confuso e pouco estudado de termos emergentes da folclorização no Brasil. Não que o processo folclorístico tenha sido em si danoso a identidade nacional, mas seu uso implicou recursos transversais como o enciclopedismo decorrente de uma busca por critérios exatos e perenes para o que não é exato. Materializar o intangível é algo complexo, e demanda uma abordagem que não promova o engessamento de valores simbólicos sob o viés de métodos de categorização. Pensar o intangível não pode ser edificado como no pensar o tangível.

Durante as entrevistas, senti que a pergunta sobre os modos particulares dos músicos perspectivarem a compreensão do termo os levava a surpresa, como se a questão fosse uma espécie de provocação ou gracejo. Pois, supostamente, a partir deste repensar, o povo nordestino não teria competência linguística e cognitiva para falar e escrever *for all*. O que implicaria em reducionismo político desta parcela da população brasileira. Ou ainda que, da assertiva de que era para ser *for all* o que inadvertidamente se passou a dizer-se forró, emergiriam formas de racismo epistemológico.

Em 2011, Sérgio Rodrigues, em blog da Veja Abril, refuta a origem do termo associada a expressão inglesa *for all*, apontando o vocábulo forrobodó como outra forma, não menos complexa, para a origem do termo forró. Este autor deposita sua argumentação em registros de Cândido de Figueiredo, que em 1913 indicara o forró como ‘baile de gente ordinária’, ou forma reduzida de forrobodó – termo registrado em dicionário pela primeira vez em 1899. Esta última versão em pauta foi algo recorrente em aulas de minha graduação no curso de licenciatura em música da UFPE, por volta de 1990, quando a definição do forró fora associada ao termo forrobodó – vocábulo oriundo da expressão galega *forbodó*, para o que se entendia “baile popular”. Termo por sua vez derivado do francês *faux bourdon*,

para o que citou o gramático Evanildo Bechara no Houaiss como ‘desentoação’. E em conformidade com perspectivas ainda vigente, Sérgio Rodrigues ainda conceitua o forró a partir da categorização do *forbodó* descrita pelo escritor galego Fermín Bouza-Brey, que diz significar “golpes de bumbo em pontos monorrítmicos monótonos” que induzia as pessoas a dançar “sem absoluta seriedade”.

Acerca deste vinculo, ‘Nilton’ referiu que o termo forró estaria, tal como ele aprendeu em narrativas empíricas entre músicos e discursos conceituais em escolas de música e universidade, associado ao forrobodó, quando em seu depoimento disse-me, sorridente e de forma descontraída:

> Fernando, quanto a origem ... vem aquele negócio daquela palavra ‘forrobodó’ (risos), não é! Que, que...é! Que tem muitas histórias assim que um cara viu um gringo chegar de longe (risos) ... e dizia ... vou num forrobodó! Sei lá ... eu estou até esquecido, exatamente, sabe! Que tem a origem do frevo, a origem do forró, e minha cabeça já tá misturando ... aí eu tinha que dar uma lidinha de novo prá lembrar exatamente. Mas, do que a gente vive (no cotidiano de músicos), é dessa forma que to falando prá tu! (‘Nilton’ em entrevista cedida em 23.08.2021).

Sua explanação não deixa negar a irrelevância de se ter na ponta da língua discursos categorizadores do que no calor do oficio pouco se dá valor. O músico, em sua atividade laboral, guarda mais atenção a outros vetores de categorização da prática como formato de execução em expectativa pela audição de sua performance. E os risos espontâneos por si só apontaram um gracejo para o que de fato é pouco relevante em discursos marcadores utilizados pela mídia. Esta tipologia de categorização da origem do termo forró também abraça linhas de entendimento do termo como festa popular, tal como fora referida em terreno por ‘Paulo’, enquanto forma plural e complexa, quando ele apontou acerca de minha pergunta:

> Boa pergunta mesmo. Inclusive, eu conversando com Maestro Duda, ... E se você perceber a explicação feita do forró na dança dos famosos por Carlinhos de Jesus, que é um pesquisador, né! O forró vem do povo. Quer queira ou não, tudo nasce do povo. Mas ainda não existe um conceito sobre isso. Para Carlinhos de Jesus, o forró é uma manifestação popular que, como o movimento armorial, é um conjunto que agrega todas as artes.....E o forró é essa junção de todos os gêneros musicais. Música popular e cultura popular. A música regional ... O forró está dentro desse contexto, ele parte do discurso que diz: ‘vai ter um forró lá em João ... lá no sitio de João... Isso nasce do povo, e a gente [compositor e arranjador] vai ter que organizar, pois enquanto acadêmicos eruditos nós conhecemos das formas e dos modelos, e a gente organiza, mas não pegando esse modelo e engessando a nossa música. Não! O forró era uma festa na casa de João, onde tinha xaxado, onde tinha baião, não é? Tinha baião, xaxado, esquenta muié, xote, ...então é isso. O forro é essa junção disso aí. E a gente tem que criar esse conceito. Cabe a nós pesquisadores criar esse conceito. (‘Paulo’ em depoimento cedido em 22.08.2021).

Sob estas linhas de argumentação, o termo forró seria um conceito resultante de um modo irrefletido e ignorante do nordestino. Induzindo algo assombroso de ser concebido, principalmente em tempos de olhares decoloniais para encaminhamentos de racismo epistemológico.

Seria realmente o forró uma expressão de quem não sabe falar *faux bourdon* ou *for all*, e não possui competência para tecer considerações de si próprio? Essa assertiva difundida em dicionários, livros escolares e espaços midiáticos não seria uma violência contra identidades de minorias?

Como aponta Achille Mbembe, durante entrevista cedida a Iman Rapetti no festival literário FLUP em 2020, a amplitude e variedade de meios de acesso a conhecimentos dos dias atuais revela o paradoxo de que, o nível de ignorância obstinada jamais foi tão alto como agora. Provavelmente porque esta categoria de ignorância é filha da irresponsabilidade e da indiferença. Essa tendência comportamental ainda em vigência em tempos de perspectivas pós-modernas de globalidade, como aponta Mbembe, seria realmente cultivada como estratégia tanto pelos que dominam, quanto por alguns dominados? Dado que me induz considerar a gravidade da persistência coorporativa na manutenção de vantagens e reforços de tamanha insensatez. E mesmo quando no uso de discursos midiáticos de classes, não se percebe iniciativas de libertar os olhos das vendas de determinismos do passado, que continuam a mutilar consciências de identidades pelo atributo de um juízo de valor algemado a vozes de autoridade. Estratégia, que na prática, como aponta Mbembe, não propõe que os indivíduos se responsabilizem pelo que dizem, pelo que defendem, pelo que militam. Como aponta Bauman (2003), um comportamento turista toma conta das formas mesquinhas e descomprometidas de relação com o mundo, valendo-se apenas de oportunidades de ascensão conceitual na vida social, sem compromisso com verdades de crescimento real para a própria identidade. Discursos deflagrados aos quatros cantos que inibem ações reais de unir a sociedade em torno de questões que acreditam. De modo que a própria categoria de músicos, por não ter consciência do real significado e origem do termo forró, não se estabiliza sobre seus próprios valores identitários comuns. Estando refém de agendamentos estratégicos.

E AFINAL, O QUE É FORRÓ PARA OS MÚSICOS?

Durante o esforço dialógico de compreensão do forró enquanto fenômeno no cotidiano de músicos, busquei identificar o que significava este fazer para cada entrevistado, que, de posse de suas formas de representação, evidenciaram valores simbólicos comuns que norteiam o imaginário daqueles que detém um domínio expressivo com a pratica laboral.

O músico multi-instrumentista de bandas do sertão cearense, aqui identificado por 'Nilo', após revelar-se surpreso por meus questionamentos, que antes não imaginava em sua complexidade, de imediato categorizou o forró em sua perspectiva:

> De acordo com o que conheço, o forró é um estilo musical de origem nordestina e, que há muito tempo está inserido em nossa cultura. Ao longo dos anos, este que já veio de uma mistura de ritmos como baião, coco, xote, dentre outros, também passou por várias transformações, ao mesmo tempo em que também dava origem a muitos grupos e bandas ligadas a ele. No decorrer do tempo, o forró teve alguns codinomes como: forró clássico, forro vanerão, forro de paredão ... No início o forró tinha uma característica mais romântica e dançante, com letras e arranjos bem elaborados e com músicos bastante virtuosos. Hoje está surgindo uma nova vertente presente em todo o cenário musical brasileiro, denominado "Piseiro". Com letras mais descontraídas e ritmo envolvente, este já é uma febre nacional. Diferente do antecessor dele ("forró de paredão"), por exemplo, que não agradava a uma boa parte do público pelo teor das letras que não prezava pela criatividade e que frisava mais os elementos percussivos (a caixa cachorrinha e o repique) em detrimento da voz que quase não se ouvia. É isso, o forró acaba sendo um movimento musical que está em constantes transformações, mas que está sempre em evidencia pelo seu ritmo contagiante e alegre. Curiosidades: A sanfona, na maior parte das formações do forró foi o instrumento ícone, junto ao zabumba e o triângulo, porém, houve uma época em que ela saiu e deu lugar ao teclado eletrônico. Isso foi em meados dos anos 80 com a influência da música pop que dominava as paradas de sucesso. ('Nilo' em depoimento cedido em 19.08.2021).

Sua categorização embasada na vivencia prática da instrumentação e arranjos de banda para baile, desfiles e eventos similares, aponta um plano conceitual do forró como arena multifacetada de suas atividades. Seu fazer empírico nestas condições, tal como me referiu, agrega um cruzamento de considerações formais inerentes da práxis acadêmica, com sua ampla vivência musical respaldada pelo autodidatismo. A visão da origem do termo e da prática não revelou primordial significância, estando mais evidente seus valores e formas de fazer segundo cada arena estética de imersão como músico no exercício de sua profissão. O informante 'Nilton', também detentor de vasta experiência com a música de baile e palco, tomando minha pergunta como procedente, referiu:

> Vou responder suas perguntas com base em discurso intuitivo a partir do que eu fazia no meio da rua, de como o pessoal pensava quando se conversava sobre isso. Porque é o seguinte: no meio da rua, e principalmente aqui em Recife e no Nordeste, a gente não pensa muito a questão de forró assim (conceitual), de modo a não se ouvir alguém dizer – 'Rapaz eu vou tocar forró!' como modo a considerar o que é exatamente um forró. A gente só pensa o forró como um estilo dançante ... tá certo! ... que é mais animado com relação ao xote, por exemplo. Todas essas diferenças fazemos intuitivamente, ... muito voltado com referência no acordeom. Por exemplo: o forró tem geralmente um andamento mais apressado, e o acordeom faz uma rítmica também com figuras rápidas de preenchimento (o preenchimento referido do tempo tem notas iniciais em staccato seguidas de duas livres de ornamentos). Inclusive eu tava

> uma vez tocando um forró e um cara pediu para eu não preencher todo o tempo de compasso binário em 2/4 com duas notas em staccato e outras duas livres, e sim apenas valorizar as três últimas notas do tempo de forma livre, como se suprimisse a inicial. Percebi que ele solicitou para a guitarra uma linha que simulava o acordeom. Tá entendendo? Já quando a gente vai tocar um xote, a gente costuma dizer que, na pratica, um xote é ligado ao reggae. Como se fosse um reggae nordestino. Enquanto que para o baião, o músico tomando como referência Luiz Gonzaga, faz sua condução guiada pelo zabumba. Daí, o conceito de forró utilizado na rua assume vários estilos como: forró universitário, forro da antigas, sertanejo, trio pé-de-serra, etc. ('Nilton' em depoimento cedido em 23.08.2021)

Tais formas de representação do 'fazer forró' revelam que o músico prático não se detém a conceitos elencados pela academia, indústria do entretenimento, políticas culturais e meios midiáticos. Dado que nos permite considerar que para as pessoas existem duas verdades que não se cruzam para uma mesma coisa. De modo a podemos concluir que, para os músicos práticos, o que importa é 'como' a verdade da prática efetiva pode ser centrada no fazer estrutural. Enquanto que para arenas midiáticas do forró, a verdade conceitual é arbitrada pelas agendas da intelectualidade. E a consciência de uma mesma coisa se mostra difusa e imprecisa por estas correntes não dialogarem entre si. Assim, eu tenho o meu forró, você tem o seu, 'Paulo' tem o dele, o teórico tem o dele, e assim por diante.

DA ALFORRIA AO FORRÓ: UMA ORIGEM ALUSIVA AOS *FORROS* SÃO-TOMENSES

Minhas evidencias conceituais apontam o vínculo do termo forró ao vocábulo *forro* de São Tomé e Príncipe. Esta tese parte da verificação de que em São Tomé e Príncipe o termo *forro* é uma redução de 'alforriado' para os escravos que adquiriram liberdade ainda em tempos de escravidão, conforme aponta Seibert (2015, p.101). Conforme este autor, o arquipélago de São Tomé e Príncipe foi efetivamente povoado em 1493, e a prática da alforria de escravos resultou na emergência de uma quarta categoria de negros livres, os chamados *forros* (SEIBERT 2015, pp.100-101). De modo que o uso do termo forró não seria essencialmente agregado a formatos musicais ou expressivos vindo da cultura europeia dominante, e sim fruto de modo coloquial de ex-colônia portuguesa de nomear genericamente a categoria e ações humanas de pessoas alforriadas.

> A pedido dos moradores de São Tomé, em 1515, o rei concedeu aos seus filhos mestiços e às suas mães escravas a alforria. Dois anos mais tarde, outro decreto real libertou também os escravos homens que vieram com os primeiros colonos. Ao longo do tempo, a alforria individual resultante da vontade dos senhores contribuiu para o crescimento desse grupo dos forros. (SEIBERT 2015, p.103)

Esta abordagem considera que o termo *forro* não designava referência apenas a essa categoria de indivíduos por sua condição anterior a libertação escrava, mas também suas comunidades, território

geopolítico de ocupação, formas de moradia, arenas de atuação, forma de vestimenta, modo de linguagem, costumes e formas comportamentais expressivas e de alimentação, celebrações, vínculos sociais, dança e música. Categoria social que, na condição de alforriados assimilados, adquiriram regalias de mobilidade e expressão negadas aos escravos, gerando mesmo conflitos entre os indivíduos negros ainda escravos que passaram a ser administrados pelos *forros*.

Um dado importante para esta tese é que, conforme cita Seibert (2015, p.107), com a emergência do Brasil como produtor de cana-de-açúcar e o declínio desse cultivo em São Tomé e Príncipe, senhores de engenho são-tomenses locais partiram para o Nordeste do Brasil levando consigo esta tecnologia para implementação da monocultura da cana, ainda em desenvolvimento em terras da capitania de Pernambuco. Contexto diaspórico não apenas para os senhores de engenho, mas também de parcela importante de mão de obra especializada de grupos de alforriados, os *forros*. Homens, mulheres e crianças que, tomados por suas utilidades e competências funcionais em plantios em São Tomé e Príncipe, possibilitariam uma implantação deste sistema econômico no Brasil com maior possibilidade de sucesso. Em hipótese, de seu convívio mais proximal com os senhores de engenho são-tomenses, os forros obtiveram tolerância social, e maior liberdade expressiva nas igrejas, nos festejos religiosos dos senhorios e celebrações, tal como posteriormente viriam a ocorrer no Nordeste do Brasil. A partir do que, suas práticas, ainda que tomada como inferior frente a valores estéticos e conceituais da cultura central do império português, tornaram-se consideradas como parte integrante do todo de celebrações oficiais. Sob esta leitura, o forró do Nordeste do Brasil seria, em uso e desdobramentos, uma adaptação do termo *forro* usado em África, e não um termo etimologicamente oriundo de outros vocabulários do europeu ou forma expressiva da língua inglesa. Dado que merece estudos futuros para maior esclarecimento deste possível vínculo entre os termos *forros* são-tomenses com o do forró do Nordeste brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nestes dados, este artigo buscou argumentar que o termo forró utilizado no Brasil não seria uma redução e imprecisão da pronúncia de termos europeus, e sim uma forma estereotipada de tratar uma prática expressiva de classes subalternas, generalizando toda forma de comportamentos próprios dessas categorias de indivíduos. A partir do que, o conceito de forró estaria vinculado não apenas a descendentes de negros *forros* vindos de São Tomé e Príncipe, em terras do Nordeste, mas também a todos indivíduos alforriados em terras brasileiras (índios e negro-africanos), ou a estes assemelhados, que juntos passaram a constituir o universo conceitual que ora designamos no Brasil como forró

(comportamento expressivo de música, dança, e outros valores de um mosaico de heranças culturais). E nestes termos, o forró designaria expressividades de categorias subalternas. Hipótese que abre novas considerações e formas de compreensão de identidades desprestigiadas pela tendência descolonial no Brasil, valorizando assim um olhar crítico que dá voz ao povo por meio de proposta decolonial (QUIJANO 2005) para marcadores de identidades do Nordeste.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. De peregrino a turista, o una breve historia de la identidad. In HALL, Stuart e GAY, Paul du (comp.) Cuestiones de identidad cultural. - l. ed. - Buenos Aires: Amorrortu, 2003. pp40-68.

CAMPBELL, Elizabeth e LASSITER, Luke Eric. Doing Ethnography Today: theories, methods, exercises. - 1 ed. - Malden: Wiley Blackwell, 2015.

GEERTZ, Clifford. A interpretação das culturas/Clifford Geertz. – 1. ed., 13.reimpr. – Rio de Janeiro: LTC, 2008.

LUNDBERG, Dan. Música como marcador de identidade: individual vs. Coletiva. In CÔRTE-REAL, Maria de São José (org.). Revista Migrações - Número Temático Música e Migração, outubro 2010, n.º 7, Lisboa: ACIDI, 2010. pp. 27-41

PENA, Felipe. Teoria do Jornalismo. São Paulo: Editora Contexto, 2005. QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: QUIJANO, Anibal. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. pp. 117-142.

Fontes Digitais

FLUP| “O Mundo de Joelhos” – Achille Mbembe entrevistado por Iman Rappeti – Legendado. A Festa Literária das Periferias / Edição 2020. Produção Ministério do Turismo, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Cultura. 1 vídeo (96 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=3mWNaTYptB8. Acesso em: 16 ago.2021.

RODRIGUES, Sergio. Forró vem de ‘for all’? Conta outra! 2011. Disponível em: https://veja.abril.com.br/blog/sobre-palavras/forro-vem-de-for-all-conta-outra/, Aceso em: 20 ago.2021.

SEIBERT, Gerhard. Colonialismo em São Tomé e Príncipe: hierarquização, classificação e segregação da vida social. / Colonialism in São Tome and Principe: hierarchization, classification and segregation of social life. Anuário Antropológico II | 2015, pp.99-120. Disponível em: https://journais.openedition.org/aa/1411, Acesso em: 12 jul. 2020.

Capítulo 7

10.37423/220606016

FESTAS CLANDESTINAS E MEDIDAS RESTRITIVAS À MOBILIDADE DURANTE A PANDEMIA DA SARS-COV-2 (COVID-19)

WILLY DA CRUZ MOURA *Universidade de Brasília*

Todo médico que cura
E as moléstias todas vence
Aos seus remédios mistura
A cerveja Amazonense
A baratinha Iaiá, a baratinha Ioiô,
a baratinha dos contos da minha avó
XPTO espanca a morte
Afugenta ilusões
Faz de cada fraco um forte
Dos maricas valentões.

Versos cantados no carro dos *Pierrots* do bar XPTO no Carnaval de Manaus em 1919

(apud SCHWARCZ, STARLING, 2020)

Resumo: Analisa o fenômeno das festas clandestinas durante a vigência de medidas de distanciamento social impostas em razão da pandemia de Sars-Cov-2 (Covid-19) nos anos de 2020 e 2021, com especial atenção ao recorte geográfico do Distrito Federal. Partindo desse contexto, promove uma reflexão sobre uma suposta antinomia e posicionamentos políticos que opõem diametralmente, de um lado, os direitos humanos à liberdade de locomoção e de reunião, de participar livremente da vida cultural da comunidade e ao trabalho e, de outro, a garantia da saúde pública e ao espírito de solidariedade, e sobre como as restrições às liberdades de caráter individual serviram de fundamento tanto para temores relativos a biopolítica e Estado de exceção (manifestados com mais representatividade por Giorgio Agamben) quanto para o individualismo liberal mais inconsequente e autoritário, em especial no Brasil. Resgata a categoria Festa a partir de Mikhail Bakhtin e Henri Lefebvre, traz exemplos de festas nas circunstâncias históricas das mais adversas e procura compreender as razões pelas quais as pessoas ignoram os riscos à saúde e à vida e relegam a solidariedade e o luto a um segundo plano para, em vez disso, congraçarem-se em eventos clandestinos. A partir de uma amostragem qualitativa de notícias nos meios de comunicação mais acessados no Distrito Federal, suscita a possibilidade de abordagem excessiva, sensacionalista ou diferenciada do assunto em relação a outros geradores de aglomeração. Cogita qual seria (ou teria sido) o cenário consensual propício a evitar ou minimizar o fenômeno.

Palavras-chave: Festa, festas clandestinas, pandemia, Sars-Cov-2, Covid-19, direitos humanos, liberdade de locomoção, liberdade de reunião, direito à cultura, direito ao trabalho, saúde pública

1. INTRODUÇÃO

A Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou em 11-3-2020 a pandemia de Sars-Covid-2 (ou Covid-19), transmitida pelo popularmente chamado "novo coronavírus", de alto índice de mortalidade e fácil transmissão, e requereu medidas urgentes e agressivas para reduzir o contágio, notadamente isolamento, monitoramento e testagem[1]. No Brasil, o Governador Ibaneis Rocha, do Distrito Federal, tomou a frente das demais Unidades da Federação e decretou, na mesma data, a suspensão das aulas na rede pública e privada e de eventos que demandassem autorização do Poder Público[2]. Na sequência, prefeituras e governos estaduais adotaram medidas semelhantes, de abrangência variada. Quarentena, *lockdown*, toque de recolher, isolamento, distanciamento social: seja qual for a modalidade ou o termo empregado, as medidas de restrição de mobilidade passaram a fazer parte do cotidiano da população brasileira a partir de então.

O Presidente da República sempre se opôs manifestamente a medidas restritivas[3] , mimetizando postura do então Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump[4] , o que redundou num cenário social em que, via de regra, seus apoiadores acompanham seu posicionamento, sob argumento principal de cunho econômico, e seus críticos situam-se em ponto diametralmente oposto, habitualmente por razões de saúde pública e preservação de vidas. Por conseguinte, a adesão ou não ao isolamento afigurou-se (também, quiçá principalmente) como uma possibilidade de manifestação política[5]. Nesse tabuleiro, a grande mídia colocou-se majoritariamente a favor de qualquer medida restritiva adotada, quando não clamando por ampliação, e cristalizou um discurso que se tornou preponderante, associando repulsa ou afronta a medidas de isolamento a irresponsabilidade administrativa e insensibilidade, e a adoção ou adesão a solidariedade e humanismo[6]. Curiosamente, pensadores europeus de vanguarda, como Agamben e Žižek, posicionaram-se, de certo modo, ao menos no início da pandemia, também contrários a medidas restritivas, mas por motivações no espectro da liberdade e cultura.

Nessa apertada síntese do cenário nacional e mundial quanto a medidas de isolamento, no panorama brasileiro verificou-se, a exemplo de outros países, um discurso predominante de particular repulsa com relação a um fenômeno, compulsivamente noticiado por veículos de comunicação, de *festas clandestinas*, impetuosa e espontaneamente realizadas, algumas enormes e desfrutadas nos períodos de pico da pandemia, ou durante arrefecimento do quadro, vindo em seguida a provocar incremento no número de casos da doença (e óbitos). Propõe-se, aqui, uma reflexão sobre o que leva as pessoas a se aglomerarem de forma arriscada numa atividade à primeira vista não essencial, se existe

desproporcional predileção da mídia por esse tema (e, se sim, por quê?), e se sua reiterada ocorrência constitui um desrespeito a regras de solidariedade ou uma legítima e inevitável expressão do espírito humano.

Este artigo valeu-se de revisão bibliográfica em duas frentes: a primeira, sobre o sentido da festa para a sociedade; a outra, um fresco apanhado de autores contemporâneos sobre a pandemia. Realizou-se levantamento em sites de veículos de imprensa para averiguar a frequência relativa com que é tratado o tema. Devido à ainda exígua bibliografia sobre todo o contexto pandêmico, utilizaram-se matérias jornalísticas para ilustração e verificação da veracidade ou verossimilhança de afirmações fáticas ou contextuais.

2. AS FESTAS CLANDESTINAS

Quando se adotaram as medidas restritivas para evitar a propagação do chamado novo coronavírus logo após o Carnaval de 2020[7] ,enquanto quarentenas e *lockdowns* contaram com a compreensão de grande parte da população[8] e geraram suficiente engajamento, novas formas de entretenimento foram testadas e chegaram a se popularizar. Para além de umas tantas líricas apresentações musicais às janelas para aplauso dos vizinhos, destacaram-se em particular as *live*s, espécies de festa *online* com um certo nível de interação virtual entre os participantes, algumas de menor porte, outras até mesmo de alcance mundial, e as festas *drive-in*, presenciais, onde os frequentadores deveriam permanecer dentro dos carros[9]. Houve quem se entusiasmasse, mas foi efêmero: uma consulta ao popular site de ingressos Sympla[10] em 13-04-2021 revela apenas oito festas live programadas no Brasil para os próximos meses e nenhuma *drive-in*.

O que não se tardou a contabilizar, mesmo nos momentos mais recrudescidos da pandemia, foi um descontrolado número de festas clandestinas, presenciais e, claro, à margem das normas de segurança sanitária, pois incompatíveis por natureza. Utilizando-se de um recorte com veículos de comunicação apenas no Distrito Federal, na ferramenta digital “Google.com[11] , para pesquisar pelos termos “festa”, “festas”, "clandestina" ou “clandestinas” (intercalados pelo conectivo “OR”) no intervalo de 1-1-2021 até 29-3-2021, restringindo aos casos em que os termos em questão estivessem literalmente expressos no título (extraindo-se em seguida resultados referentes a ocorrências internacionais, a “BBB” ou “Big Brother Brasil” — popular *reality show* de televisão que realiza muitas festas internas — ou qualquer outro assunto afastado do tema desta pesquisa, como comemorações políticas), encontraram-se 50 (cinquenta) ocorrências no site Metrópoles[12] , 15 (quinze) na seção do Distrito

Federal no portal de notícias G1[13] (que concentra, além das notícias do próprio portal, as matérias de televisão da Rede Globo Brasília) e 44 (quarenta e quatro) no *site* do jornal Correio Braziliense[14] .

Esses números ainda em termos absolutos chamam atenção para o mérito do tema: sem dúvida, são muitas ocorrências para noticiar[15]. Questionou-se, porém, a frequência com que ele é abordado pelos meios de comunicação em relação a outros tipos de ocasiões ou eventos aglutinadores de pessoas que também causaram alguma controvérsia na pandemia da Sars-Covid-2.

No site Metrópoles, para o mesmo trimestre em referência, encontraram-se, por exemplo, apenas duas matérias sobre aglomeração no transporte público; no portal G1 DF, apenas uma; no Correio Braziliense, duas.

Já sobre aglomeração em cultos, missas e rituais no Distrito Federal durante o primeiro trimestre do ano, foram identificadas seis matérias no Metrópoles e nenhuma no G1 DF ou no Correio Braziliense (até 29-03-2021). A propósito, mesmo quando o governador Ibaneis Rocha recrudesceu as medidas restritivas, adotando inclusive toque de recolher, seu Decreto nº 41.842, de 28-02-2021, considerou esses eventos como serviços essenciais, alheios às restrições. O Correio Braziliense chegou a publicar 4 (quatro) matérias sobre essa isenção, apenas uma delas referente ao Distrito Federal. O assunto só ganhou espaço na mídia quando, já com mais de trezentos mil mortos contabilizados em nível nacional, eventos do gênero foram proibidos pelo Prefeito de Belo Horizonte e pelo Governador de São Paulo, já com vistas ao feriado da Páscoa no mês abril em seus respectivos territórios. A matéria veio a ser discutida em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental junto ao Supremo Tribunal Federal, contando inclusive com oposição da Procuradoria Geral da República e da Advocacia Geral da União, enfim derrotadas em favor das medidas das autoridades locais[16] (e, desde então, ainda não conseguimos encontrar notícias sobre cultos clandestinos nessas praças; no DF, registre-se, ao menos até 12-04-2021, só existe a restrição de horário do toque de recolher).

Fora o quantitativo, sobressaem, na pesquisa sobre as festas, não poucas manchetes um tanto quanto sensacionalistas, com apelo a sexo[17] , álcool e drogas[18] , incidentes pitorescos ou violência[20] , revelando, senão uma regra, ao menos um certo padrão apelativo, por vezes com forte conteúdo moralista.

Alguns textos, outrossim, foram bastante elucidativos quanto ao *modus operandi* de muitos desses eventos. Destacamos um bastante preciso sobre o padrão, que adotamos como definição:

> Para se manter no anonimato, os organizadores usam um número de WhatsApp e não fornecem seus nomes. Os convidados são indicados por outras pessoas, que participam da lista de transmissão. O Metrópoles teve acesso às conversas, nelas os produtores afirmam que a festa é para comemorar o aniversário de uma DJ, cujo nome não é revelado. Além disso, àqueles que conseguiram entrar no grupo, é permitido "levar quem quiser" ao evento.
>
> O ingresso custa R$ 50 e, para evitar que o local seja revelado, os organizadores divulgaram o endereço apenas poucas horas antes da festa. No entanto, sabe-se que será em um chácara em Brazlândia. Entre as orientações, uma é clara: é proibido gravar vídeos e postar nas redes sociais no dia do evento.[21]

Chegou-se a alertar para os riscos de vilanizar particularmente os jovens em suas aglomerações e festas clandestinas, evidenciando em especial o incremento dos casos de depressão, ansiedade, síndrome do pânico, abuso de álcool, drogas e tentativas de suicídio.[22]No entanto, no perfeito contexto hegemônico neoliberal, a par do conjunto de razões antropológicas ou psicossociais que possam explicar o fenômeno, o que se empregou em larga escala contra a viabilidade de um confinamento efetivo foi, no fim das contas, o argumento econômico: a noite seria uma atividade da qual um grande contingente de trabalhadores dependeria, com especial destaque para os artistas, normalmente autônomos ou precarizados e descobertos de assistência ou previdência. A Lei nº 14.017, apelidada de Lei Aldir Blanc (em homenagem ao fabuloso letrista que morreu em decorrência da Covid-19, não sem antes enfrentar dificuldades financeiras para conseguir internação em um hospital particular, quando ainda não era um luxo arrumar qualquer vaga em qualquer hospital), sancionada apenas em 29-6-2020, dispondo sobre "ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública", teve baixa adesão e frustrou a expectativa de constituir uma política pública efetiva de socorro à classe cultural[23] , quanto mais à cultura urbana noturna, que usualmente não é chancelada pelo imaginário hegemônico, vide o parágrafo retrasado sobre o conteúdo jornalístico.

3. A CATEGORIA FESTA

Bakthin ([1965] 2010) desenvolveu rico estudo sobre o contexto cultural da Idade Média e Renascença, o que conferiu à sua obra *status* de marco teórico para a compreensão da cultura popular em todos os tempos, com especial destaque para festividades e manifestações públicas. As festividades são, segundo o autor russo, uma *forma primordial*, marcante, da civilização humana. Não é preciso considerá-las como um produto das condições e finalidades do trabalho coletivo ou uma necessidade biológica (fisiológica) de descanso periódico: elas sempre tiveram um conteúdo essencial, um sentido profundo, exprimiram uma concepção do mundo. Como o caráter autêntico da verdadeira festa é

indestrutível, o poder sempre teve de tolerá-la e até mesmo legalizá-la parcialmente. Nas festas autênticas, o homem tornava a si mesmo um ser humano entre seus semelhantes, num exercício de autêntico humanismo. Bakhtin aduz, porém, que, sob a cultura burguesa, a estabilização do novo regime absolutista e o distanciamento da praça pública, a noção de festa experimentou o seu ocaso, restringindo-se e desnaturalizando-se, com redução, falsificação e empobrecimento progressivos das formas dos ritos e espetáculos, a estatização da vida festiva e sua introdução na cotidianidade, relegando-a à vida privada. Ainda assim, reforça, a festa jamais desapareceu, pois é categoria primeira e indestrutível da civilização humana (BAKHTIN [1965], 2010). Para Lefebvre ([1968] 2016), aliás, já sob a perspectiva do direito à cidade, "o uso principal da cidade, isto é, das ruas e das praças, dos edifícios e dos monumentos, é a Festa (que consome, improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio, enormes riquezas em objetos e dinheiro)". [grifo nosso]

Não são de se estranhar, portanto, registros de festas nas ocasiões menos convidativas, como durante a II Guerra Mundial, seja em Londres num lotado *Café* de Paris em 8-3-1941, em plena época de sistemáticos ataques aéreos da *Blitz* alemã sobre a cidade[24] , ou numa animada celebração anfitriada por Eva Braun em abril de 1945 nos últimos dias do *bunker* hitlerista em Berlim (BEEVOR, 2004) — ambas as ocasiões decisivamente interrompidas por bombardeios certeiros. Por isso, a despeito da compreensível indignação da apresentadora de televisão Cris Flores quanto à aglomeração de jovens abastados em barcos durante uma apresentação da dupla sertaneja Jorge e Mateus em 25-7-2020 num hotel às margens do Lago Paranoá, em Brasília, na mesma semana em que perdeu um colega de profissão para a Covid-19, soa puramente retórica a pergunta "o que vocês estão comemorando?"[25] Afinal, num mundo e, em especial, neste país assolado por regulares tragédias, que a olhos mais privilegiados sempre pareceram problemas alheios, ou mesmo aos olhos desses "outros", diuturnamente treinados a encarar as mazelas sociais da desigualdade como mera contingência, é desnecessário associar festas a comemorações, e inócuo esperar que desgraças talvez as inibam. Para Bakhtin, aliás, é justamente o contrário:

> A festa é isenta de todo o sentido utilitário (é um repouso, uma trégua, etc.) É a festa que, libertando de todo utilitarismo, de toda finalidade prática, fornece o meio de entrar temporariamente num universo utópico. É preciso não reduzir a festa a um conteúdo determinado e limitado (por exemplo, à celebração de um acontecimento histórico), pois na realidade ela transgride automaticamente estes limites). (BAKHTIN, [1965] 2010, p. 243)

Verifica-se, pois, um arcabouço antropológico, histórico, psicossocial e artístico que caracteriza o ser humano como culturalmente gregário e festivo. A festa é uma expressão espontânea, praticamente

irresistível, imune às intempéries das desgraças e chagas humanas. Para Bakhtin ([1965], 2010, p. 243), é impossível arrancar a festa à vida do corpo, da terra, da natureza, do cosmos.

4. ISOLAMENTO E AGLOMERAÇÃO

Bem à parte das razões que fomentaram o tipo de oposição ao distanciamento social que veio a ser sistematicamente observado no Brasil (conforme exposto na introdução), a ativista boliviana María Galindo ilustrou sua irresignação por motivos mais nobres, e de outra forma, rebelde e fatalista, quase lírica:

> Que a morte não nos pegue encolhidas de medo obedecendo a ordens idiotas, deixe-nos nos beijar, deixe-nos pegar fazendo amor e não guerra.
>
> Que ela nos pegue cantando e nos abraçando, porque o contágio é iminente.
>
> Porque o contágio é como respirar.
>
> Não poder respirar é o que o coronavírus nos condena, mais do que por causa da doença por reclusão, proibição e obediência.
>
> Nosferatu lembra que em uma cena inesquecível, quando a morte é iminente e a praga encarnada em ratos invade toda a cidade, tod@s se sentam a uma grande mesa na praça para compartilhar um banquete coletivo de resistência. Portanto, deixe o coronavírus nos encontrar, prontas para o contágio. (GALINDO, 2020, p. 127, tradução nossa)

Mas o pensamento dissonante que mais marcou aquele contexto foi o de Agamben (2020a), articulando os conceitos de biopolítica de Foucault e estado de exceção de Benjamin, protestando contra o que considera uma conjugação da normalização de um estado de exceção permanente e da política do medo. À parte uma certa postura contestadora de dados (ou negacionista mesmo, pois corpos já se empilhavam na Lombardia) que hoje em 2021 soa no mínimo bastante superada (ou superável) , Agamben (2020a) estimula uma necessária reflexão sobre a redução da vida a uma condição puramente biológica, carente de dimensão cultural, social, política, humana e afetiva, no que chama de uma guerra contra um inimigo invisível que está dentro de nós e pode aninhar-se em qualquer vizinho.

O filósofo italiano resgata o trabalho de Elias Canetti, “Massa e poder", que singulariza a massa pela inversão do temor de ser tocado:

> Enquanto os homens normalmente temem ser tocados pelo estranho, e todas as distâncias que eles instituem em torno de si nascem desse temor, a massa é a única situação na qual esse medo se converte em seu oposto. 'Somente na massa o homem pode ser redimido do temor de ser tocado […]. No momento em que nos abandonamos à massa, não tememos ser tocados […]. Qualquer

> um que nos venha de encontro é igual a nós, nós o sentimos como sentimos a nós mesmos. De repente, é como se tudo acontecesse dentro de um único corpo [...]. Essa reviravolta do medo de ser tocados é peculiar da massa. O alívio que se difunde nela alcança medida notável quanto mais densa é, justamente, a massa'. (CANETTI apud AGAMBEN, 2020a)[2]

Essa imagem dialoga com as observações de Goethe sobre o Carnaval de Roma em sua *Viagem à Itália*, sobre o sentido do contato físico, que um grande corpo popular, no qual o individual cessa de ser ele mesmo, troca-se mutuamente de corpo e renova-se por meio das máscaras e fantasias. O povo sente sua unidade e comunidade concretas, sensíveis, materiais e corporais, forma uma unidade não geométrica, mas sobretudo histórica, uma unidade no tempo, com duração ininterrupta e imortalidade histórica relativa. Não a imagem estática da sua unidade, mas a unidade e a continuidade do seu devir e do seu crescimento (GOETHE apud BAKHTIN, [1965] 2010)[28] .

É uma armadilha, no entanto, utilizar-se da metáfora da guerra[29] , seja para utilizá-la em vez das peste, que é algo distinto (inclusive contando com seu próprio cavaleiro do apocalipse), seja para fornecer exemplos de como mesmo em períodos de guerra o ser humano permaneceu gregário[30] ou, no caso deste estudo, festeiro. A peste não é uma novidade histórica e como tal deve ser estudada e caracterizada, e esta é de fácil disseminação e alto índice de mortalidade, cuja taxa de contágio pode ser decisivamente reduzida com restrições à locomoção das pessoas. Tem-se como indiscutível, em 2021, que se trata de uma tragédia massiva, atinge em maior grau a população vulnerabilizada e um dos grandes sinônimos de solidariedade (ao lado da caridade) é não espalhar o vírus. Com todo o respeito e compreensão à biografia e às intenções de Galindo, a decisão de sair às ruas não é individual e, ainda que fosse majoritária (e não é)[31] , implica prejuízo irreversível e inestimável à parcela dissonante da população. Reconhece Žižek (2020b, p. 25): "É difícil ignorar a suprema ironia do fato de que o que nos uniu e nos impulsionou à solidariedade global se expressa no nível da vida cotidiana em ordens estritas para evitar contatos íntimos com os outros, até para nos isolarmos". Ademais, a esta altura já existem vacinas, embora não em doses suficientes para aplicar em toda a população, mas suficientes ao menos para vislumbrar a possibilidade de que este momento seja passageiro. Não adentraremos ainda a questão da liberdade para trabalhar, mas, ao menos quanto ao espírito congraçador das pessoas, ressalte-se que, nesta pandemia, em comparação a tragédias sanitárias calamitosas dos séculos anteriores, dispomos da inclusive já referida gama de recursos tecnológicos que permitem até mesmo confraternizações.

Boaventura de Sousa Santos compreende a preocupação de Agamben a respeito do perigo da emergência de um Estado de exceção:

> O Estado, ao tomar medidas de vigilância e de restrição da mobilidade sob o pretexto de combater a pandemia, adquiriria poderes excessivos que poriam em causa a própria democracia. Essa advertência faz sentido e foi premonitória em relação a alguns países, nomeadamente a Hungria. Mas foi escrita num momento em que os cidadãos, tomados de pânico, constatavam que os serviços nacionais de saúde não estavam preparados para combater a pandemia e exigiam que o Estado tomasse medidas eficazes para evitar a propagação do vírus. A reação não se fez esperar, e Agamben teve de voltar atrás. Ou seja, a excepcionalidade dessa exceção não lhe permitiu pensar que há exceções e exceções e que, em face disso, teremos de distinguir no futuro não apenas entre Estado democrático e Estado de excecão, mas também entre Estado de exceção democrático e Estado de exceção antidemocrático. (SANTOS, 2020, posição 131)

É nesse espírito que Santos (2020, posição 132) defende que o tempo dos intelectuais de vanguarda acabou. Para o professor português, os intelectuais devem aceitar-se como intelectuais de retaguarda, devem estar atentos às necessidades e às aspirações dos cidadãos comuns e saber partir delas para teorizar.

O outro intelectual que Santos (2020, posição 131) utiliza para anteceder essa conclusão é Žižek, que chegou ao ponto de prever o comunismo global como única solução para a pandemia. Mas não queremos prosseguir sem antes trazer à baila inquietante colocação do filósofo esloveno: "O que é realmente difícil de aceitar é que a epidemia em curso é resultado, por excelência, de uma contingência natural, que foi simplesmente algo que aconteceu e que ela não guarda nenhum outro significado mais profundo. Na ordem mais ampla das coisas, somos uma espécie sem importância". (ŽIŽEK, 2020b, posição 287).

5. ANÁLISE DO CONTEXTO

Mais que uma simples tensão entre a gestão da saúde pública, o espírito de solidariedade e os direitos à liberdade de locomoção, de reunião e de participar livremente da vida cultural da comunidade, e incluamos ainda o direito ao trabalho, tem-se, portanto, um arcabouço cultural, antropológico, sociológico, psicossocial e histórico que permite compreender o impulso irresistível, alheio a qualquer circunstância, que leva o ser humano a festejar. Isto ajuda a avançar, para além da simples indignação paralisante do senso comum, sobre as razões pelas quais as pessoas continuam a reunir-se e, se não for mais possível delinear uma estratégia eficiente para erradicar esses eventos, entender onde foi que se perdeu a oportunidade.

Em primeiro lugar, resgate-se uma dificuldade aqui já exposta: num mundo e num país onde as tragédias sempre tem sido consideradas contingentes, fica mais difícil convencer as pessoas a não

naturalizarem os reveses, sejam as vulnerabilizadas — acostumadas a que eles batam à sua porta, —, menos ainda os privilegiados — acostumados a dar de ombros para a outridade.

Wendy Brown (2019) joga luzes sobre essa noite ao resgatar, primeiramente, a identificação que Herbert Marcuse[32] faz da “dessublimação repressiva", ou a descarga de energias instintivas não libertadoras, que, no pós-guerra, vem-se operando numa ordem capitalista de dominação e exploração que cria necessidades falsas por intermédio de uma tecnologia que se desenvolve exponencialmente e incorpora o desejo em todos os lugares numa cultura de consumo satisfeito de forma cada vez mais imediata, proporcionando prazer em abundância — principalmente o resultante da redução radical às restrições da sexualidade —, mas não emancipação. As energias instintivas, ora não mais reprimidas, são cooptadas pelo mercado capitalista e passam a identificar os antes antagônicos e mútuos contrarreguladores princípios do prazer e da realidade. Essa "dessublimação não libertadora leva a uma 'consciência feliz', o termo de Hegel para resolver o conflito entre desejo e exigências sociais por meio do alinhamento da consciência individual com o regime”, que não mais condena o mal nem pelo ego, nem pelo superego, nem pela sociedade e relaxa a conduta desta e do sujeito individual, cobrando menos consideração ética e política. Marcuse associa esse declínio da autonomia ao declínio da compreensão, este ocorrendo quando aquela não é mais necessária para a sobrevivência, quando o sujeito não emancipado é imerso nos prazeres e estímulos da cultura capitalista e dispensa o intelecto para a autorrepressão, consumido por estímulos e gratificações triviais, desatado libidinalmente e desbloqueado para mais prazer, desobrigado da consciência social e fruindo de uma liberdade que tem aparência de contestação, mas está a serviço do status quo. Essa dessublimação repressiva, ainda, "desbloquearia níveis novos e talvez até mesmo novas formas de violência por meio da abertura da válvula daquela outra fonte de instinto humano, Tânatos”, na medida em que “não desbloqueia Eros para a liberdade” e comprime a energia deste no espaço da sexualidade. Essa violência pode então ser manifestada na “crescente acomodação ou aquiescência com a violência social e política — um 'grau de normalização […] em que os indivíduos estão se acostumando com o risco de sua própria dissolução e desintegração” (BROWN, 2019, p. 202-206). O resgate desse percurso parece escrito sob medida para o objeto do presente estudo.

Diante disso, como, por exemplo, convencer um jovem que foi obrigado a utilizar transporte público lotado a semana inteira[33] a não se aglomerar no final de semana?

Segundo estudo da Associação Médica do Texas, são considerados de risco máximo de contágio, de grau 9 (nove), *shows* musicais, estádios, serviços religiosas com mais de quinhentas pessoas e bares;

logo atrás, de grau 8 (oito), estão academias, parques de diversões, buffets e cinemas[34]. Como fustigar as festas quando, mesmo nos períodos mais calamitosos, são excepcionadas como "essenciais" — como foram no Distrito Federal — atividades como cultos e rituais religiosos, construção civil, academias de ginástica ou até mesmo partidas esportivas, inclusive futebol — sem máscara e com contato físico —, disputando títulos e facilitando — aí sim — concorridas comemorações?[35] No momento em que se mitiga, por obra de grupos de pressão, a obrigatoriedade do *lockdown*, mitiga-se a adesão coesa da população e abre-se uma larga brecha para juízos de valor clandestinos sobre a conveniência e oportunidade da sua própria atividade econômica particular ou recreativa de predileção. A festa, a espontânea forma primordial e marcante da expressão humana, conforme Bakhtin (op. cit.), o uso principal da cidade, nas palavras de Lefebvre (op. cit.), só seria passível de ser contida se todos se solidarizassem na abstinência da rua, até mesmo para facilitar o trabalho de fiscalização.

A propósito da fiscalização, deve-se adotar cautelas para não instaurar um clima de denuncismo e animosidade num momento que deve ser de solidariedade. O cientista social Esteban Rodríguez Alzueta, rescaldado pela criação num ambiente tal durante a brutal ditadura argentina, alerta:

> Mas não nos damos conta de que a prevenção hoje é o melhor vetor para a punição, que com a prevenção vem os punitivismos, sobretudo quando a prevenção é exercida pelos vizinhos e vizinhas alertas.
>
> Peço ao leitor que não se apresse e empregue um pouco de vontade para entender. Por isso quero ser explícito: **não estou dizendo que não se tenha de agir preventivamente. Não estou apontando tampouco que a quarentena que o governo nacional ordenou não seja necessária**, nem oportuna, nem factível, e nem sequer estou querendo contrariar a imposição de quarentena preventiva e **obrigatória**. Digo que a prevenção não é sempre a mesma. Há prevenções que são feitas de amizade e cuidados entre si, de ajuda mútua. Mas há outras prevenções que, ao contrário, são feitas de inimizade, de salve-se quem puder, que são fruto do medo pelo medo e do ressentimento abjeto.
>
> (…)
>
> Quero dizer, então, que **quando a prevenção está imbricada nas políticas de inimizade, recomendar-se-á à população a vigilância e a denúncia do próximo. Por outro lado, se a prevenção está estruturada em políticas de amizade, a prevenção vem com ajuda mútua**. Em outras palavras: se pensamos a prevenção com o outro, e podemos pensar em suas circunstâncias particulares, em suas vivências, seus sentimentos, poderíamos passar a pensar a prevenção em outros termos, não através da delação, mas pela solidariedade.
>
> (...) quando a prevenção se desvincula do outro que temos ao nosso lado e de suas circunstâncias, além de tornar-se um privilégio de classe, a prevenção torna-se maldita. Essa 'união que faz a força encontrará muitas oportunidades, não apenas para reproduzir as desigualdades, mas para exibir seus ressentimentos

> por meio de denúncias, do escracho, do insulto e de outras formas de violência que podem chegar a extremos.
>
> (…)
>
> Por isso, quando na Argentina ouvimos 'prevenção', quase sempre ouvimos 'punição'. E que conste que não estou pensando somente nos dispositivos punitivos do Estado, mas no punitivismo que vem de baixo. **Porque a prevenção virá com vigilância e denúncia vicinal. Pior ainda, virá com ameaças e linchamentos reais ou simbólicos em redes sociais**. Então a união está amaldiçoada, a prevenção que nos une não é feita de amizade mas mesclada com ressentimento, ódio, inimizade. Esta união amaldiçoada é total. Por isso, ao detectar um vírus, tornar-se-á implacável. A sociedade pode tornar-se uma massa ilhada que não hesitará em apontar o próximo quando ponha em risco sua saúde e a de sua família. (ALZUETA, p. 83-84, tradução nossa, grifos nossos)

Essa crítica seria muito bem aplicada, a uma, à forma com a qual os veículos de comunicação habitualmente tratam o assunto (vide o item 2). Se a constatação da massiva quantidade de matérias sobre esses eventos em relação à cobertura de outros igualmente aglomeradores ainda não for suficiente para cravar uma predileção certeira sobre o tema, chama atenção a abordagem sensacionalista e pseudomoralista. É importante ressaltar que, independentemente de contexto pandêmico, é na carinhosamente chamada fauna noturna (e muitas vezes apenas nela) que uma diversidade de alvos de diferentes tipos de discriminação manifesta comportamento emancipatório: da tradicional figura do boêmio a *rappers* e funkeiros, mulheres empoderadas, LGBTQIA+ ou simplesmente jovens, acossados pelo classismo, racismo, machismo, homofobia, patriarcalismo, familismo e adultocentrismo. (TEIXEIRA, 2012) No Distrito Federal, particularmente, é fácil evidenciar que a cultura urbana noturna tem sido alvo de incessante perseguição, como expõe Marcelo Augusto de Almeida Teixeira em belo resumo da década que passou:

> Em 2010 o jornal Correio Braziliense cita uma frase do arquiteto Paulo Mendes da Rocha: “Brasília é boa para os ouvidos. Reclamar do barulho de certas superquadras é um luxo”, mas o mesmo jornal noticiou meses depois que seria no Plano Piloto onde mais haveria reclamações contra poluição sonora, principalmente em relação a bares e em 2012, o site “Brasil 247” noticiava que o Plano Piloto ainda liderava como foco de queixas. (MADER, 2010; BOECHAT, 2010; TRINDADE, 2012). A convivência problemática entre estabelecimentos noturnos e moradores no Plano Piloto não é nova: em 1999, foi apresentado um projeto de lei que proibia a renovação e a concessão de alvarás de funcionamento para boates dentro do Plano Piloto de Brasília, acusando-as de promoverem “desvirtuação” do comércio local e “cenas de sexo e promiscuidade”. A lei foi aprovada em 2001 (Lei 2.478/01), iniciando uma série de leis sobre atividades noturnas no Distrito Federal: em 2003, o Governo do Distrito Federal consegue limitar o funcionamento de estabelecimentos noturnos até as três da madrugada e restringido em 2008 para as duas da manhã nos finais de semana e feriados. Em 2008, o Governo do Distrito Federal regulamenta os níveis de decibéis tolerados em atividades noturnas pela lei 4.092. Em 2013, música ao vivo e mecânica foi proibida nos bares e restaurantes

> do Setor Sudoeste, bairro de classe média alta e uma onda de fechamentos e autuações de bares, boates e quiosques com base lei 4.092/08 pelo Instituto Brasiliense de Meio Ambiente (IBRAM) fazem surgir as primeiras reações, como o coletivo “Quem desligou o som?”, organizado com o objetivo de rediscutir os limites de decibéis estabelecidos na lei 4.092/08 que, na prática, faz todos os bares, restaurantes e boates do Distrito Federal operar na ilegalidade. (TEIXEIRA, 2014)

A duas, o fomento ao denuncismo foi alimentado, no Brasil, pela já mencionada polarização de posturas políticas que produziram um contexto aparentemente paradoxal que encontrou paralelo em pouquíssimos governos do mundo (como nos Estados Unidos apenas até o fim da administração Trump): o Poder Executivo de viés autoritário — e uma grande parcela do empresariado — estimulando aglomerações em nome de uma suposta liberdade de locomoção e de reunião, e as forças progressistas e comunitárias rogando à população que não fosse à rua. Não haverá oportunidade aqui para discutir em profundidade por que o Governo Federal empenhou-se em radicalizar esse negacionismo dia após dia. Tem-se muito claro, porém, que a princípio embasou-se na forma mais vintage do liberalismo calcado na liberdade individual burguesa "de primeira geração" que chegou ao ponto de explicitamente falar em optar entre preservar vidas ou a economia, como se constituíssem duas categorias antagônicas. Fora a desumanidade do discurso que suscita a possibilidade de pôr a preservação de vidas em segundo lugar, o tempo não tardou a demonstrar da forma mais compreensível para o empresariado — e dolorosa para a comunidade — que tudo se trata uma coisa só. Remanesceu, no entanto, o legado de rivalidade "científica" e política entre esses grupos, o que configurou um cenário como o temido por Alzueta (2020, p. 83-84).

Não se estimulou, outrossim, uma assistência social efetiva. O auxílio emergencial nos termos aprovados pelo Congresso trouxe algum alento a muitas famílias, mas, afora todos os percalços de execução, sem falar em uma considerável lacuna temporal quando uma renovação dessa política fez-se necessária, não se estimulou a contrapartida da população, que seria a adesão massiva às medidas de distanciamento, ou seja, patrocinou-se um déficit bilionário sem que se colhesse o resultado social (e econômico, claro) pretendido[36]. As linhas de crédito para pequenas empresas não se fizeram efetivas[37]. No caso do setor cultural especificamente, a (in)efetividade da Lei Aldir Blanc transpareceu um adicional e endereçado descaso.

Na impossibilidade de consenso[39] , lastimavelmente o governo do Distrito Federal optou pela via repressiva mais pura e mantém, desde 8-3-2021 até ao menos a data de fechamento deste artigo (em abril de 2021), toque de recolher das vinte e duas às cinco horas[40] , o que certamente fustiga apenas a vida noturna. Todas as demais atividades exercidas fora desse horário voltaram a ser liberadas em

19-3-2021, exceto atividades congressuais corporativas e, justamente, culturais de qualquer natureza e boates e casas noturnas.[41] Pode facilitar a fiscalização, mas não acaba com problema: todos os eventos relacionados nas notas 17 a 20 ocorreram após a instituição do toque de recolher. Não raro, decisões arbitrárias nessa matéria acabam por surtir um efeito contrário. No Rio de Janeiro, nos últimos dias de 2020, a proibição de última hora de festas que já dispunham de licença do Poder Público levaram diariamente milhares de notívagos às areias das praias da Zona Sul ao cair da tarde em massivos eventos informais — indebeláveis mesmo com a chegada da Polícia Militar — que a ironia carioca logo apelidou de CovidFest.[42] Tem-se um caso claro em que tanto o problema quanto a solução demonstraram-se desastrosos.

Nancy Fraser (2013, p. 761) alerta que não é suficiente, em situações de anormalidade, um processo dialógico entre sujeitos e autoridades: é necessária também a busca de soluções executáveis que conectem a contestação e a legitimidade de uma decisão, mediante um trilho institucional formal bidirecional sensível ao trilho da sociedade civil. No atual panorama político e social, não temos observado nem uma coisa, nem outra. Boaventura de Sousa Santos (2020, posição 182), como aqui já se apontou, lamentou a obsolescência da figura do intelectual de vanguarda, nem tanto pelo conteúdo da produção acadêmica em si, mas pela necessidade epistemológica de estar atento às necessidades dos cidadãos comuns.

O controle das festas é difícil, mas não deveria ser impossível, haja vista a experiência histórica anterior. Lilia M. Schwarcz e Heloisa M. Starling (2020) não registram a ocorrência de eventos clandestinos, mas sim, pelo contrário, o cancelamento de um sem-número de festividades durante a Gripe Espanhola em 1918 no Brasil, não obstante a população tenha ido à forra no Carnaval mais animado de todos os tempos em 1919, já com a doença debelada. O ambiente de tragédia foi semelhante, mas a diferença em relação a hoje residiu justamente num franco espírito colaborativo e de solidariedade a que todos se prestaram, que os governos coordenaram e onde se priorizou assistência aos que ficaram sem recursos, ou seja, tudo aquilo que podia e deveria ter ocorrido desde o início do quadro pandêmico. Isso numa época em que não se dispunha das ferramentas tecnológicas a serviço da comunicação e sociabilidade de hoje em dia. Não se aproveitou a oportunidade em que todos se chocavam com a escalada de mortes. Num momento em que o Brasil caminha a passos largos para os quatrocentos mil mortos, e o número de óbitos já supera o de nascimentos em muitas localidades, se for possível escapar do panorama niilista exposto por Wendy Brown e Marcuse, é de se perguntar qual a altura dos novos everestes que precisaremos atingir para que a sociedade se

incumba da tarefa de, salvo atividades realmente essenciais, parar e se ajudar, assumir estratégias de interlocução e controle social de políticas públicas, exercer mobilização que pressione e eventualmente extrapole as vias formais e a ordem estabelecida — com vista à breve retomada dos direitos em sua plenitude (ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JUNIOR, 2019).

6. CONCLUSÃO

O fenômeno das festas clandestinas durante a pandemia de Sars-Covid-2 (Covid-19) serve como um recorte para promover uma reflexão global sobre todos os aspectos sociais e políticos implicados no desenvolvimento das relações humanas e nas estratégias de políticas públicas conduzidas no período. A festa é uma categoria primordial da sociabilidade humana e manifesta-se espontânea e quase irresistivelmente mesmo nos momentos mais obscuros da história. Durante uma pandemia de fácil contágio, no entanto, surgem sérias questões éticas que não permitem que se admita com naturalidade a aglomeração de pessoas, sendo necessárias intervenções que se chocam com o espírito gregário humano e suscitam um alegado antagonismo entre os direitos à liberdade de locomoção e reunião e de participar da vida cultural da comunidade e o direito à vida e à saúde pública, com repercussões sobre o grau de autoritarismo que se pode tolerar do poder público, o denuncismo entre cidadãos e a expectativa de solidariedade intersubjetiva com vistas tanto à superação do quadro quanto à ajuda humanitária durante o flagelo. O escapismo contraproducente revelado pela proliferação de festas clandestinas quando se espera consternação e foco no problema manifesta-se como produto de um cenário niilista que não propiciou a comunhão: o Poder Público federal estimulou o descumprimento de medidas sanitárias, o empresariado pressionou pela infactível normalidade das atividades, os serviços públicos foram prestados de forma deficitária e os imprevidentes decretos de medidas restritivas excepcionaram uma série de atividades, de modo que deslegitimaram o engajamento consensual da população. A assistência social aos desamparados incorreu numa série de falhas, inclusive quanto à universalidade, e a política cultural e o socorro aos pequenos empresários e artistas demonstraram-se absolutamente inócuos. A mídia local e regional dedicou-se a noticiar os eventos de modo sensacionalista, sem necessariamente promover uma correspondente conscientização, e reproduzindo a assimetria de tratamento da Administração em relação a outras atividades econômicas, recreativas ou religiosas. Esse conjunto de fatores reforçou a percepção da perseguição histórica à cultura urbana noturna, que se dá com habituais e peculiares requintes no Distrito Federal. Mesmo as medidas repressivas e fiscalizatórias mais rígidas revelaram-se ineficientes e acarretaram um efeito adverso adicional de denuncismo e animosidade. A escalada de mortes a

níveis inimagináveis, descolados do já alto paradigma mundial, tampouco sensibilizou as pessoas. A difícil solução desenhar-se-ia com o estabelecimento de um pacto consensual hegemônico que, na impossibilidade de ser unânime, deveria ao menos comportar uma convergência em torno de um processo estratégico de enfrentamento à pandemia, o que não se tem verificado no radar das autoridades. O desafio de controlar as festas clandestinas é penoso, mas não impossível, como se verificou durante a Gripe Espanhola no Brasil em 1918, o que não impediu que, erradicada a peste na virada do ano, fosse comemorado em 1919 o Carnaval mais animado da história. É o roteiro que se gostaria de esperar para 2022.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. Reflexões sobre a peste: ensaios em tempos de pandemia. São Paulo: Boitempo, 2020.

_____. ¿En qué punto estamos? La epidemia como política. Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo Editora, 2020.

ALZUETA, Esteban Rodríguez. “Las trampas de la unidad: Malvinas, el Guasón y el coronavirus: una prevención hecha de desconfianza y enemistad”. In: SVAMPA, Maristella et al. La fiebre. ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), 2020.

BAKHTIN, M. M. A cultura popular na Idade Média e no Renascimento: o contexto de François Rabelais. São Paulo: Hucitec; Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2010.

BEEVOR, Antony. Berlim 1945: a queda. Rio de Janeiro: Best Bolso, 2015.

BROWN, Wendy. Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente. São Paulo: Politeia, 2019.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Para um debate teórico conceitual e político sobre os direitos humanos. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019.

FRASER, Nancy. Justiça anormal. Revista da Faculdade de Direito da USP, v. 108, p. 739- 768, jan./dez. 2013.

GALINDO, María. “Desobediencia, por tu culpa voy a sobrevivir”. In: AGAMBEN, Giorgio et al. Sopa de Wuhan. ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), 2020.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Itapevi, SP: Nebli, 2016.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lecio. Brasil: neoliberalismo versus democracia. São Paulo: Boitempo, 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A cruel pedagogia do vírus. São Paulo: Boitempo, 2020.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. A bailarina da morte: a gripe espanhola no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

TEIXEIRA, Marcelo Augusto de Almeida. "A cidade boêmia: circulando ideias e formando corpos". In: XII Seminário da História e Urbanismo. A circulação das ideias na construção da cidade: uma via de mão dupla, 2012, Porto Alegre. Porto Alegre: XII Seminário da História e Urbanismo, 2012.

_____. “Vivendo a noite urbana, pensando a vida noturna: das cidades 24 horas a Brasília”. In: Fórum Habitar 2014, 2014, Belo Horizonte. Belo Horizonte: Anais do Habitar 2014, 2014.

ŽIŽEK, Slavoj. Pandemia: Covid-19 e a reinvenção do comunismo. São Paulo: Boitempo, 2020.

Capítulo 8

10.37423/220606020

A DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA NA ATENÇÃO AO GÊNERO: AÇÕES DESTACÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA NO ANO DE 2020.

Karine Freitas Souza — *Universidade Federal da Bahia*

Camila Angélica Canário de Sá Teixeira — *Universidade Federal da Bahia*

Resumo: Desde o anúncio do primeiro caso de Covid-19, o mundo enfrenta uma série de desafios para se adaptar às mudanças que trouxe a declaração do estado de pandemia pela Organização Mundial de Saúde. No Brasil, enfrentam-se as dissonâncias entre Governo Federal, Estados e Municípios quanto ao enfrentamento da crise sanitária e socioeconômica. A Defensoria Pública do Estado da Bahia tem se posicionado no sentido de não minimizar a gravidade da situação, inobstante o contexto tenha sido uma fonte de provocações e remodelagens necessárias para manter o alcance do seu serviço e preservar-se como garantidora de proteção às pessoas em situação de vulnerabilidade. O presente trabalho, resultante de uma pesquisa exploratória, pretende analisar as ações implementadas durante a pandemia, a partir das mudanças sofridas, e que merecem destaque no ano de 2020 na defesa da coletividade de mulheres baianas. Analisaram-se dados primários sobre os problemas sobressalentes no período e as respostas dadas pela instituição no mote de sanar ou provocar o poder público para a adoção de medidas, mensurando o nível de influência e eficiência da instituição na identificação dos problemas encontrados. Foi feita uma pesquisa na página web da Defensoria Pública, a partir das notícias veiculadas, para identificar as ações realizadas no período, procedendo-se com entrevista à Coordenação do Núcleo de Defesa da Mulher da capital a fim de entender a nova dinâmica de funcionamento. Dá-se maior atenção a recorte sobre em que medida as mulheres negras foram beneficiadas com as atuações institucionais. Os resultados das análises levam a refletir sobre o papel da instituição na constituição de políticas públicas e em eventuais protocolos de atuação, notadamente nas questões concernentes ao gênero.

Palavras-chaves: Defensoria; feminismo; Covid; pandemia; interseccionalidade; políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

Ao surpreender o mundo, a doença nominada de Sars-Cov-2, em 31/12/19, foi descoberta sob uma nova linhagem do coronavírus em Wuhan, na China. Comparando-se os grupos que apresentam sintomas leves com os que têm agravamentos reais da doença, dada a sua alta taxa de transmissibilidade, o número de óbitos torna-se muito elevado, caso os governos deixem de adotar medidas de contenção da pandemia (FARIAS, 2020). Notadamente, a doença tende a atingir um contingente maior de públicos com renda mais baixa e condições sociais desfavoráveis. Inclusive, o impacto de gênero do surto da COVID dificilmente é discutido, constatando-se assim a existência de políticas públicas que não consideram as diferenças de gênero, como se homens e mulheres fossem igualmente afetados(ESTRELA et al, 2020).

Apesar de ter sido declarado, no dia 04 de fevereiro de 2020, estado de emergência pelo Presidente Jair Bolsonaro, após o episódio do resgate dos brasileiros em Wuhan, a partir de então, - uma série de decisões por parte do Governo Federal minimizaram o alcance da doença ao longo dos meses seguintes, mesmo diante de cidades da Europa e Américas tornando-se epicentros da doença, em função da grande circulação de pessoas ao redor do mundo.

No dia 11 de março de 2020, Tedros Adhanom, diretor geral da Organização Mundial de Saúde (OMS), declarou que a doença merecia ser galgada ao status de pandemia, já destacando preocupação quanto à letargia das nações em seus planos de ação no enfrentamento da enfermidade. Diante da inércia do governo federal, os governos estaduais e municipais passaram a protagonizar as recomendações de distanciamento e isolamento social.

Na Bahia, editaram-se os Decreto nº 19.529 de 16 de março de 2020, e o Decreto nº 19.549 de 18 de março de 2020 visando declarar situação de emergência em todo o território baiano, conforme a Instrução Normativa do Ministério da Integração Nacional nº 02, de 20 de dezembro de 2016 e regulamentar, no Estado da Bahia, as medidas temporárias para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Nesse último, em seu artigo 2º, já se autorizava “a mobilização de todos os órgãos estaduais, no âmbito das suas competências, para envidar esforços no intuito de apoiar as ações de resposta ao desastre, reabilitação do cenário e reconstrução”.

Buscando cumprir a sua missão constitucional e objetivando conter a evolução da transmissibilidade, a Defensoria Pública do Estado da Bahia editou a Portaria 318/2020, publicando aviso em que suspendia inicialmente o atendimento ao público em todo o Estado por

30 dias e mantinha o atendimento de casos de urgência, até mesmo como prova de comprometimento com a proteção dos direitos sociais fundamentais e reafirmando-se, sob a ótica da consciência do seu papel, no contexto pandêmico, enquanto agente político destinado a proteger o cidadão (STURZA et al., 2020).

Com a edição sucessiva de leis, decretos, portarias e instruções normativas, ao longo de 2020, recomendatórias de distanciamento e isolamento social, a instituição viu-se no desafio de reinventar sua forma de atuação.

O presente trabalho é um estudo inicial, perfazendo-se em uma pesquisa de cunho exploratório e incipiente, que operou na condição de levantamento dos dados primários e uma análise inicial das condições ofertadas pela Defensoria Pública no que tange às decorrências do enfrentamento da violência de gênero enfrentada pelas mulheres, incluído o recorte de raça. É um trabalho de caráter qualitativo, que se apresenta como um retrato inicial, sem pretensão de esgotar, por ora, todas as possibilidades que o cenário representa.

2. A VIOLÊNCIA DE GÊNERO E SEUS ENLACES EPISTEMOLÓGICOS

O discurso de ódio enraizado na sociedade patriarcal fundamenta a naturalização da violência contra a mulher. O estudo da violência de gênero, suas causas, efeitos e impactos deve levar em consideração, as desigualdades estruturadas nas relações de dominação e privilégio. Estudos alicerçados no Feminismo, enquanto teoria crítica e política, funcionam como lastro para a observação do cenário.

Primeiramente, é de se reconhecer o feminismo como mais significativo movimento da segunda metade do século XX, alçando-se, no século XXI, a política de Estado, com ampliação de ingerência nos protocolos de consulta e direcionamento de políticas públicas. Socialmente, contudo jaz o desafio da implementação efetiva de direitos iguais (BANDEIRA; MELO, 2010). Primeiramente, faz-se necessário entender que a violência de gênero pode ser encontrada na realidade e cultura de todos os países, apresentando-se com maior ou menor frequência, mesmo em países mais desenvolvidos. Desde a repetição irrefletida de padrões culturais até a violação presente em instituições como a família, a igreja, a escola, a mídia e o próprio Estado, a opressão masculina existe e sobrepuja a dignidade

feminina. O desempenho de cada gênero, as habilidades e os limites são fruto de uma construção histórica e social que se protrai ao longo do tempo e insiste em reservar a cada sexo o seu destino no mundo. Nesse contexto, a fragilidade, inferioridade e enclausuramento femininos sobressaem.(SAFFIOTI, 2015).

Heleieth, inclusive, explicita as múltiplas perspectivas acerca do conceito de gênero. “Como aparelho semiótico (LAURETIS, 1987); como símbolos culturais evocadores de representações, conceitos normativos como grade de interpretação de significados, organizações e instituições sociais, identidade subjetiva (SCOTT, 1988); como divisões e atribuições assimétricas de característicos e potencialidades (FLAX, 1987); como, numa certa instância, uma gramática sexual, regulando não apenas relações homem–mulher,mas também relações homem–homem e relações mulher–mulher (SAFFIOTI, 1992, 1997b; SAFFIOTI e ALMEIDA, 1995)etc. Cada feminista enfatiza determinado aspecto do gênero,havendo um campo, ainda que limitado, de consenso: o gênero é a construção social do masculino e do feminino”(SAFFIOTI, 2015, p. 44/45)

O que se tem apontado pelos estudos é que o conceito de gênero tão menos se distancia das meras diferenças biológicas para mais se aproximar à esfera de relações socioculturais determinadas por fatores outros como cultura, regras e patriarcalismo (SIQUEIRA, 2008). O reconhecimento de que há uma casta masculina, supostamente superior, a exercer dominação sobre o sexo frágil tem conduzido, ao longo da história, a uma sociedade eminentemente patriarcal e machista, na qual às mulheres reserva-se o papel dos postos de trabalho inferiores, da desigualdade salarial, e também da maternidade, dos cuidados com o lar, da natureza de reprodutoras, e principalmente de subordinadas à ideologia masculina(MATOS; CORTÊS, 2010).

Indubitável, portanto, o reconhecimento do gênero como algo que vai muito além das diferenciações meramente biológicas (LATANZZIO, RIBEIRO, 2018), pelo que devemos partir para o alcance da violência.

A violência sofrida pela mulher, segundo a ONU, já é classificada como epidemia GLOBAL, predominando-se a violência física e sexual. Dados publicados pela OMS apontam para o parceiro íntimo, marido ou ex-marido como agressor principal (BALESTERO e GOMES, 2015). Nesse contexto, diversas são as violações que as mulheres sofrem, tendo o feminismo se reorganizado na sua trajetória para alimentar a criticidade capaz de conceituar os diversos tipos de violências a que estão submetidas, com fito de bem melhorar a análise do que está ou não sendo feito para equacionar o problema. O ato violento é multidimensional por natureza e sua análise inclui um julgamento social,

que varia conforme valores e contextos culturais. O que se defende é que a violência não deve estar necessariamente atrelada à existência de lesão, embora se reconheça que esse é um ponto de dificuldade na medida em que usualmente é imposta como critério para a sua identificação (WOLLMAN, 2018).

Em verdade, a violência ou a sua falta, que é o esperado, remetem ao direito de preservação da necessidade de segurança, conceito extraído do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e que propugna que a ausência de conflito violento estampa a garantia de que o ser humano possa sentir-se seguro, livre do medo, com necessidades básicas atendidas, direitos humanos reconhecidos e potencial para conduzir as suas escolhas na medida das suas oportunidades(REBELLO,2017) Assim, as raízes e reflexos da violência de gênero denotam como está-se diante de uma complexidade de situações dinâmicas e conectadas, que demanda políticas públicas em frentes complementares.

Primeiramente, porque é importante reconhecer que estamos à frente de um wicked problems e considerarmos a clássica definição para esse tipo de problema social. A violência de gênero é um tema relevante, complexo e relacionado a elementos que compõem matrizes contemporâneas, mas que envolvem grupos heterogêneos de atores sociais, realidades incertas, dissonância de informações e inter-relação entre as esferas globais, nacionais e locais.

Segundo Rittel and Webber (1973) os wicked problems possuem dez características basilares: não são facilmente definidos e tanto seu conceito, quanto seu objetivo são contestados; Não possuem uma solução definitiva; as soluções não são verdadeiras ou falsas, mas boas ou ruim aos olhos das pessoas envolvidas; Não envolvem soluções imediatas e definitivas; cada tentativa de solução é um “tiro de elite”. em muitos casos não se pode desfazer soluções e não há espaço para tentativa e erro; não existe um rol claro de potenciais soluções e nem um enumerado de permissões bem descritas para ser incorporada no plano de ações; todo wicked problem é único e pode ser considerado um sintoma de outro problema; a existência de discrepâncias pode ser explicada de diversas maneiras; Inexiste tolerância pública para iniciativas ou experimentos falhos (HEAD, 2008).

Os problemas malvados, ou wicked problems, portanto, não podem ser ajustados a uma solução unifacetada, não devendo, de igual sorte, serem simplificados e enfrentados apenas com um tipo de política pública.Infelizmente, falhas e resultados indesejados são mais frequentes do que se pode imaginar em muitas áreas complexas e isso se dá por inúmeras razões: os problemas são subestimados; os problemas são mutáveis; as soluções deveriam ser endereçadas aos sintomas e não a causas incertas, as divergências ideológicas conduzem a soluções inefetivas e ineficazes; a base de

conhecimento necessária para uma implementação eficaz pode ser fraca, fragmentada ou contestada; algumas soluções podem depender da obtenção de grandes mudanças de atitudes e comportamentos, mas os incentivos de alavancagem para tanto são insuficientes para garantir que as mudanças sejam efetivamente implementadas (HEAD, 2008).

Nesse fluxo, as políticas públicas com enfoque no gênero conceituam-se como aquelas em que a existência da diferença de gênero não é contestada e é capaz de provocar ações diferenciadas em benefício das mulheres, tanto relativamente a sua formulação, tais como as iniciadas nos idos dos anos 80, assim como relativamente a ações específicas dirigidas a um público mais amplo. De igual sorte, a distribuição de competências nos campos da política também reverberam no direcionamento quanto aos apelos e reivindicações, reservando-se o combate à violência contra a mulher aos níveis estadual e municipal, assim como as questões relativas à saúde, diante da descentralização administrativa, aos três entes federados de poder (FARAH, 2004)

Por outro lado, há diferentes perspectivas para incorporação da presença feminina na formulação e execução de políticas públicas: “i) visão reprodutiva (mulheres como mães/cuidadoras);ii) produtiva (mulheres enquanto mão de obra de trabalho remunerado); iii) reativa(inclusão posterior das mulheres no planejamento da política); e iv) inclusiva(mulheres enquanto público-alvo prioritário).”(MELLO, MARQUES, 2019)

Outro importante ponto a considerar diz respeito à forma como o Estado Brasileiro absorveu e continua absorvendo as demandas feministas relacionadas a violência doméstica (Santos, 2010) e nesse fluxo podemos incluir a análise do papel da Defensoria Pública da Bahia.

Três etapas merecem destaque e foram fundamentais para o fomento de políticas públicas ou uma política nacional de atenção à violência de gênero, que se constituíram na criação da primeira delegacia especializada de defesa da mulher, o direcionamento dos crimes de violência doméstica para os Juizados Especiais Criminais e, por fim, a promulgação da lei Maria da Penha. Esses momentos simbolizam situações reais demonstrativas de que os discursos feministas saíram do completo ostracismo para galgarem degraus que perpassaram desde a absorção restrita e centrada exclusivamente na criminalização à absorção ampla das demandas feministas, com a edição da lei Maria da Penha,embora muitos avanços ainda sejam possíveis e necessários. Fato é que o processo de formulação e aprovação da lei demonstram uma articulação estreita intensa entre o governo e os movimentos feministas, de sorte, que a assunção de governos não sensíveis à causa apenas retarda e

dificulta a implementação de políticas públicas voltadas a trazer avanços ao cenário desbravado legalmente pela lei maria da penha.

Em verdade, a aprovação de leis direcionadas ao enfrentamento da violência tem sido uma estratégia adotada pelos movimentos feministas para minimamente garantir reconhecimento de direitos e acesso à justiça àquelas em situação de violência. Os avanços legislativos registrados a partir da década de 1990 são contextualizados pela Conferência para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e Conferências Internacionais de Direitos Humanos (Viena, 1993), População (Cairo, 1994), Mulheres (Beijing, 1995) (PASINATO, 2015). Referida autora, contudo, chama atenção para dados do DataSenado(2013), que apontam que 99% das entrevistadas já ouviram falar da Lei Maria da Penha, mas apenas 9% disseram saber muito e 23% razoavelmente bem/bastante sobre seu conteúdo, o que somente atesta o hiato entre a realidade do que deve ser e do que efetivamente é.

Dentre as mudanças promovidas por essa sistemática, a mais simbólica é o apontamento de que a violência de gênero consiste numa violação de direitos humanos, o que passou a ser o novo paradigma para nortear as respostas estatais. Entretanto, pesquisas apontam para a ineficácia dos serviços de apoio às vítimas de violência domestica, que vão desde a falta de estrutura e recursos materiais à falta de políticas sociais distributivas de direitos, aliadas a dificuldade de se operacionalizar um trabalho harmonizado, intersetorial e multidisciplinar, já que cada organismo tende a funcionar como “microrrede”, gerando atuações fragmentadas, descontinuadas e limitadas por uma visão assistencialista ou autocentrada, com pouca ou nenhuma efetividade no fortalecimento e empoderamento de mulheres (PASINATO, 2015).

Paralelamente a isso, temos que o sistema de justiça impõe uma divisão de atribuições não muito didática, através de órgãos com missões especializadas e nem sempre atreladas, com disposição espacial não centralizada,fazendo com que as mulheres em situação de violência ou não saibam a quem se dirigir ou, não raro, tenham que peregrinar entre os diversos locais da rede de enfrentamento,a fim de resolver um conflito doméstico e familiar que envolva crime de violência doméstica e familiar, questões de família e medidas protetivas de urgência(VENANCIO, 2017)

Por essa razão, tornou-se uma pauta hegemônica frente aos movimentos de mulheres no Brasil a perspectiva de priorização de direitos que se projetam e materializam no aumento do espaço da cidadania, na desdobramento de direitos aos diversos segmentos sociais e na recepção das demandas provenientes deles pelo atendimento estatal. Isso porque, estudos demonstram que políticas e

programas incorporam paulatinamente temas da agenda de gênero, a despeito do contraste entre mulheres constantemente invisibilizadas e ações governamentais adeptas de uma 'consciência de gênero'(FARAH, 2004)

Há ainda muitos pontos de lacuna e muito a se fazer, tendo a pandemia do coronavírus descortinado novas e velhas insuficiências e uma realidade de violência que não diminui e continua vulnerabilizando as mulheres em seus ambientes de trabalho, domésticos e sociais.

O desenvolvimento de ações determinantes, nesse contexto de pandemia, representa um fomento ao plano das ideias, considerada nos estudos em políticas públicas, como o centro do processo de sua produção (CAPELLA,2015). Assim, muito importante que se avalie e diferencie, dentre as ideias desenvolvidas pela Defensoria Pública no ano de 2020, sob a perspectiva de raça e gênero, quais delas estavam relacionadas com questões e quais delas estavam efetivamente ligadas a um problema, capaz de despertar uma ação governamental.

2.1 A QUESTÃO RACIAL ENQUANTO ELEMENTO DE DESTAQUE

Se de um lado, a marginalização dos direitos das mulheres retratava diferenças do passado, o engajamento e ativismo femininos evidenciaram a responsabilidade das instituições vocacionadas à defesa dos direitos humanos, a exemplo da Defensoria Pública, em incorporar uma análise de gênero e raça em suas práticas (CRENSHAW, 2002). A avaliação das experiências vivenciadas no contexto da pandemia, de igual modo, aponta para a investigação de vulnerabilidades exclusivas de subgrupos específicos de mulheres, a exemplo de gestantes pobres e negras, vítimas de agressão doméstica; mulheres presas, inclusive, infectadas pela COVID-19, como se percebe no rol de notícias publicadas no sítio eletrônico da instituição.Em verdade, os movimentos de mulheres no Brasil há muito defendem a identificação dos grupos de mulheres mais atingidos pelo processo de vulnerabilização e exclusão, especialmente mulheres negras e mães solo.

Lélia Gonzalez teve seu pensamento traduzido por diversos autores. Considerada como dos maiores expoentes para o feminismo negro, Cláudia Pons aborda muito bem as diferentes facetas que o racismo pode apresentar, notadamente para preservar suas estruturas de opressão: pode ser aberto ou disfarçado. Quando é aberto, mais usualmente encontrado nos países de origem anglo-saxônica, torna-se mais fácil de identificar. Entretanto, quando é disfarçado, o que acontece predominantemente junto aos países latinos, a miscigenação e suposta democracia racial funcionam como óbices a que se reconheça a existência do próprio racismo e como ele se infiltra nas camadas

sociais, muito em função de mitos que se consolidam em torno desses dois temas. O racismo latino-americano se retroalimenta com o desejo de embranquecer e com a negação da própria raça e cultura"(CARDOSO, 2014).

Djamila Ribeiro destaca o discurso de Sojourner Truth, ex-escrava que se tornou oradora, na Convenção dos Direitos das Mulheres em Ohio, que já exaltava a situação da mulher negra como radicalmente diferente da situação da mulher branca. Construído sob as bases de severas críticas ao movimento feminista, o feminismo negro precursor de Angela Davis já denunciava a segregação interna, que, em 1989, foi definida por Kimberlé Crenshaw, através da explicitação de que a interseccionalidade era o mecanismo de se retratar os efeitos estruturais e dinâmicos do cruzamento entre dois ou mais planos da subordinação.A interseccionalidade, portanto, nos direciona a entender que uma opressão não pode preponderar diante da outra e, por sua natureza estruturante, raça, classe e gênero são indissociáveis (RIBEIRO, 2016).

Para melhor compreender o racismo e a forma como se retrata no seio social, basicamente dois componentes compõem um sistema de classificação racial: as categorias raciais e o método de identificação racial. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) vale-se de cinco categorias raciais, que são preto, pardo, branco, amarelo, indígena e utiliza a autodeclaração como método de identificação (SILVA, 2019). Como se lê do próprio artigo 2º e 8º da lei maria da penha, a perspectiva de gênero e marcadores sociais encontram-se previstos, embora nos pareça de uma maneira muito ampla e pouco concreta. Na prática, ainda é preciso atentar para a necessidade de que as instituições públicas não deixem de registrar os marcadores, principalmente nas esferas estaduais e municipais.

Foi realizado um estudo, publicado em 2017,com dados obtidos do cruzamento dos bancos de dados do SIM (Sistema de Informações sobre Mortalidade) e do SINAN (Sistema de Informação de Agravos de Notificação), com objetivo de descrever o perfil de mortalidade por agressão em mulheres. A publicação revela que das 567.456 mulheres vítimas de violência que foram notificadas, entre 2011 e 2015, 2.599 vieram a óbito por agressão, sendo 54,7% em mulheres negras, seguidas de brancas (42,4%). A análise desagregada por raça/ cor da pele mostra que, em todas as faixas etárias, as negras são as principais vítimas, com exceção das idosas, cuja raça/cor branca é superior, correspondendo a 64,3%(BARUFALDI, et. al., 2017).

Segundo dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia, no ano de 2020, foram registrados 113 feminicídios no estado, sem indicativo de raça, o que acaba por atribuir neutralidade

aos dados, desconsiderando que esses marcadores fazem diferença para identificar desigualdades e discriminações.

O anuário brasileiro de Segurança Pública aponta para uma redução de praticamente todas as notificações de crimes em delegacias de polícia, tendo a Taxa de homicídios femininos na Bahia ficado em 5,7 por 100.000 mulheres e a taxa de feminicídio em 1,5 por 100.000 mulheres. A legislação sobre feminicídios no país entrou em vigor apenas em 2015, e, infelizmente, muitos casos de feminicídios ainda são equivocadamente classificados como homicídios, o que torna os dados questionáveis.

Apesar de não haver uma especificação, por unidade da federação, os dados do referido anuário apontam para um percentual de, dentre as vítimas de feminicídio, no ano de 2020, 61,8% de negras, 36,5% brancas, 0,9% amarelas e 0,9% indígenas. Entre as vítimas dos demais homicídios femininos 71% eram negras, 28% eram brancas, 0,2% indígenas e 0,8% amarelas. Os dados refletem realidades que nunca estiveram submersas. As mulheres negras são as mais gravemente atingidas pelos efeitos da pandemia.

Em análise aos escritos de Nancy Fraser, filósofa americana filiada à escola da Teoria Crítica e titular da cátedra de Ciências Políticas e Sociais da New School University e que muito bem tem definido a, abordagem bidimensional da justiça de gênero, Maria do Socorro Ferreira Osterne (2016) apresenta a perspectiva de que a justiça precisa considerar tanto a dimensão da redistribuição de bens e riquezas sociais como o reconhecimento valorativo cultural. Assim, as respostas às demandas devem considerar o princípio da igualdade sem deixar de dar destaque, quando necessário, às diferenças.

O advento da legislação de 2009 significou um forte avanço na remodelagem das Defensorias Públicas e, em sendo assim, provocou a necessidade de fortalecimento dos setores especializados, que operacionalizam sua atuação almejando a crescente inserção tanto na formulação de políticas públicas quanto na participação em processos legislativos. É finalidade dos Núcleos, portanto, na forma da lei Complementar 26 de 2006, em seu artigo 59, exercer as funções institucionais e adotar as medidas judiciais e extrajudiciais necessárias à consecução dos objetivos e diretrizes definidos no plano bienal de atividades, metas e políticas institucionais aprovadas e nos respectivos programas de atuação.

Sendo a defesa das vítimas de violência doméstica parte integrante do Núcleo de Direitos humanos, deve haver uma incessante busca pela cessação de todas as formas de discriminação, sejam elas fundadas em gênero, raça ou classe social. Por essa razão, a inclusão de indicadores sociais,como raça/cor e gênero, é prática adotada no seio institucional e a necessidade de que os dados sejam

transparecidos pelo demais órgãos da rede também fez parte do rol de providências encadeadas no ano de 2020.

Por sua vez, a lei 11.377 de 06 de fevereiro de 2009 criou a Ouvidoria que, desde então, atua no recebimento, encaminhamento e acompanhamento de denúncias, reclamações e sugestões dos cidadãos relativas aos serviços prestados pela Defensoria Pública. É órgão auxiliar da Defensoria Pública, atuando em regime de cooperação com esta, sem relação de hierarquia funcional, devendo ser dirigida por um titular não integrante do quadro de Defensor Público.

É uma importante fonte de interlocução com a sociedade civil e com os movimentos sociais, constituindo-se em uma poderosa ponte para acessar as bandeiras que merecem visibilidade, tais como as feministas, feministas negras, LGBTQIA+, movimentos capacitistas, hetaristas, representativos de população de rua, dentre outros. Das notícias veiculadas no sítio eletrônico da Defensoria Pública do Estado da Bahia é forte a participação da Ouvidoria no estreitamento de diálogo com os movimentos feministas negros, tendo o ano de 2020 sido espaço e tempo para dar perceptibilidade e engajamento à pauta. Muitas das ações destacadas no sítio eletrônico foram eventos virtuais e campanhas com grande alcance nas redes sociais.

Assim, embora sejam muitos os desafios que o movimento feminista negro enfrenta e apesar das constantes reiterativas promotoras de invisibilidade por parte das instituições públicas, a exemplo da omissão de marcadores, a Defensoria Pública, muito em função da política de igualdade racial tem enfrentado essa pauta como prioritária, dado o nível de vulnerabilidade que ela representa.“Sendo assim, articular raça, classe e gênero nem sempre revela preocupação com parcelas oprimidas, existem setores ágeis em tirar lucro político e simbólico das engrenagens identitárias” (AKOTIRENE, 2019, p. 95)

3. A ESTRUTURAÇÃO REFLEXO AO PERÍODO PANDÊMICO E AS AÇÕES REALIZADAS EM 2020

A despeito dos inúmeros obstáculos que o período pandêmico trouxe, o objetivo institucional perseguiu a garantia de que os seus serviços essenciais ao exercício da função jurisdicional do Estado mantivessem-se disponíveis e alinhados com o dever de defesa da população hipossuficiente e dos grupos vulneráveis, notadamente o de mulheres, em que a raça e a classe são importantes marcadores sociais, configurando o objeto do presente estudo.

O Núcleo de Defesa da Mulher (NUDEM), vinculado à Especializada de Direitos Humanos, foi criado no ano de 2008 e, atualmente, é o maior responsável pela promoção de ações voltadas à defesa dessa

coletividade, especialmente as vítimas de situação de violência doméstica ou familiar. Nada obsta, contudo, diante da natureza de função institucional, como determina o artigo 4º da Lei Complementar Federal 80/94, que qualquer unidade defensorial, dentro dos seus âmbitos de atuação, possa priorizar iniciativas voltadas a esse público.

A atuação inicial do NUDEM ocorre nas situações em que a demanda nasce na própria Defensoria Pública por meio de um atendimento pessoal, assim como quando é provocada por estímulo, denúncia ou intimação externa. Cumpre esclarecer como é o formato de funcionamento da Defesa da Mulher na instituição e como a Defensoria adaptou sua estrutura de funcionamento após o advento da pandemia.

Na capital, dada a quantidade de Defensores Públicos, a atuação dos mesmos é especializada e dividida por temáticas. O Núcleo da Mulher possui uma equipe composta por cinco defensores, uma servidora e seis estagiárias de nível superior, coordenados atualmente por duas Defensoras Públicas, Lívia Almeida e Eva Rodrigues, que idealizam os projetos e direcionam a execução dos trabalhos. A equipe divide-se entre o atendimento inicial e o atendimento para acompanhamento processual, junto às varas de violência doméstica e familiar da Capital. A estrutura do interior é dividida em zonas, nominadas de Coordenações Regionais, que estão submetidas a uma Coordenação do Interior única e centralizada na missão de uniformizar procedimentos e práticas em todas as áreas de atuação, sejam penais, sejam não penais.

Inobstante, todas as unidades de cada cidade do interior têm autonomia para desenvolver projetos voltados à defesa dos interesses das mulheres, já que essa atuação é função institucional determinada pela Lei Complementar Federal 80 de 12 de janeiro de 1994.

A pandemia, em função das orientações das autoridades sanitárias, impôs um ritmo diferenciado na rotina de atendimento da capital e do interior, já que foram necessários alguns ajustes nos protocolos de atendimento. Foi instituído o atendimento remoto, com fases e critérios objetivos para alcançar cada uma das etapas instituídas pela Portaria nº 308/2020 do Defensor Público Geral, que tinha como principal parâmetro os níveis de contingência/resposta estabelecidos pela Secretaria de Saúde do Estado da Bahia– SESAB.

O NUDEM passou a atuar, principalmente, de forma remota e o contato era estabelecido através do disk Defensoria, site, aplicativo ou chat no FaceBook da Instituição (ChatBot). Além disso, às segundas, quartas e sextas, havia um servidor plantonista na sede do NUDEM para realizar atendimento

presencial. No interior, cada Regional determinou seu ritmo e forma de atendimento remoto e providenciou a divulgação dos canais de acesso.

A Recomendação 002/2020 expedida pela Comissão de Direitos Humanos da Instituição orientou que a defesa das vítimas, nas comarcas com ao menos dois Defensores não-penais e onde não existiam órgãos de execução com atribuição na defesa da mulher, fosse realizada, preferencialmente, por Defensor Público não-penal, a fim de preservar a intimidade e a privacidade da vítima e evitar a atuação de um mesmo membro em favor de partes adversas, cujos interesses são irreconciliáveis.

Burocracias documentais foram relativizadas e houve o fomento de atendimento perante setores interdisciplinares, com assistente social ou psicóloga para produção de relatórios a serem anexados aos processos e servirem de prova para as medidas protetivas de urgência. Intensificou-se o diálogo com os integrantes da Rede de Atenção à Mulher do Estado da Bahia, incluindo as delegacias especializadas, a Secretaria de Política para Mulheres Infância e Juventude do município de Salvador, Secretaria de Política para Mulheres do Estado da Bahia, Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Tribunal de Justiça, representações da sociedade civil, entre outros.

No início do trabalho remoto, houve uma relevante redução no quantitativo de atendimentos realizados, no entanto, após o transcurso dos meses e do intenso trabalho de divulgação dos canais de atendimento remoto, através das redes sociais da Defensoria, de entrevistas em programas de rádio e TV e da divulgação realizada entre os integrantes da Rede de Atenção à Mulher, incluindo representantes da sociedade civil, esse número aumentou alcançando a marca de 676 atendimentos na capital ao longo do ano. A tabela abaixo ilustra o quantitativo, a partir de cada mês:

Tabela 1 - Atendimentos realizados na capital baiana.

MÊS	QUANTIDADE
MAR/2020	99
ABR/2020	31
MAI/2020	32
JUN/2020	82
JUL/2020	78
AGO/2020	61
SET/2020	88
OUT/2020	79
NOV/2020	71
DEZ/2020	55

Fonte: Dados fornecidos pela Coordenação do NUDEM/DPE-BA

A partir das pesquisas através da rede mundial de computadores, no site institucional, identificamos e destacamos as ações realizadas e publicizadas no ano de 2020, relacionadas à pandemia, a fim de que adiante possamos amadurecer análise acerca da sua essencialidade no contexto de elaboração, provocação e produção de políticas públicas, como se identifica na tabela abaixo:

Tabela 2 - Notícias de ações veiculadas no site na Defensoria Pública do Estado da Bahia do ano de 2020.

13/03/2020 - Defensoria Pública da Bahia adota medidas preventivas e institui trabalho à distância para grupo de risco	www.defensoria.ba.def.br/noticias/defensoria-publica-da-bahia-adota-medidas-preventivas-e-institui-trabalho-a-distancia-para-grupo-de-risco/
16/03/2020 - Defensoria suspende atendimento presencial e funcionará em esquema de rodízio	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-defensoria-suspende-atendimento-presencial-e-funcionara-em-esquema-de-rodizio/
17/03/2020 - Adiada apresentação na ALBA derelatório sobre mulheres vítimas de agressão doméstica assistidas pela Defensoria	www.defensoria.ba.def.br/noticias/adiada-apresentacao-na-alba-de-relatorio-sobre-mulheres-vitimas-de-agressao-domestica-assistidas-pela-defensoria/
19/03/2020 - Defensoria solicita informações aos órgãos públicos sobre dinâmica de serviços às mulheres em situação de violência	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-defensoria-solicita-informacoes-aos-poderes-publicos-sobre-dinamica-de-servicos-as-mulheres-em-situacao-de-violencia/
24/03/2020 - Atendimentos da Defensoria passam a ser feitos apenas pelo 129 para todo estado	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-atendimentos-da-defensoria-passam-a-ser-feitos-apenas-pelo-129-para-todo-estado/
27/03/2020 - Defensoria propõe uso da Delegacia Digital para casos de violência contra a mulher	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-defensoria-propoe-uso-da-delegacia-digital-para-casos-de-violencia-contra-a-mulher/
30/03/2020 - Defensoria solicita prioridade à Justiça na intimação de agressores de mulheres	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-defensoria-solicita-prioridade-a-justica-na-intimacao-de-agressores-de-mulheres/
30/03/2020 - Saiba como agendar atendimentos urgentes na Defensoria da Bahia	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-saiba-como-agendar-atendimentos-urgentes-na-defensoria-da-bahia/
13/04/2020 - Defensoria pede informações sobre medidas adotadas para atendimentos de gestantes na Bahia	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-defensoria-pede-informacoes-sobre-medidas-adotadas-para-atendimentos-de-gestantes-na-bahia/
15/04/2020 - Queda de 90% nos registros de denúncias de violência contra a mulher faz Defensoria alertar sobre subnoticação	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-queda-de-90-nos-registros-de-denuncias-de-violencia-contra-a-mulher-faz-defensoria-alertar-sobre-subnotificacao/
17/04/2020 - Dados sobre incidência da Covid-19 na população negra são solicitados pela Defensoria	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-dados-sobre-incidencia-da-covid-19-na-populacao-negra-sao-solicitados-pela-defensoria/
20/04/2020 - Defensoria busca vencer desafio de chegar às mulheres vítimas de violência nesta pandemia	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-defensoria-busca-vencer-desafio-de-chegar-as-mulheres-vitimas-de-violencia-nesta-pandemia/
24/04/2020 - Prefeitura de Santo Antônio de Jesus mantém vacinação às gestantes após questionamentos da Defensoria	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-prefeitura-de-santo-antonio-de-jesus-mantem-vacinacao-as-gestantes-apos-questionamentos-da-defensoria/
24/04/2020 - Defensoria mobiliza rede de proteção à mulher contra subnoticação de casos de violência em Vitória da Conquista	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-defensoria-mobiliza-rede-de-protecao-a-mulher-contra-subnotificacao-de-casos-de-violencia-em-violencia-em-vitoria-da-conquista

11/05/2020 - Governo do Estado acolhe pedido da Defensoria e altera critérios de exames pré-admissionais para candidatas da PMBA e do CBMBA	www.defensoria.ba.def.br/noticias/governo-do-estado-acolhe-pedido-da-defensoria-e-altera-criterios-de-exames-pre-admissionais-para-candidatas-da-pmba-e-do-cbmba/
13/05/2020 - Secretaria de Reparação é solicitada a seguir com distribuição de cestas básicas para profissionais do sexo	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-secretaria-de-reparacao-e-solicitada-a-seguir-com-distribuicao-de-cestas-basicas-para-profissionais-do-sexo
22/05/2020 - Pedido para soltura imediata de gestantes e lactantes presas é enviado em conjunto por 16 Defensorias estaduais ao STF	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-pedido-para-soltura-imediata-de-gestantes-e-lactantes-presas-e-enviado-em-conjunto-por-16-defensorias-estaduais-ao-stf/
26/06/2020 - Audiência pública virtual em Vitória da Conquista assinala direito de gestantes à acompanhante mesmo durante pandemia	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-audiencia-publica-virtual-em-vitoria-da-conquista-assinala-direito-de-gestantes-a-acompanhante-mesmo-durante-pandemia/
26/06/2020 - Necessidade de divulgação de dados sobre incidência da Covid-19 por cor/raça é reforçadapela Defensoria	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-necessidade-de-divulgacao-de-dados-sobre-incidencia-da-covid-19-por-cor-raca-e-reforcada-pela-…
03/07/2020 - Feminicídios crescem 150% na Bahia e Defensoria volta a pedir registro de crimes deviolência doméstica em Delegacia Digital	http://www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-feminicidios-crescem-150-na-bahia-e-defensoria-volta-a-pedir-registro-de-crimes-de-violencia-domestica-em-delegacia-digital/
22/07/2020 - Seminário sobre mulheres negras, racismo e sexismo será realizado com apoio da Defensoria Pública da Bahia	www.defensoria.ba.def.br/noticias/seminario-sobre-mulheres-negras-racismo-e-sexismo-sera-realizado-com-apoio-da-defensoria-publica-da-bahia/
23/07/2020 - Mais de 50 mil pessoas já agendaram on-line o atendimento na Defensoria Pública da Bahia	www.defensoria.ba.def.br/noticias/marco-mais-de-50-mil-pessoas-ja-agendaram-on-line-o-atendimento-na-defensoria-publica-da-bahia/
29/07/2020 - Defensoria traça perfil socioeconômico do público atendido nestes quatro meses de trabalho remoto	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-defensoria-traca-perfil-socioeconomico-do-publico-atendido-nestes-quatro-meses-de-trabalho-remoto/
31/07/2020 - Instituições de saúde não devem realizar perícia para comprovação de aborto em mulher vítima de estupro,recomenda Defensoria	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-instituicoes-de-saude-nao-devem-realizar-pericia-para-comprovacao-de-aborto-em-mulher-vitima-de-estupro-recomenda-defensoria/
31/07/2020 - No Julho das Pretas, Defensoria faz balanço sobre atuação em prol da igualdade racial	www.defensoria.ba.def.br/noticias/no-julho-das-pretas-defensoria-faz-balanco-sobre-atuacao-em-prol-da-igualdade-racial/
21/08/2020 - De forma inédita, Defensoria baiana regulamenta atendimento em regime de plantão única do nas unidades do interior.	www.defensoria.ba.def.br/noticias/de-forma-inedita-defensoria-baiana-regulamenta-atendimento-em-regime-de-plantao-unificado-nas-unidades-do-interior/
26/08/2020 - Defensoria solicita informações sobre atendimento a gestantes e parturientes de Itabuna com suspeita ou confirmação de Covid-19	www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-defensoria-solicita-informacoes-sobre-atendimento-a-gestantes-e-parturientes-de-itabuna-com-suspeita-ou-confirmacao-de-covid/
02/09/2020 - Defensoria encaminha Nota Técnica do Condege que analisa as mudanças nos procedimentos de abortamento legal para órgãos e hospitais baianos	www.defensoria.ba.def.br/noticias/defensoria-encaminha-nota-tecnica-do-condege-que-analisa-as-mudancas-nos-procedimentos-de-abortamento-legal-para-orgaos-e-hospitais-baianos
02/09/2020 - Presa em regime fechado consegue na Justiça direito de cursar semestre na UFBA após ação	www.defensoria.ba.def.br/noticias/presa-em-regime-fechado-consegue-na-justica-direito-de-cursar-
da Defensoria	semestre-na-ufba-apos-acao-da-defensoria/
03/09/2020 - Defensoria requisita que prioridade processual nos casos de violência contra a mulher seja incluída no sistema eletrônico das ações	www.defensoria.ba.def.br/noticias/defensoria-requisita-que-prioridade-processual-nos-casos-de-violencia-contra-a-mulher-seja-incluida-no-sistema-eletronico-das-acoes/

03/09/2020 - Defensorias ajuízam Ação Civil Pública contra a União por editar Portaria que exige notificação à polícia em casos de aborto decorrente de violência sexual	www.defensoria.ba.def.br/noticias/defensorias-ajuizam-acao-civil-publica-contra-a-uniao-por-editar-portaria-que-exige-notificacao-a-policia-em-casos-de-aborto-decorrente-de-violencia-sexual
17/09/2020 - Tecnologia auxilia Defensoria da Bahia no atendimento a demandas de família e violência contra a mulher	http://www.defensoria.ba.def.br/noticias/tecnologia-auxilia-defensoria-da-bahia-no-atendimento-a-demandas-de-familia-e-violencia-contra-a-mulher/
21/09/2020 - Sesab responde consulta técnica da Defensoria com orientações quanto ao retorno presencial das atividades	http://www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-sesab-responde-consulta-tecnica-da-defensoria-com-orientacoes-quanto-ao-retorno-presencial-das-atividades-na-capital-e-interior/
01/10/2020 - Plantão das unidades da Defensoria no interior aos fins de semana e feriados passa a atender também área não-penal	http://www.defensoria.ba.def.br/noticias/plantao-das-unidades-da-defensoria-no-interior-aos-fins-de-semana-e-feriados-passa-a-atender-tambem-area-nao-penal/
09/10/2020 - Defensoria lança nova ferramenta para informar público assistido com ainda mais agilidade	http://www.defensoria.ba.def.br/noticias/defensoria-lanca-nova-ferramenta-para-informar-publico-assistido-com-ainda-mais-agilidade/
03/11/2020 - Defensoria da Bahia retoma atividades presenciais de forma gradual e com agendamento	http://www.defensoria.ba.def.br/noticias/defensoria-da-bahia-retoma-atividades-presenciais-de-forma-gradual-e-com-agendamento/
09/11/2020 - Defensoria Cidadã – Candidatos à Prefeitura de Salvador respondem sobre violência contra a mulher	http://www.defensoria.ba.def.br/noticias/eleicoes-2020-defensoria-cidada-candidatos-a-prefeitura-de-salvador-respondem-sobre-violencia-contra-a-mulher/
10/11/2020- Campanha nas redes sociais da Defensoria chama atenção para a cultura do estupro no dia a dia	http://www.defensoria.ba.def.br/noticias/campanha-nas-redes-sociais-da-defensoria-chama-atencao-para-a-cultura-do-estupro-no-dia-a-dia/
08/12/2020 - Defensoria promove 1º Mamaço virtual em prol da amamentação enquanto direito ao corpo da mulher	http://www.defensoria.ba.def.br/noticias/defensoria-promove-1o-mamaco-virtual-em-prol-da-amamentacao-enquanto-direito-ao-corpo-da-mulher/
11/12/2020 - Defensoria baiana planeja atuar de maneira especializada nos tribunais em casos de violência contra a mulher	http://www.defensoria.ba.def.br/noticias/defensoria-baiana-planeja-atuar-de-maneira-especializada-nos-tribunais-em-casos-de-violencia-contra-a-mulher/
11/12/2020 - Bahia lança protocolo para fortalecer enfrentamento ao feminicídio com participação da Defensoria	http://www.defensoria.ba.def.br/noticias/bahia-lanca-protocolo-para-fortalecer-enfrentamento-ao-feminicidio-com-participacao-de-defensoria/
17/12/2020 - 43% das pessoas que buscaram a Defensoria baiana durante a pandemia vivem com menos de R$ 500 reais por mês	http://www.defensoria.ba.def.br/noticias/43-das-pessoas-que-buscaram-a-defensoria-baiana-durante-a-pandemia-vivem-com-menos-de-r-500-reais-por-mes/

Fonte: Elaborado pelo Autor(2021)

Das notícias destacadas, já em 19/03/2020, atenta aos possíveis reflexos decorrentes da medidas de isolamento, uma das primeiras medidas adotadas pelo NUDEM da Defensoria Pública do Estado da Bahia foi a solicitação para que órgãos públicos pudessem prestar informações sobre o funcionamento dos serviços de atendimento e acolhimento às mulheres em situação de violência. Foram dirigidos

ofícios à Secretaria Estadual de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social, à Secretaria Municipal de Ação Social e Combate à Pobreza, à Secretaria Estadual de Políticas para Mulheres e à Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres, Infância e Juventude. A Defensoria levou em consideração o ocorrido na China em relação ao noticiamento de aumento do número de casos de violência doméstica contra as mulheres.Uma das preocupações externadas pela instituição, naquele momento foi entender como se daria o fluxo de acesso ao abrigo sigiloso em vista da redução dos serviços.

Já em 27/03/2020, com o avanço da pandemia, a recomendação expedida, tanto para a Secretaria de Segurança Pública do Estado quanto para a Polícia Civil foi a de que adotassem o uso da Delegacia Digital para os casos de violência doméstica e familiar ocorridos durante o período de isolamento social. Inobstante tenha havido necessidade de manifestações reiteradas nesse sentido, atualmente já está em funcionamento essa forma de registro de ocorrência, provocação esta que significou um avanço e uma via de acessibilidade para mulheres em situação de violência.

Durante a crise do Coronavírus, o atendimento da Defensoria a mulheres vítimas de violência passou a ser gratuitamente pelo Disque Defensoria, ofertando-se comunicação por telefone e de forma virtual, através de agendamento on-line pelo site da Defensoria; pelo aplicativo Defensoria Bahia e também por ChatBot com atendimento psicossocial na página da Defensoria Bahia no Facebook.

No fluxo de trabalho desenhado pelo NUDEM, em 30/03/2020, divulgou-se acerca da reiteração ao Tribunal de Justiça da Bahia de solicitação de prioridade na intimação de homens agressores de mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Em 06/04/2020, inclusive, o Secretário Geral da Organização das Nações Unidas, Antonio Guterrez, lançou um pronunciamento em que reforçava a importância de que todos os governos fizessem das medidas de prevenção e compensação, em caso de violência doméstica, uma parte essencial dos seus planos nacionais de resposta à COVID-19. Isso significava aumentar o investimento em serviços de apoio on-line e nas organizações da sociedade civil, garantia de que o sistema de justiça continuasse a conduzir os agressores à resposta jurisdicional, instalação de sistemas de alerta de emergência em farmácias, supermercados e mercearias e a instalação de abrigos para vítimas, a serem classificados como serviço essencial. Para além disso, a adoção de medidas de natureza protetiva deveria englobar a criação de formas seguras para que as mulheres conseguissem procurar apoio, sem alertar os agressores.

Dados iniciais levantados pela Defensoria Pública demonstraram uma queda de 90% nos registros de denúncias de violência contra a mulher, o que, a despeito de ser assustador, foi um referencial sintomático e norteador para a adoção de novas estratégias de alcance e providências. A resposta legal ao enfrentamento da violência contra a mulher veio com a promulgação da lei 14.022 de 07 de julho de 2020, que também pretendeu proteger crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.

Em 25/03/2020, a Defensoria encaminhou ofício para a Delegacias das Mulheres de Salvador buscando informações sobre o quantitativo de mulheres atendidas e de pedidos de medidas protetivas ajuizados por elas no período de 01/01/2020 a18/03/2020; o quantitativo das mesmas ações após 18/03; e quais as medidas excepcionais adotadas para assegurar a continuidade dos registros de ocorrência no período da pandemia. Como forma de impor assertividade à sua atuação, enviou expediente à Secretaria de Segurança Pública comprovando que, no estado de São Paulo, a utilização da delegacia eletrônica para a denúncia de casos de violência contra a mulher já tinha sido implementada, inobstante recomendação anterior exarada desde março.

Em 17/04/2021, considerando a hipótese de que os riscos provenientes do enfrentamento poderiam ter impacto maior nas comunidades com maior desigualdade social, foi solicitada à secretária de saúde do estado e da prefeitura de Salvador informações sobre os dados de incidência da Covid-19 na população negra baiana. Recomendou, como critérios para a divulgação, informações de raça, gênero, faixa etária, deficiência e, quando for o caso,indicando o pertencimento da vítima à comunidade quilombola ou tradicional, ou ainda, quando se tratar da população indígena, notadamente fazendo valer a portaria nº 344 do Ministério da Saúde, de 2017, que preconiza acerca da necessidade de que informações sobre raça e cor devam estar em todos os instrumentos de coletas de dados utilizados pelos serviços públicos e nas pesquisas do Sistema Único de Saúde (SUS).

A Defensoria Pública passou, então, a tentar vencer o desafio de chegar às mulheres vítimas de violência intensificando campanhas pelas redes sociais e whatsapp, ampliando a veiculação de notícias e entrevistas na imprensa, produzindo cards e vídeos informativos, a fim de que as vítimas encontrassem meios de acessar os órgãos de apoio, já que a subnoticação também passou a ser sentida pelas Delegacias Especiais de Atendimento às Mulheres – Deams.

Segundo resposta às provocações lançadas pela Defensoria, a Deam do bairro de Brotas, uma das centrais no atendimento da violência doméstica na capital baiana, alertou de que, de 1º a 18 de março,

foram realizados 1.414 com 300 medidas protetivas e de 19 de março a16 de abril foram registrados apenas 339 casos, com concessão de apenas 25 medidas protetivas.

Dentre as muitas atribuições desenvolvidas em defesa das mulheres em situação de violência, sob a ótica da transversalidade que é exigida à instituição defensorial na defesa das populações vulneráveis, é destacável, de igual sorte, o pedido de concessão da ordem de soltura imediata, realizado em 22/05/2020, para todas mulheres presas gestantes, puérperas e lactantes com filhos até 2 anos de idade realizado pela Defensoria Pública do Estado da Bahia – DPE/BA, através do Núcleo Criminal e do Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores (GAETS)em conjunto com outras 15 defensorias públicas estaduais ao Supremo Tribunal Federal (HC 186185). Isso, considerando-se a absoluta insalubridade dos presídios brasileiros e o reconhecimento da rapidez na disseminação do coronavírus. Até então, já se somavam 32 óbitos, 928 casos confirmados e 666 suspeitas nas unidades prisionais brasileiras e segundo dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em 6 de maio, registravam-se 208 mulheres grávidas presas no país, 44 puérperas e 12.821 mães de crianças menores de doze anos, muitas destas ainda lactantes.

Apesar do não conhecimento do HC, em decisão obtida no DJ número. 165 do dia 01/07/2020, temos que a ordem foi parcialmente concedida, de ofício, determinando-se às autoridades coatoras a observância da recomendação nº 62/2020 do Conselho Nacional de Justiça para reforçarem as medidas de cuidado e prevenção quanto à infecção pelo coronavírus das detentas gestantes, puérperas e lactantes.

Outra medida adotada pela instituição em julho de 2020 foi, com a observância do aumento de casos de feminicídio no mês de maio do mesmo ano em 150% relativamente ao ano anterior, a partir de dados divulgados pela Secretaria de Segurança Pública da Bahia, reforçara necessidade de implementar o registro de crimes de violência doméstica e familiar na Delegacia Digital da SSP/BA. Paralelamente, em atenção ao Julho das Pretas, lançou uma agenda propositiva voltada para o fortalecimento das organizações de mulheres negras, realizando debates voltados à construção identitária, desafios e conquistas das mulheres.

Em 03/09/2020, requisitou prioridade processual nos casos de violência contra a mulher, a ser lançado no sistema eletrônico das ações, oficiando no sentido de que a prioridade na tramitação de feitos relacionados a violência doméstica fosse incluída no rol de urgências do sistema de Processo Judicial Eletrônico, o chamado PJe, a fim de que tal observação seja registrada quando do lançamento inicial do ajuizamento da ação.

Em 09/10/2020, buscando aprimorar a virtualização e celeridade na comunicação com seu público alvo, a Defensoria Pública do Estado da Bahia passou a adotar, como novo recurso em sua plataforma, a notificação por e-mail, quase que imediatamente, a cada nova ocorrência relevante em seus casos.

Por fim, como medida destacável de sua participação na execução de políticas públicas voltadas à proteção das mulheres em situação de violência, em 10/12/2020, o Estado da Bahia lançou um protocolo para orientar os processos de prevenção, investigação e julgamento dos assassinatos de mulheres por razões de gênero, que foi articulado e pensado por diversas Instituições da administração pública, dentre elas a Defensoria Pública do Estado da Bahia.

As medidas idealizadas pretenderam fortalecer os núcleos de defesa das mulheres para assistência integral e atendimento especializado, bem como educação em direitos com observância da transversalidade de raça e classe. Dessa forma, pretendeu-se agir em conformidade com as diretrizes nacionais, que, além de objetivar conceder eficácia e eficiência à investigação policial, ao processo judicial e ao seu julgamento, priorizou os marcadores de gênero e os compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo governo brasileiro no aprimoramento dessa pauta.

4. O IMPACTO DA PARTICIPAÇÃO DA DEFENSORIA DA BAHIA NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA DEFESA DAS MULHERES.

O início da pandemia no Brasil levou a uma grave e séria constatação. Primeiramente, os mais diversos órgãos de apoio e registro de violência doméstica passaram a receber uma demanda menor do que a usual. Segundo e mais importante, inobstante a percepção de que essa realidade não apontava para uma efetiva diminuição de casos, os órgãos públicos não estavam suficientemente preparados para adaptar e virtualizar o atendimento na celeridade que a realidade exigia. E em terceiro lugar, a pandemia apontou para um cenário em que as políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica também precisavam de uma remodelagem.

A lei 14.022 de 07 de julho de 2020 pretendeu proteger crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência durante a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. Como principais intervenções, a norma disciplinou importantes aspectos com fito de mitigar a subnotificação e gerar respostas efetivas ao problema.

Processos, atendimentos e concessão de medidas protetivas deveriam ser mantidos sem suspensão, todos considerados de natureza urgente. A possibilidade de registro de ocorrência ser realizado por meio eletrônico ou por telefone de emergência voltado a essa finalidade. A orientação de que os

poderes públicos deveriam buscar assegurar o atendimento presencial de mulheres em situação de violência, mas, se as questões de ordem sanitária não permitissem, obrigatoriamente deveriam atender nas situações de feminicídio, lesão corporal de natureza grave, gravíssima ou seguida de morte, ameaça praticada com uso de arma de fogo e estupro. Para tanto, também deve ser assegurada prioritariamente a realização do exame de corpo de delito.

Como outra medida vislumbrada pela legislação, o imperativo de que os órgãos de segurança pública devem disponibilizar canais de comunicação que garantam interação simultânea, com possibilidade de compartilhamento de documentos, através de celulares e computadores, facultando-se aos órgãos integrantes do Sistema de Justiça, dentre eles, a Defensoria Pública, a adoção de idêntica medida, o que foi feito pela Defensoria da Bahia.

Outra importante indicação da lei foi a prorrogação automática das medidas protetivas deferidas em favor da mulher, enquanto perdurar a pandemia, sem a necessidade de solicitação da parte interessada,já que, em seu contexto originário, o Poder Judiciário costumava fixar um período de validade da decisão.

Na Bahia, a realidade é a seguinte: temos a Secretaria Estadual de Políticas para as Mulheres (SPM-BA), criada desde 04 de maio de 2011, através da Lei 12.212. Seu dever é elaborar, propor, articular e executar políticas públicas para todas as mulheres de forma indistinta, propondo-se a respeitar, de maneira interseccional, as peculiaridades de cada grupamento vulnerável. Dentro da sua órbita de competências destacamos o desenvolvimento de ações e projetos, em articulação e cooperação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, dentre eles, a Defensoria Pública. Assim, é papel desta instituição manter os laços sempre estreitados com diálogo constante com esse órgão público, a fim de colaborar e lançar as necessárias provocações quanto ao dever de intervenção estatal seja na análise, seja na formulação ou mesmo na execução de atos que objetivem operar em favor das políticas de gênero.

Segundo notícias veiculadas no sítio eletrônico da SPM-BA, destacamos as seguintes:

Tabela 3 - Notícias veiculadas no site da Secretaria Estadual de Políticas para Mulheres do Estado da Bahia

13/04/2020 - Mulher negra com renda mensal de R$ 285 é perfil de maioria no Cadastro Único	http://www.mulheres.ba.gov.br/modules/noticias/arquivo.php
14/04/2020 - A crise da pandemia e a violência contra a mulher	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/04/2799/A-crise-da-pandemia-e-a-violencia-contra-a-mulher.html
15/04/2020 - COVID-19: prevenção e acesso à saúde são questões urgentes para mulheres indígenas	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/04/2800/COVID-19-prevencao-e-acesso-a-saude-sao-questoes-urgentes-para-mulheres-indigenas.html
20/04/2020 - Relatos de briga de casais aumentam 431% desde o início do isolamento provocado pelo coronavírus, diz estudo	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/04/2804/Relatos-de-briga-de-casais-aumentam-431-desde-o-inicio-do-isolamento-provocado-pelo-coronavirus-diz-estudo.html
27/04/2020 - Reduz violência contra as mulheres no estado durante a pandemia	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/04/2811/Reduz-violencia-contra-as-mulheres-no-estado-durante-a-pandemia.html
07/05/2020 - Mulheres e pretos recebem salários menores na Bahia, diz IBGE	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/05/2818/Mulheres-e-pretos-recebem-salarios-menores-na-Bahia-diz-IBGE.html
02/06/2020 - Ligue 180: balanço aponta crescimento de 74,6% nas tentativas de feminicídio no Brasil	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/06/2839/Ligue-180-balanco-aponta-crescimento-de-746-nas-tentativas-de-feminicidio-no-Brasil.html
05/06/2020 - Na Bahia, mulheres trabalham quatro horas a mais do que homens por semana	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/06/2845/Na-Bahia-mulheres-trabalham-quatro-horas-a-mais-do-que-homens-por-semana.html
09/06/2020 - Vítimas de violência doméstica poderão fazer denúncia em farmácias	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/06/2850/Vitimas-de-violencia-domestica-poderao-fazer-denuncia-em-farmacias.html
16/06/2020 - Pedidos de medida protetiva caem 47% em Salvador durante a pandemia	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/06/2853/Pedidos-de-medida-protetiva-caem-47-em-Salvador-durante-a-pandemia.html
29/06/2020 - Feminicídios crescem em 150% na Bahia em maio; pedidos de medida protetiva caíram	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/06/2862/Feminicidios-crescem-em-150-na-Bahia-em-maio-pedidos-de-medida-protetiva-cairam.html
02/07/2020 - Após anos de luta pela emancipação feminina no campo, Covid ameaça direitos conquistados	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/07/2865/Apos-anos-de-luta-pela-emancipacao-feminina-no-campo-Covid-ameaca-direitos-conquistados.html
07/07/2020 - Feminicídios têm redução de 150% no mês de junho	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/07/2869/Feminicidios-tem-reducao-de-150-no-mes-de-junho.html
12/08/2020 - Feminicídios tem diminuição de 27% em julho	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/08/2908/Feminicidios-tem-diminuicao-de-27-em-julho.html
17/08/2020 - Pandemia da covid-19 afeta produção acadêmica das mulheres	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/08/2909/Pandemia-da-covid-19-afeta-producao-academica-das-mulheres.html
18/08/2020- Bahia: Lei obriga condomínios a relatar violência doméstica	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/08/2911/Bahia-Lei-obriga-condominios-a-relatar-violencia-domestica.html

20/08/2020 - Nova delegacia digital registra crimes contra as mulheres	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/08/2913/Nova-delegacia-digital-registra-crimes-contra-as-mulheres.html
02/09/2020 - Solicitação de medida protetiva concentra maior número de registro na Delegacia Digital	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/09/2920/Solicitacao-de-medida-protetiva-concentra-maior-numero-de-registro-na-Delegacia-Digital.html
11/09/2020 - Participação das mulheres no mercado de trabalho é a menor em 30 anos, diz Ipea	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/09/2926/Participacao-das-mulheres-no-mercado-de-trabalho-e-a-menor-em-30-anos-diz-Ipea.html
17/09/2020 - Monitor da Violência: Bahia registra aumento no número de casos de feminicídios em relação ao primeiro semestre de 2019	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/09/2932/Monitor-da-Violencia-Bahia-registra-aumento-no-numero-de-casos-de-feminicidios-em-relacao-ao-primeiro-semestre-de-2019.html
25/09/2020 - SPM entrega doações para o projeto Pop Rua da Defensoria Pública da Bahia	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/09/2937/SPM-entrega-doacoes-para-o-projeto-Pop-Rua-da-Defensoria-Publica-da-Bahia.html
09/10/2020 - Economistas defendem políticas públicas para amenizar impacto da covid-19 na vida das mulheres	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/10/2948/Economistas-defendem-politicas-publicas-para-amenizar-impacto-da-covid-19-na-vida-das-mulheres.html
19/10/2020 - País tem um estupro a cada um 8 minutos, diz Anuário de Segurança Pública	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/10/2955/Pais-tem-um-estupro-a-cada-um-8-minutos-diz-Anuario-de-Seguranca-Publica.html
10/12/2020 - Governo da Bahia assina protocolo que padroniza investigação de feminicídio	http://www.mulheres.ba.gov.br/2020/12/2991/Governo-da-Bahia-assina-protocolo-que-padroniza-investigacao-de-feminicidio-.html

Fonte: Elaborado pelo Autor(2021)

Apesar de tradicionalmente ver-se vinculada ao papel institucional de defesa técnica de pessoas pobres, portanto, sem condições de constituir um advogado, o advento da Lei Complementar n. 132/2009 inaugurou uma nova fase para as Defensorias Públicas. O inciso XVIII do artigo 4º da mencionada norma incluiu como objetivo institucional atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítimas de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas. E nisso, incluem-se tanto medidas judiciais quanto extrajudiciais, já que essa lei simbolizou a consolidação da Defensoria Pública como instituição responsável pela promoção dos direitos humanos.

Apesar da existência de divergências internas no sentido de se vincular a defesa dos vulneráveis à comprovação de insuficiência de recursos, não há obstáculo legal para que ações judiciais e extrajudiciais sejam realizadas independentemente dessa condição. Se compete à Defensoria o exercício das suas atribuições em favor dos pobres, judicial e extrajudicialmente, integral e gratuitamente, individual e coletivamente, a utilização exclusiva do critério de renda, minimiza o sentido maior da instituição que é o de promover acesso à justiça, o que, não necessariamente, se reduz a acesso ao Judiciário. A prova disso consiste em tudo o que foi feito no ano de 2020 e que gerou

impacto positivo para toda a sociedade. Malgrado, é muito importante que se aprimore o diálogo com outras Defensorias, a fim de que experiências sejam trocadas, planos estratégicos possam ser melhor definidos, respeitadas as peculiaridades de cada unidade da federação, já que essa inter-relação ainda se percebe de forma tímida e uma atuação macro fortalece os pontos de vista em defesa da política de promoção de direitos humanos.

No caso das vítimas de violência doméstica, independemente das questões patrimoniais e econômicas, a vulnerabilidade é assente e presente, merecendo a intervenção da instituição. No caso da Bahia, as notícias veiculadas no sítio institucional demonstram que o enfoque do NUDEM está no trabalho preventivo e na organização extrajudicial das demandas. A Defensoria da Bahia tem buscado fortalecer seu papel, enquanto ator social, capaz de provocar indicações e alterações no plano de ordenação das políticas públicas.

Diante de um Poder Judiciário assoberbado e, por vezes, reticente quanto a wicked problems, constitui-se um impasse institucional o questionamento a políticas públicas através de instrumentos propriamente processuais. Embora se reconheça o desafio de entender qual o limite de tolerância para tentativas administrativas de resolução de conflitos, a linha tênue entre o judicializar ou aguardar o desfecho administrativo pende de maneira instável, fazendo com que a instituição necessite se manter atenta e estrategicamente posicionada quanto ao seu lugar. Como bem explanado por Ana Cláudia Niedhardt Capella(2015), problemas são construções sociais, estabelecidas por meio da percepção dos participantes envolvidos no processo de produção de políticas. Utilizando-se das diferenciações de Kingdon, “questões” são situações sociais percebidas que não necessariamente mobiliza uma ação governamental, diferentemente dos problemas, que exigem providências.

Assim, entendendo que a violência de gênero é um problema grave e derivado do machismo estrutural, a Defensoria Pública da Bahia tem centrado suas ações, embora com pouca recorrência às instâncias judiciais, em medidas preventivas e extrajudiciais voltadas à proteção desse grupo vulnerabilizado, principalmente como meio de fortalecer seu papel político na estruturação de um sistema de combate à violência de gênero.

5. CONCLUSÃO

Como dito na introdução, o presente estudo consiste em um levantamento prévio de dados, para análise das práticas profissionais e rotinas institucionais criadas a partir do reconhecimento do evento pandêmico, não aspirando esgotar todas as vertentes de análise. Este estudo busca compreender

como se operacionalizou a missão institucional da Defensoria Pública do Estado da Bahia, voltada a promoção das políticas públicas, preventivas e postulatórias, de assistência e orientação jurídica, integral e gratuita aos necessitados, dos direitos humanos, dos direitos e interesses individuais, coletivos e difusos, no ano de 2020, marco para o início da Pandemia do coronavírus, no que tange à violência de gênero. Para tanto, enfatiza-se a influência e a repercussão do seu papel nas ações estratégicas eleitas e destacáveis no ano de 2020, que acabou por descortinar necessidades históricas de implementação de ações voltadas a repercutir em melhorias efetivas centradas no gênero, notadamente quando associado à raça negra (ESTRELA et al, 2020).

Com o estudo foi possível confirmar que a instituição precisa manter em foco o poder de sua atuação extrajudicial, fortalecendo os contatos com os órgãos da rede de proteção às mulheres sem perder de vista, contudo, os instrumentos processuais que estão ao seu alcance para judicializar demandas em que estrategicamente não sejam viáveis os desfechos administrativos ou o tempo para que se aguarde por eles. Neste sentido, tanto as ações e projetos quanto os atendimentos virtuais/remotos poderão permanecer e serem ampliados. O estudo indica que uma uniformização de ações para todo o Estado da Bahia, ainda que respeitados os elementos identitários de cada zona baiana, também é medida que comporta ajuste, assim como a reunião e centralização de dados numéricos relativos a todo o Estado.

É possível perceber a necessidade de uma maior interação entre as Defensorias Públicas Especializadas e voltadas à defesa contra violência de gênero de outros estados para que haja uma troca das experiências e o compartilhamento de ações, respeitadas as diferenças que decorrem dos seus espaços regionais, com vistas a fortalecer a causa em uma amplitude maior e mais significativa. O diálogo entre as coordenações pode ser melhorado, considerando-se a transversalidade da pandemia, para aprimorar principais responsáveis e respectivas competências, notadamente quanto ao acompanhamento do interior do estado.

Observamos a importância de manter o foco nas campanhas elucidativas, na veiculação de mensagens que fomentem a educação em direitos, almejando uma maior cooperação e engajamento da sociedade para uma tentativa, ainda que paulatina, de enfraquecimentos dos fundamentos do patriarcado, da masculinidade tóxica e do machismo estrutural, a começar pelo núcleo de Defesa da mulher da Defensoria do estado, aqui analisado.

O momento pós-pandêmico virá carregado de inúmeros desafios, quanto a necessidade de que a Defensoria Pública mantenha o operário virtual criado para substituir o atendimento presencial, porque o cenário da pandemia, da eficácia das vacinas, do tempo de imunidade garantido ainda é

incerto. Por outro lado, uma vez que divulgadas taxas de ocupação de leitos em níveis não alarmantes assegurar a hibridização do atendimento, para que as mulheres vítimas de violência tenham acesso humanizado ao acolhimento institucional e estas possam contar com a Defensoria mesmo que haja algum impedimento de agenciamento presencial.

A violência doméstica no âmbito da pandemia é o retrato de um wicked problem dentro de outro. Se muitas foram as dificuldades, o exame objetivo do fenômeno auxilia no processo de reflexão, levantamento de erros, impasses e alternativas de enfrentamento. Por fim, e não menos importante, compreendemos que a Defensoria Pública do Estado da Bahia, enquanto stakeholder para construção de uma sociedade mais plural e democrática, deve aprimorar os mecanismos de comunicação e negociação governamental a fim de obter comprometimento, transparência e participação efetiva das vozes que representa no aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência de gênero. Temos ciência de que este estudo não esgota o tema e não o abrange em profundidade, por isso entendemos que novos estudos são necessários.

6. REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. Interseccionalidade. São Paulo, SP: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. BAHIA. SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório de Estatística de 2020. Disponível em:

http://www.ssp.ba.gov.br/arquivos/File/estatistica_2020/PESSOAS_ESTADO_JAN_DEZ.pdf. Acesso em 28/07/2021

BALESTERO, Gabriela Soares; GOMES, Renata Nascimento Gomes.VIOLÊNCIA DE GÊNERO: uma análise crítica da dominação masculina. Revista CEJ, Brasília, Ano XIX, n. 66, p. 44-49, maio/ago. 2015;

BANDEIRA, Lourdes Maria; MELO, Hildete Pereira. Tempos e memórias: movimento feminista no Brasil. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres/Presidência da República, 2010.

BARUFALDI, L.A., SOUTO, R. M. C. V, CORREIA, R. S. B., MONTENEGRO, M. M. S,

PINTO, I V., SILVA, M. M. A, LIMA, C. M. Violência de gênero: comparação da mortalidade por agressão em mulheres com e sem notificação prévia de violência. Rio de Janeiro: Revista de Ciência e Saúde Coletiva, 2017.

BOULLOSA, R. Política Pública. In: BOULLOSA, R. (coord.) Dicionário da Formação em Gestão Social. Salvador: Rede de Pesquisadores em Gestão Social, Observatório da Formação em Gestão Social, 2013.

CAPELLA, A. C. N. Análise de Políticas Públicas: da técnica às ideias. Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. v.6, n. 2, Campinas: Unicamp, 2015.

CARDOSO, CLÁUDIA PONS. Amefricanizando o feminismo: o pensamento de Lélia Gonzalez. Estudos Feministas, Florianópolis, 22(3): 320, setembro-dezembro/2014

COVID-19: aumento da violência doméstica, alterações na previsão do tempo e nova campanha da OMS. Disponível em https://news.un.org/pt/story/2020/04/1709612. Acesso em 25/07/2021

CRENSHAW, K. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos de Discriminação Racial Relativos ao Gênero. Tradução: Liane Schneider. Revisão: Luiza Bairros e Claudia de Lima Costa. Estudos Feministas, 2002.

Defensoria Pública do Estado da Bahia. Relatório sobre o observatório do Núcleo de Defesa da Mulher (NUDEM) 1ª ed. - Salvador: ESDEP, 2020.

ESTRELA, F M; SOARES, C F S; DA CRUZ, M A; DA SILVA, A F; SANTOS J R L; MOREIRA,

T M O; LIMA, A B; SILVA, M G. Pandemia da Covid 19: refletindo as vulnerabilidades a luz do gênero, raça e classe. Revista Ciênc. saúde coletiva 25 (9) • Set 2020 Disponível em https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.14052020. Acessado em 27/05/2020

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. Estudos Feministas, Florianópolis, 12(1): 360, janeiro-abril/2004. Disponível em

https://www.scielo.br/j/ref/a/T3X8zdDGn5DZbcjxTLjcyKM/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 30/07/2021.

FARIAS, Heitor Soares de, O avanço da Covid-19 e o isolamento social como estratégia para redução da vulnerabilidade, Revista Brasileira de Geografia Econômica, ano IX, número 17: Rio de Janeiro, 2020, Disponível

em: https://journals.openedition.org/espacoeconomia/11357#ftn4. Acessado em: 13 de maio de 2020.

HEAD, Brian W. Wicked Problems in Public Policy. 2008. PublicPolicyVol 3 Number2 2008 101 – 118

LATANZZIO, Felippe Figueiredo, RIBEIRO, Paulo de Carvalho. Nascimento e primeiros desenvolvimentos doconceito de gênero. Psicol. clin. vol.30 no.3 Rio de Janeiro set./dez. 2018

MATOS, Marlise; CORTÊS, Iáris Ramalho.Breve história da trajetória da luta das mulheres no Brasil. Mód. I. A evolução da condição das mulheres na sociedade. In: Mais mulheres no poder: contribuição à formação política das mulheres. Brasília-DF: Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010a.

MELLO, Janine, MARQUES, Danusa. Dos estereótipos à cidadania: sobre mulheres, Estado e Políticas. In:Implementando desigualdades : reprodução de desigualdades naimplementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. PiresOrganizador. - Rio de Janeiro : Ipea, 2019

OSTERNE, Maria do Socorro Ferrreira. Redistribuição, Reconhecimento e Participação: dilemas contemporâneos da Justiça Social no pensamento de Nancy Fraser. O público e o privado - Nº 28 - Julho/Dezembro - 2016;

PASINATO, Wânia. Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: a percepções dos operadores jurídicos e os limites para aplicação da lei Maria da Penha.

REVISTA DIREITO GV, SÃO PAULO 11(2) | P. 407-428 | JUL-DEZ 2015 Disponível em

https://www.scielo.br/j/rdgv/a/5sWmchMftYHrmcgt674yc7Q/?lang=pt&format=pdf. Acesso em 30.07.2021

REBELLO, Arlanza Maria Rodrigues. Para mudar o rumo da prosa: um novo olhar sobre a lei 11.340/2006 - Lei Maria da Penha. In: Gênero, sociedade e defesa de direitos : a Defensoria Pública e a atuação na defesa da mulher / Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Coordenação de Defesa da Mulher, CEJUR. – Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

RIBEIRO, Djamila. Feminismo negro para um novo marco civilizatório. Revista Internacional de Direitos Humanos. SUR 24 - v.13 n.24 • 99 - 104 | 2016

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Gênero, patriarcado, violência. 2ª ed. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.

SANTOS, Cecília Macdowell. Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 89, p. 153-170, 2010. Disponível em: https://journals.openedition.org/rccs/3759. Acesso em 10 de junho de 2021.

SILVA, Tatiana Dias. Mudança institucional, discurso e instituições: Políticas Públicas de igualdade racial no Governo Federal de 2000 A 2014. Tese de doutorado em Administração apresentada à

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília - 2019.

SIQUEIRA, Tatiana Lima. Joan Scott e o papel da história na construção das relações de gênero. Revista Ártemis, vol. 8, jun 2008, pp. 110-117. Disponível em:

https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/2857/1/2310-3525-1-PB.pdf. Acesso em 28.07.2021

STURZA, Janaina Machado; RODEMBUSCH, Claudine Freire; KESKE, Henrique Alexander. O direito à saúde e os paradoxos na efetivação dos direitos sociais fundamentais: políticas públicas em tempos da Covid-19. Opinión Jurídica, 19(40) • Edición especial 2020 • pp. 421- 439 Disponível em https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a20. Acesso em 27.05.2020

VENÂNCIO, Firmiane, TAVARES, Márcia Santana. Acesso à justiça para mulheres em situação de violência doméstica e familiar: uma política pública de direitos com muitos nós.

In: Gênero, sociedade e defesa de direitos : a Defensoria Pública e a atuação na defesa da mulher / Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Coordenação de Defesa da Mulher, CEJUR. – Rio de Janeiro: Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

WOLLMANN, Renata Rodrigues Guimarães. A (im)possibilidade do uso de práticas restaurativas no âmbito da violência doméstica conjugal. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Criminais, apresentada à Faculdade de Direito da U

Capítulo 9

10.37423/220606022

CASAMENTO HOMOAFETIVO, LEGISLAÇÃO E DIREITO DE FAMÍLIA: O CASO BRASILEIRO

Josiane Magalhães

Universidade do Estado de Mato Grosso - Unemat

Resumo: O estudo apresenta uma discussão acerca do casamento homoafetivo em seu contexto social. Estabelece uma compreensão sobre a evolução do processo jurídico brasileiro diante do Código Civil de 2002 em sua relação com a Constituição Federal de 1988 e outras legislações como: Lei 8.213/91, Decreto 3.048/99 – RPS, Lei 8.069/90 (ECA), a Lei 12.010, Lei 13.509/2017 (adoção), Resoluções do Conselho Regional de Medicina (barriga substituta) .O objetivo principal foi diagnosticar o estado dos direitos conquistados pelo movimento LGBT+ e quais as frentes de luta para o movimento. Procurou-se construir um apanhado legislativo contextualizado socialmente, permitindo que se tenha a elaboração de um texto orientativo aos movimentos LGBT+. Realizou-se uma análise documental da legislação, de relatos obtidos em entrevistas de jornal, bem como produções bibliográficas. O trabalho permitiu vislumbrar que há uma frente de luta pela garantia dos direitos reconhecidos pelo STF mas que não se constituíram em Lei. Essa perspectiva torna frágil as conquistas dentro do Direito Civil ao reconhecimento do casamento e da união estável homoafetivo. Apresenta as implicações dos termos utilizados dentro do movimento LGBT+. apresenta a reflexão arendtiana sobre o conceito de homoafetividade "um sujeito atado a sua própria identidade pela consciência e conhecimento de si"., em oposição a garantia de um direito democrático da sexualidade que atue "simultaneamente no sentido do reconhecimento do igual respeito às diversas manifestações da sexualidade e do igual acesso de todos, sem distinções, aos bens necessários para a vida em sociedade". Apresenta a perspectiva de casos reais com a análise das consequências sociais diante da conquista dos direitos constituídos com o reconhecimento do casamento homoafetivo. Discute como se constituem os direitos de alimentos, de herança, à adoção, direitos previdenciários, pensão por morte, sucessórios, partilha de bens, entre outros. Apresenta uma cronologia de conquistas de direitos ao longo do processo de elaboração legislativa e de julgamentos atrelados aos resultados concretos.

Palavras-chave: Casamento; Homoafetivo; Legislação, Brasil, 2021.

1.INTRODUÇÃO

Entender as leis de um país é entender, sobretudo, sua conformação histórica, suas relações de poder ao longo do tempo e sua cultura. Os que escrevem as leis as escrevem com o intuído de mediar as relações dispares entre seus cidadãos. Toda vez que há uma quebra de paradigmas da cultura hegemônica, os movimentos dos grupos que não tem contemplados seus direitos na Lei, ou não são reconhecidos ou vislumbrados como existentes, fazem pressão sobre aqueles que detém o poder na sociedade e que além de governarem o país imprimem sua visão de mundo nas Leis que estão postas para aquele tempo.

Em alguns países, o casamento do mesmo sexo é legalmente realizado e reconhecido em 29 países. Em alguns em todo o país, em outros em algumas jurisdições. Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, Equador, Finlândia, França, Alemanha, Islândia, Irlanda, Luxemburgo, Malta, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, África do Sul, Espanha, Suécia, Taiwan, Reino Unido, Estados Unidos e Uruguai. O caminho percorrido para se chegar a essa realidade é diversa em cada um deles.

O casamento como uma instituição existente historicamente é antigo. Contudo, foi apenas nas últimas décadas que os governos começaram a estender o acesso e os direitos iguais ao casamento para casais do mesmo sexo. A Holanda foi oficialmente o primeiro país a reconhecer a igualdade no casamento em nível nacional no ano de 2001. Outros países da Europa seguiram o exemplo, incluindo a Bélgica e a Espanha como segundo e terceiro países. Hoje, pelos dados do Observatório G, são 29 países, os que reconhecem o casamento entre pessoas do mesmo sexo em todo o mundo. Além desses 29, há alguns países que também oferecem reconhecimento parcial de várias formas.

O Movimento Gay ou LGBT+ como temos hoje em dia, tem essa perspectiva de historicidade. Particularmente no Brasil, entender o reconhecimento da existência de um grupo de indivíduos que são homossexuais, é em boa medida marcado pela herança histórica recebida dos colonizadores. Essa herança cultural esta marcada pela negação de suas existências. Sua ascensão enquanto grupos que tem direitos, se deu par e passo com o advento dos movimentos democráticos que mudaram a Europa e refletiram-se nas Américas de diferentes formas.

Os principais conceitos aplicados para entendimento das questões relacionadas ao movimento LGBT+ traduzem-se em compreender o que é identidade gênero e orientação sexual.

Tem-se como identidade de gênero, a forma como um indivíduo se reconhece enquanto um ser humano, que está no mundo e se relaciona com a sociedade e sua cultura. Exemplos que podem ser citados estão quando o indivíduo se identifica com o sexo biológico, chamado de cisgênero. Enquanto quem se identifica com outra identidade de gênero que não a determinada pelo nascimento, é chamada de transgênero. Dentro desse grupo, temos além dos transgêneros, os intersexos e os não-binários. Intersexo abrange os indivíduos que biologicamente não apresentam os cromossomos típicos de gênero masculino nem feminino (xxy, xxx, xyy, etc.). Por conta dessa variação cromossômica dos cromossomos que designam as características sexuais, os indivíduos expressam características físicas diferentes dos padrões para os sexos masculino e feminino. Os não-binários, embora apresentem um gênero biológico, não se identificam nem como gênero feminino, nem com o masculino.

Orientação sexual diz respeito a atração do indivíduo por outros. Tendo em vista, as variadas identidades de gênero, a atração pode ser homossexual, quando ocorre atração por pessoas do mesmo gênero. Heterossexual, quando a atração é por pessoas de gênero diferentes. Bissexual, quando a atração é por ambos. Atualmente, diante da compreensão da maior complexidade das identidades de gênero, o termo pansexual passa a ser empregado quando a atração independe de gênero.

2. DESENVOLVIMENTO

2.A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E O CASAMENTO HOMOAFETIVO

Inicialmente há a necessidade da compreensão de como estão inseridos os direitos/deveres, naquilo que temos dispostos na legislação. A legislação brasileira estabeleceu o reconhecimento do casamento homoafetivo em um processo de reconhecimento de direitos em fases distintas, em um processo de avanços e retrocessos.

Em 1996, o Brasil passou a reconhecer a união estável como uma forma de entidade familiar. Assim foi publicada a lei 9.278/1996, a Lei de União Estável, que julga como entidade familiar “a convivência duradoura, pública e contínua”.

Em 2011 o Supremo Tribunal Federal (STF) passou a reconhecer, por unanimidade, união estável entre casais do mesmo sexo como entidade familiar. Assim, homossexuais puderam ter os mesmos direitos previstos na lei 9.278/1996. Essa conquista deu à comunidade LGBT mais energia para pressionar o STF por uma conversão da união estável ao casamento civil, como já é previsto no Código Civil para casais heterossexuais.

Em 2013, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) aprovou uma jurisprudência que determinava que cartórios realizassem também o casamento civil para casais homoafetivos. Apesar do avanço, o casamento homoafetivo no Brasil ainda não é lei.

Em 2017 o mesmo CCJ aprovou no Senado um projeto de lei que passa a reconhecer o casamento homoafetivo no código civil brasileiro, mas a proposta não foi a plenário para votação. Assim, em 2018, o projeto de lei que havia sido proposto pela Senadora Marta Suplicy, que tramitava desde 2011, denominado – "Projeto de Lei do Senado n° 612, de 2011 ((Casamento homoafetivo)), Autoria Senadora Marta Suplicy (PT/SP), foi arquivado". A informação da página do senado nos apresenta: "Situação Atual: Tramitação encerrada Decisão: Arquivada ao final da Legislatura (art. 332 do RISF) Destino: Ao arquivo Último estado: 20/12/2018 - ARQUIVADA AO FINAL DA LEGISLATURA."

Desta forma, a garantia do casamento homoafetivo no Brasil pela justiça não conta com uma Lei que lhe dê maiores garantias de seu reconhecimento. Sem a proteção de um projeto de lei, o estado atual abre brechas para proibições e decretos que possam ser efetivadas pelo presidente e sobrepor às decisões do STF. Nesse sentido, a importância do arquivamento do projeto de lei, que protegeria os casais homoafetivos continua a ser uma pauta importante da comunidade LGBT.

2.1. PROJETO DE LEI ARQUIVADO PARA MUDANÇA DE CÓDIGO CIVIL REFERENTE AO CASAMENTO HOMOAFETIVO

O projeto de Lei do Senado n° 612, propunha a alteração dos artigos 1.723 e 1.726 do Código Civil, para permitir o reconhecimento legal da união estável entre pessoas do mesmo sexo. A explicação que trazia sua ementa continha: "Altera a redação do art. 1.723 da Lei nº 10.406/02 (Código Civil) para reconhecer como entidade familiar a união estável entre duas pessoas, configurada na convivência pública, contínua e duradoura e estabelecida com o objetivo de constituição de família; altera a redação do art. 1.726 da referida Lei para prever que a união estável poderá converter-se em casamento, mediante requerimento formulado dos companheiros ao oficial do Registro Civil, no qual declarem que não têm impedimentos para casar e indiquem o regime de bens que passam a adotar, dispensada a celebração, produzindo efeitos a partir da data do registro do casamento."

Este projeto que não foi a plenário para votação e, portanto, ao encerrar-se o mandato da deputada que o propôs, foi arquivado. Junto com o arquivamento foi arquivada também a garantia de que o casamento seria reconhecido pelo Código Civil brasileiro.

2.2. DECISÃO DO STF COMO MARCO PARA O CASAMENTO HOMOAFETIVO

Em maio de 2011 o Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro julgou a ADPF 132 e a ADI 4277.5 O resultado deste julgamento foi a decisão que reconheceu a união de homossexuais como entidade familiar merecedora de mesma proteção jurídica que a união estável.

No Dossiê Gênero e sexualidade, Ricardo Andrade Coitinho Filho e Alessandra de Andrade Rinaldi, apresentam em seu texto "O Supremo Tribunal Federal e a união homoafetiva", um estudo pormenorizado do julgamento do STF que decidiu através do julgamento da ADPF 132 acerca da união estável homoafetiva. Nas palavras de Coitinho F° e Rinaldi:

> "ADPF 132, de autoria do governador do estado do Rio de Janeiro Sérgio Cabral, requisitava que o STF interpretasse, conforme a Constituição Federal de 1988, o Estatuto dos servidores públicos civis do estado do Rio de Janeiro, aplicando analogicamente o art. 1723 do código civil brasileiro de 2002 às "uniões estáveis homoafetivas". Como pedido subsidiário foi pleiteado que a ADPF fosse recebida como ação direta de inconstitucionalidade, o que de fato aconteceu em 2009. Nesta data a Procuradoria Geral da República propôs a ADPF 178, recebida como ADI 4277 pelo então presidente do STF, ministro Gilmar Mendes. Tratava-se de uma ação cujo objetivo era reconhecer a união entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar, nas situações em que estivessem preenchidos os mesmos requisitos necessários para a configuração da "união estável" entre homem e mulher, fazendo com que "os mesmos deveres e direitos originários da união estável fossem estendidos aos companheiros nas uniões homoafetivas" (Chaves, 2012, p. 231). As ações foram propostas, segundo Vechhiatti, "por força dos princípios da igualdade, da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da segurança jurídica" (2012, p. 448) e os dez votantes manifestaram-se pela procedência das mesmas. Os ministros reconheceram a "união homoafetiva" como entidade familiar e aplicaram, por analogia, o regime concernente à "união estável", regulamentada no art. 1723 do código civil de 2002. Os fundamentos constitucionais que embasaram foram os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III), da vedação à discriminação odiosa (art. 3º, inciso IV), e da igualdade (art. 5º, caput), da liberdade (art. 5º, caput) e da proteção da segurança jurídica. Trataram, ainda, da lacuna legislativa a respeito do assunto sem, no entanto, entendê-la como óbice. Frente a isto, defenderam a supressão da lacuna por meio de analogia ao instituto mais aproximado, que seria o da "união estável". O ministro Ayres Britto, em seu voto final, como relator, argumentou que o artigo 3º, inciso IV da Constituição veda qualquer discriminação em virtude de sexo, raça e cor. Os ministros Luiz Fux, Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa, Gilmar Mendes, Marco Aurélio Celso de Mello e Cezar Peluso, bem como as ministras Cármen Lúcia Antunes Rocha e Ellen Gracie, acompanharam o entendimento do ministro Ayres Britto, pela procedência das ações e de seu "efeito vinculante". O resultado foi a decisão que reconheceu a união de homossexuais como entidade familiar. A interpretação do STF reconheceu um quarto modelo de família brasileira, uma vez que a Constituição Federal até então previa três enquadramentos: a decorrente do casamento, a "união estável" e a entidade familiar

> "monoparental" (composta por uma pessoa e seus filhos). Após essa decisão, o STF reconheceu a família decorrente da "união homoafetiva".

Pode-se observar que o casamento homoafetivo ainda gera uma tensão na sociedade brasileira. Nossa sociedade tem um paradigma que ainda está sendo rompido e que vez por outra traz à tona o debate sobre o que é o casamento e a união estável para o movimento LGBT+.

Coloca-se no debate duas posições distintas: um grupo que quer impor um modelo padrão a sociedade como um todo, no caso o casamento entre um homem e uma mulher, colocando ênfase no paradigma biológico de constituição de sexo ao nascer. Esse modelo embasou as referências da organização social, negando a existência de outra possibilidade. Este processo gerava uma zona de conforto para aqueles que seguiam as regras sociais pré-estabelecidas. Em oposição a esta, temos uma concepção que rompe com essa uniformidade imposta. É o reconhecimento de que sempre houve pessoas que não se enquadravam nesse padrão pré-estabelecido. Pessoas que eram colocadas numa posição de invisibilidade, com a negação de seus direitos, sua identidade. Pessoas que colocaram em xeque o padrão puramente biológico e tornaram as discussões de gênero e orientação sexual a tônica na concepção de uma compreensão mais ampla para as relações conjugais.

2.3. PROCEDIMENTOS NO CASAMENTO HOMOAFETIVO

No Brasil, para que haja um casamento homoafetivo, o procedimento a se realizar é o mesmo dos casais héteros. Levar a documentação necessária e se casar com juiz de paz.

No caso de pessoas que já vivem com o parceiro(a), podem ir ao cartório e transformar a união estável em casamento. A lista de documentos necessários são os mesmos de casamento civil.

Caso haja recusa do cartório em realizar o casamento, o casal pode e deve entrar com recurso ao juiz da comarca ou no Conselho Nacional de Justiça, que criou a Resolução 175. Vejamos o que diz a resolução:

> "O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições constitucionais e regimentais, CONSIDERANDO a decisão do plenário do Conselho Nacional de Justiça, tomada no julgamento do Ato Normativo no 0002626-65.2013.2.00.0000, na 169ª Sessão Ordinária, realizada em 14 de maio de 2013; CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, nos acórdãos prolatados em julgamento da ADPF 132/RJ e da ADI 4277/DF, reconheceu a inconstitucionalidade de distinção de tratamento legal às uniões estáveis constituídas por pessoas de mesmo sexo; CONSIDERANDO que as referidas decisões foram proferidas com eficácia vinculante à administração pública e aos demais órgãos do Poder Judiciário; CONSIDERANDO que o Superior Tribunal de Justiça, em julgamento do RESP 1.183.378/RS, decidiu inexistir óbices legais à celebração de casamento entre pessoas de mesmo sexo;

> CONSIDERANDO a competência do Conselho Nacional de Justiça, prevista no art. 103-B, da Constituição Federal de 1988; RESOLVE:
>
> Art. 1º É vedada às autoridades competentes a recusa de habilitação, celebração de casamento civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo.
>
> Art. 2º A recusa prevista no artigo 1º implicará a imediata comunicação ao respectivo juiz corregedor para as providências cabíveis.
>
> Art. 3º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.
>
> Ministro Joaquim Barbosa"

Fica claro que há uma violação da resolução nº 175, bem como a violação dos direitos humanos se o cartório se recusar a realizar o casamento homoafetivo.

Além dos direitos previstos na constituição e nas decisões dos Tribunais, vale recordar que o casamento entre pessoas do mesmo sexo é uma questão que tem como base os Direitos Humanos Universais. Está amparada pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que reconhece que o casamento é um direito que assiste a todas as pessoas, independentemente da sua orientação sexual.

2.4. DIREITOS MATRIMONIAIS DE UM CASAMENTO HOMOAFETIVO NO BRASIL

A questão é mais simples quanto aos direitos atribuídos à união de duas pessoas do mesmo sexo. Assim, a justiça atribui ao casal LGBT os mesmos direitos de um casal heterossexual. Entre eles estão o direito à adoção, a herança e pensão, ao seguro de saúde, a conta conjunta, a compartilhamento de propriedade, entre outros. Suas bases seguem as orientações do Código Civil de 2002. O Código Civil (CC) também conhecido como Novo Código, está expresso na Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Esta Lei trás em seus artigos 1511, 1517, 1521, 1523, 1723 os parâmetros para o casamento civil e para a união estável. Assim, para que uma união homoafetiva possa se processar, basta observar os artigos do Código Civil e compreender as relações postas para os cônjuges na união de heterossexuais.

Ana Carolina Santos Lima em seu trabalho publicado em 2018, sob o título "Casamento Homoafetivo" nos apresenta um rol de análises acerca dos direitos conquistados pelos cônjuges das uniões homoafetivas.

2.4.1. ALIMENTOS

O artigo 1.724 do Código Civil prevê que "Art. 1.724. As relações pessoais entre os companheiros obedecerão aos deveres de lealdade, respeito e assistência, e de guarda, sustento e educação dos filhos."

Dessa forma, a partir do reconhecimento da união homoafetiva a regularização do tema pode aplicar-se por analogia o previsto neste artigo. Deste modo, com o fim da relação conjugal um dos companheiros, se for o caso, deverá pagar pensão alimentícia ao outro; levando em consideração o binômio necessidade e possibilidade.

2.4.2. PARTILHA DE BENS:

Como já ocorre na adoção, a partilha dos bens também acompanha o ordenamento jurídico para os casais que vivam em união estável, ou seja, seguirá o previsto no artigo 1.725 do Código Civil.

A partilha de bens poderá ser em comunhão total de bens, comunhão parcial de bens ou separação total de bens. Do mesmo modo que o casamento heterossexual, as uniões homossexuais poderão definir qual o regime de bens no momento de constituição do casamento.

2.4.3. DIREITOS SUCESSÓRIOS

Em relação aos direitos sucessórios, será aplicado o disposto no artigo 1.790 do Código Civil, que diz:" Art. 1.790. A companheira ou o companheiro participará da sucessão do outro, quanto aos bens adquiridos onerosamente na vigência da união estável, nas condições seguintes:

I - se concorrer com filhos comuns, terá direito a uma quota equivalente à que por lei for atribuída ao filho;

II - se concorrer com descendentes só do autor da herança, tocar-lhe- á a metade do que couber a cada um daqueles;

III - se concorrer com outros parentes sucessíveis, terá direito a um terço da herança;

IV - não havendo parentes sucessíveis, terá direito à totalidade da herança.

De modo adverso este artigo não trata de forma igualitária os companheiros, já que os bens protegidos são os adquiridos de forma onerosa durante a união; mas na falta de uma legislação específica esse artigo pode ser entendido como uma proteção.

Entretanto, o artigo usado como referência para os casos de direito sucessório foi julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, sendo que a partir disso será aplicado nas sucessões as mesmas regras da comunhão parcial de bens.

2.4.4. DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

No que tange aos direitos previdenciários ao cônjuge, o entendimento já está pacificado, já que seu direito está reconhecido na concessão dos direitos previdenciários. Inclusive há uma portaria do INSS que garante direitos previdenciários aos casais homoafetivos. Temos na Resolução 175, de 2013, a posição do Conselho Nacional, que deu por encerrado essa discussão, assegurando também aos casais homoafetivos o direito à união civil e estável, identificados na convivência pública, contínua e duradoura.

As condições gerais que apresentam os requisitos necessários colocam que: a constatação da união por mais de 2 anos, carência mínima de 18 contribuições e a plena qualidade de segurado do falecido. O cônjuge terá direito ao benefício com as mesmas regras aplicadas para casamento, divorciados de direito ou de fato com direito a percepção de pensão alimentícia. Enquanto comprovações sobre a duração da relação pode-se utilizar: Declaração do imposto de renda do segurado em que conste o interessado como seu dependente. Disposições testamentárias; Declaração especial feita perante tabelião; Prova de mesmo domicílio; Prova de encargos domésticos evidentes e existência de sociedade ou comunhão nos atos da vida civil. Procuração ou fiança reciprocamente outorgada. Conta bancária conjunta. Registro em associação de qualquer natureza, onde conste o interessado como dependente do segurado. Anotação constante de ficha ou livro de registro de empregados. Apólice de seguro da qual conste o segurado como instituidor do seguro e a pessoa interessada como sua beneficiária. Ficha de tratamento em instituição de assistência médica, da qual conste o segurado como responsável. Escritura de compra e venda de imóvel pelo segurado em nome de dependente. Declaração de Banco atestando existência de conta conjunta; Plano de Saúde com um dos cônjuges como dependente; Fotos em eventos familiares e momentos importantes – como nascimento de filhos, aniversários, casamentos, formaturas, batizados, viagens. Correspondências no mesmo endereço; Contrato de aluguel ou financiamento de imóvel em nome de ambos; Apólice de seguro com um dos cônjuges como dependente do outro; outros elementos que possam levar à convicção do fato a comprovar.

2.4.5. A CONCESSÃO DA PENSÃO POR MORTE NO REGIME DE UNIÃO ESTÁVEL (E PARA AS UNIÕES HOMOAFETIVAS)

É essencial que os casais procurem estar atentos aos seus direitos por meio de um planejamento previdenciário para que não tenham dificuldades em uma eventual necessidade. Para quem vive em

regime de união estável, o exercício do pleno direito aos benefícios exige cuidados e atenção preventiva, de modo a evitar desgastes futuros, justamente quando mais precisam da proteção social garantida pelo INSS. no caso da união civil, a condição de dependente econômico do cônjuge é presumida. Assim, o processo se torna mais simples, do ponto de vista administrativo. Já a união estável, embora igualmente legítima para fins previdenciários, é submetida a algumas exigências que visam à comprovação efetiva da relação entre o segurado e o cônjuge. Por conta disso, até antes da recente publicação da Medida Provisória nº 871/2019, que veremos a seguir, os indeferimentos administrativos do INSS por falta de documentos comprobatórios eram revertidos na esfera judicial, à qual, para fins comprobatórios, até a prova testemunhal era suficiente.

2.4.6. PENSÃO POR MORTE: LEGISLAÇÃO

A Constituição de 1988 estabelece que os planos de Previdência Social atenderão, mediante contribuições, à cobertura dos eventos de morte (CR/88, art. 201, I). O inciso V do mesmo dispositivo legal estabelece a pensão por morte do segurado, seja homem ou mulher, ao cônjuge ou ao companheiro e dependentes, observado que nenhum benefício poderá ter valor inferior a um salário mínimo. Além do mencionado dispositivo constitucional, a pensão por morte é tratada nos arts. 74 a 79 da Lei 8.213/91. Para recebimento do referido benefício, de acordo com o caput do art. 74 da Lei 8.213/91, podem-se extrair os requisitos para que o dependente tenha direito ao recebimento da pensão por morte, a saber: a existência de beneficiários na condição de dependentes do falecido e a condição de segurado do de cujus. Com referência a este último requisito, deve-se esclarecer que, mesmo que o óbito tenha ocorrido após a perda da qualidade de segurado, desde que o mesmo já tivesse implementado todos os requisitos necessários para se obter a aposentadoria, será devido tal benefício ao dependente. A dependência econômica, enquanto requisito à pensão por morte, é presumida em relação ao cônjuge, companheiro e filho, nos termos do art. 16, §4º, Lei 8.213/91, devendo os demais dependentes comprovar a efetiva dependência econômica em relação ao segurado instituidor (falecido) mediante início de prova material e prova testemunhal, sendo inadmissível para esse fim a prova exclusivamente testemunhal, nos termos do art. 143, Decreto 3.048/99 - RPS e da jurisprudência dominante. Em relação à dependência econômica, ela não se confunde com simples auxílio financeiro e com aquele dinheiro eventual que não é destinado às despesas ordinárias da casa. Não bastasse isso, ela não precisa ser exclusiva, conforme interpretação em sentido análogo da Súmula 229/ex-TFR: "A mãe do segurado tem direito à pensão previdenciária, em caso de morte do filho, se provada a dependência econômica, mesmo não exclusiva". A pensão

por morte é o benefício a que tem direito todos os dependentes do(a) segurado(a) da Previdência Social que falecer. Para conceder esse benefício, o INSS não exige carência (tempo mínimo de contribuição), mas determina que o óbito tenha ocorrido enquanto o empregado ou o trabalhador avulso mantinha sua qualidade de segurado. Convém explicar os significados de carência e qualidade de segurado. Assim, carência é o número mínimo de contribuições mensais necessárias para que o segurado faça jus ao benefício. Portanto, para a pensão por morte, basta a inscrição nos quadros do INSS. A qualidade de Segurado é o status necessário para que seja criado o vínculo com o INSS, ou seja, a pessoa falecida deve possuir essa qualidade para que o dependente tenha direito a receber o benefício, salvo se existia o direito adquirido (caso em que o falecido preencheu os requisitos para a aposentadoria antes da perda da qualidade de segurado). Ainda que o de cujus não estivesse trabalhando e/ou em falta com suas contribuições quando do falecimento, há a possibilidade de que a sua qualidade de segurado ainda estivesse surtindo seus efeitos, devido ao "período de graça" fornecido pela Previdência, que varia de 12 a 36 meses. Tal benefício não é somente concedido a beneficiários do Regime Geral de Previdência Social. Nos Regimes Próprios de Previdência Social, a exemplo da União, através da Lei n.º 8.112/90, tal benefício é também previsto em lei, senão vejamos.

“Da Pensão

Art. 215. Por morte do servidor, os dependentes fazem jus a uma pensão mensal de valor correspondente ao da respectiva remuneração ou provento, a partir da data do óbito, observado o limite estabelecido no art. 42.

Art. 216. As pensões distinguem-se, quanto à natureza, em vitalícias e temporárias. § 1o A pensão vitalícia é composta de cota ou cotas permanentes, que somente se extinguem ou revertem com a morte de seus beneficiários. Art. 217. São beneficiários das pensões: I - vitalícia: c) o companheiro ou companheira designado que comprove união estável como entidade familiar;”

Com suporte no art. 217, I, "c", a Desembargadora Marli Ferreira, Presidente do Tribunal Regional da 3ª Região, em recente decisão (03/03/2009), concedeu pensão por morte a ex-companheiro de servidor público federal.

Além da recente decisão em órbita federal, diversos estados já reconhecem a união homossexual para efeitos previdenciários (pensão por mote) em funcionalismo público, além do que já ocorre no Regime Geral de Previdência Social.

2.4.7. DIREITO DOS CÔNJUGES HOMOSSEXUAIS NA PENSÃO POR MORTE

Em termos de pensão por morte aos homossexuais, podemos felizmente considerar que a Previdência Social está em uma posição de vanguarda em relação aos demais órgãos públicos, já que os inclui no rol dos Dependentes Preferenciais de Classe I, ao lado do cônjuge, do filho não emancipado menor de 21 anos e do dependente inválido. Essa inclusão é fruto do julgamento de uma Ação Civil Pública ajuizada no Rio Grande do Sul (2000.71.00.009347-0) [[2]] proposta para que fosse garantido tal direito, logrando êxito perante o STF, através do Ministro Marco Aurélio, encontrando-se atualmente na Instrução Normativa INSS/PRES n.º 20 de 10 de outubro de 2007, vejamos o que reza o art. 30 da presente instrução normativa:

> "Art. 30. O companheiro ou a companheira homossexual de segurado inscrito no RGPS passa a integrar o rol dos dependentes e, desde que comprovada a vida em comum, concorre, para fins de pensão por morte e de auxílio-reclusão, com os dependentes preferenciais de que trata o inciso I do art. 16 da Lei nº. 8.213, de 1991, para óbito ou reclusão ocorrido a partir de 5 de abril de 1991, ou seja, mesmo anterior à data da decisão judicial proferida na Ação Civil Pública nº. 2000.71.00.009347-0.

Conforme Wladimir Novaes Martinez (in Cartilha: previdência social para principiantes - 2 ed. São Paulo: LTr, 2007), os dependentes de Classe I não precisam comprovar a dependência econômica, sendo que, no caso dos (as) companheiros (as), homossexuais ou não, deve-se apenas comprovar a união estável, o que atualmente pode ser realizado de diversas maneiras (provas testemunhais, documentais, etc.) e, mesmo que referidas provas não sejam admitidas administrativamente pelo INSS, a pretensão poderá ser perseguida judicialmente. No RGPS, a Previdência descreve os documentos que deverão ser apresentados para a inclusão do (a) companheiro (a) como dependente. São elas: Declaração de Imposto de Renda do segurado, em que consta o interessado como seu dependente; Disposições testamentárias; Anotação constante na Carteira Profissional - CP e/ou na Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, feita pelo órgão competente; Declaração especial feita perante tabelião (escritura pública declaratória de dependência econômica); Anotação constante de ficha ou Livro de Registro de empregados; Prova de mesmo domicílio; Prova de encargos domésticos evidentes e existência de sociedade ou comunhão nos atos da vida civil; Procuração ou fiança reciprocamente outorgada; Conta bancária conjunta; Registro em associação de qualquer natureza onde conste o interessado como dependente do segurado; Apólice de seguro da qual conste o segurado como instituidor do seguro e a pessoa interessada como sua beneficiária; Ficha de tratamento em instituição de assistência médica da qual conste o segurado como responsável; Escritura de compra e venda de imóvel pelo segurado em nome do dependente; Quaisquer outros

documentos que possam levar à convicção do fato a comprovar; Estes requisitos aqui relacionados não são cumulativos e nem taxativos. Portanto, qualquer outro meio de prova poderá ser analisado, tanto na via administrativa quanto na judicial, caso ocorra o indeferimento na primeira. A inscrição preventiva do dependente é recomendada, pois no caso de morte do companheiro (a), evitar-se-á todo um desconforto e uma possível batalha judicial para a comprovação do vínculo. O valor da pensão por morte é de 100% do salário-de-contribuição e o início do pagamento do benefício será, da data do óbito, se requerido pelo dependente até 30 dias após ou da data do requerimento, se este for feito após 30 dias do óbito. Contudo, não é apenas no RGPS que se encontra tal disposição, ao contrário em diversos estados e municípios em seus Regimes Próprios de Previdência Social, já existe regulamentação a respeito, onde esse tipo de lei já foi sancionada, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais por pressão e reivindicação de movimentos de homossexuais, passam a provar leis concedendo a condição de dependente aos companheiros ou companheiras homossexuais de beneficiários dos regimes próprios de previdência. Como exemplo, podemos citar os Estados do Rio de Janeiro (30/11/2001), Paraná (03/01/2003), os municípios de Recife/PE (16/03/2002), Pelotas/RS (27/03/2002), São Paulo/SP(04/12/2002) e por fim, a condenação do Estado de Minas Gerais ao pagamento de pensão por morte de companheiro homossexual servidor público daquele estado. Recentemente, o Tribunal Regional da 3ª Região (03/03/2009), através de sua presidenta, a Desembargadora Marli Ferreira, com base no art. 217 da Lei n.º 8.112/90, que regulamenta quem são os beneficiários de pensão por morte de servidores públicos federais, concedeu pensão por morte a ex-companheiro de servidor público federal. O casal homossexual viveu em união estável por 07 (sete) anos até a morte de um deles. Durante o período em que esteve doente, cerca de três anos, o servidor público teve a assistência integral de seu companheiro que até deixou de exercer suas atividades profissionais. De acordo com a advogada responsável pelo caso Sylvia do Amaral, após a morte do servidor público, o companheiro foi despejado do imóvel onde moravam pelos parentes do morto, passando a viver em dificuldade financeira. Para a advogada, somente o Judiciário é que vem reconhecendo os direitos dos homossexuais. "O Legislativo é omisso sobre os direitos de casais homossexuais. Ainda que bem devagar, o Judiciário é o único poder que está se adaptando à nova realidade social".

Para a compreensão do sistema há que se entender o que são dependentes, ou seja, aqueles que não contribuem para o INSS, mas são aptos a receber a Pensão por Morte em razão de relação familiar com o segurado falecido. Existem três classes de dependentes. Dependentes de classe 1 - o cônjuge no casamento; o (a) companheiro (a) em união estável; o filho não emancipado menor de 21 anos; o

filho de qualquer idade, desde que seja inválido, ou tenha deficiência intelectual ou mental, ou deficiência grave. Dependentes de classe 2 a mãe e o pai. Dependentes de classe 3 o irmão menor de 21 anos; o irmão de qualquer idade, desde que seja inválido, ou tenha deficiência intelectual ou mental, ou deficiência grave.

Nem todas as classes de dependentes têm direito ao mesmo benefício. Os dependentes da classe 1 sempre recebem. Mas se houver mais de 1 dependente da mesma classe, o valor da pensão será apenas um e o INSS divide entre todos os dependentes. Já os dependentes da classe 2, só recebem se não houver integrantes da classe 1. De modo análogo, dependentes da classe 3 só recebem se não houver integrantes da classe 1 ou 2. Os dependentes da classe 1 não necessitam comprovar dependência, pois a dependência é presumida. Assim, companheiros, cônjuges e filhos menores de 21 anos não necessitam comprovar dependência econômica do falecido. Ao contrário dos dependentes de classes 2 e 3, em que é obrigatória a comprovação de dependência.

Nos casos de casais homoafetivos, quando a pensão é negada o que não é incomum que o benefício seja negado na via administrativa, há a via judicial. Muitas vezes é necessário recorrer ao poder judiciário para obter a sua concessão. Caso isso ocorra é importante que se o INSS errou na decisão, é possível entrar com uma ação na Justiça, e recomendável um advogado especialista na área previdenciária.

A previdência social incluiu em seu rol o companheiro homossexual (Instrução Normativa INSS/PRES n.º 20 de 10 de outubro de 2007), como dependente da Classe I, sendo que, no caso dos (as) companheiros (as), homossexuais, deve-se apenas comprovar a união estável, o que atualmente pode ser realizado de diversas maneiras (provas testemunhais, documentais, etc.) e, mesmo que referidas provas não sejam admitidas administrativamente pelo INSS, a pretensão poderá ser perseguida judicialmente;

g) Estados como o Rio de Janeiro, Paraná, bem como municípios a exemplo de Recife/PE, Pelotas/RS, São Paulo/SP e por fim, a condenação do Estado de Minas Gerais e a União Federal ao pagamento de pensão por morte de companheiro homossexual servidor público, são demonstrações cristalinas da atual evolução da aplicabilidade do princípio da dignidade da pessoa humana, que vem sendo cada vez mais observado conjuntamente com o princípio da afetividade, pondo fim a injustiças ocorridas em momentos pretéritos, onde se vislumbrava tão só e somente sucessão de bens e concessão de benefícios previdenciários para a família do homossexual segurado, na qualidade de herdeiros e

dependentes, excluindo o(a) companheiro(a) homossexual que conviveu anos a fio, construindo uma vida em comum, não apenas um patrimônio.

h) O Poder Judiciário, ainda que vagarosamente, tem garantido direitos no âmbito do direito das famílias, assistencial e sucessório. Inclusive em sede administrativa é deferido, por exemplo, direito previdenciário por morte, bem como visto de permanência ao parceiro estrangeiro quando comprovada a existência do vínculo afetivo com brasileiro.

i) De modo para lá de sensato é assegurada a aplicação das normas da união estável às uniões homoafetivas. Ao não serem nominadas de união estável, se contorna o aparente óbice constitucional que limita seu reconhecimento à relação entre um homem e uma mulher. De outro lado, para evitar que se diga tratar-se do temido "casamento gay", é afastada a incidência do dispositivo que autoriza a transformação da união estável em casamento.

2.4.8 O PRECONCEITO AO CASAMENTO HOMOAFETIVO

A única forma de combater o preconceito relativo ao casamento homoafetivo é dando segurança jurídica ao ato, já que, a ideia de tal instituto estar regulado por Lei pode diminuir as ofensas que tais casais sofrem.

É necessário que as pessoas entendam que a homossexualidade é um fato na sociedade, o que ocorre desde os primórdios da humanidade; ela não pode ser definida como uma doença, como crime ou como pecado. A homossexualidade necessita da mesma segurança jurídica dada as relações heterossexuais, recebendo assim proteção jurídica de acordo com o que pressupõe a Constituição Federal de 1988 e os princípios que regem o Direito de Família.

É interessante reiterar que as relações entre pessoas do mesmo sexo não podem continuar sendo menosprezadas pelo direito e pelo Legislativo, dessa forma, o Judiciário tem sido chamado a se posicionar acerca de tais uniões; entretanto, é inaceitável a postura conservadora de boa parte dos julgadores.

Contudo, alguns julgadores estão deixando de lado os seus pré-conceitos e estão dando orientações jurisprudenciais favoráveis aos casais homossexuais, como é o caso da decisão REsp nº 820.475 do STJ, a qual foi uma das primeiras decisões favoráveis a declarar a união homoafetiva, alegando que não havia nenhum dispositivo legal que vedava ao juiz aceitar o pedido formulado. A ausência de lei não significa inexistência de direito. Tal omissão não quer dizer que são relações que não merecem a tutela jurídica. (...). Vencer o preconceito é uma luta árdua, que vem sendo travada diuturnamente, e que,

aos poucos, de batalha em batalha, tem se mostrado exitosa numa guerra desumana. (DIAS, 2007, p.183) Não existe nenhum tipo de vedação no ordenamento jurídico brasileiro sobre o casamento homoafetivo, inclusive a Constituição brasileira veda qualquer tipo de preconceito/ discriminação; contudo, o que existe é uma proibição implícita acerca de tal casamento, motivada por pessoas que não aceitam a diversidade sexual e que acham que o casamento deve existir somente entre homens e mulheres. Pode – se dizer que pela Constituição Federal de 1988 as uniões homoafetivas ganharam status jurídicos de família, da mesma forma que ocorre com as uniões heteroafetivas. Inclusive, tal entendimento é defendido pela doutrina moderna que aceita o afeto como definidor da estrutura familiar. O atual Código Civil não dispõe sobe qualquer tipo de impedimento entre o casamento de pessoas do mesmo sexo, o que ocorre é uma lacuna legislativa, dessa forma, observa – se que o casamento civil protege as relações amorosas que tenham como fundamento o amor familiar. Assim, o intuito do casamento homoafetivo é o mesmo; a união de duas pessoas que desejam formar uma família baseado no amor e na ajuda mútua. Ou seja, considerando que a isonomia veda a discriminação arbitrária; considerando que é arbitrária a concessão de menos direitos às uniões homoafetivas do que às heteroafetivas; considerando que a interpretação extensiva e a analogia decorrem da isonomia; então é plenamente possível o casamento civil homoafetivo pela interpretação extensiva ou pela analogia, tendo em vista que as uniões homoafetivas formam famílias e que a família contemporânea é formada pelo amor que vise uma comunhão plena de vida e interesses, de forma pública, contínua e duradoura. (VECCHIATII, 2008, p.278) Diante de todo o exposto faz – se necessário entender que o casamento não é uma dádiva divinal e nem destinado somente a uniões entre homens e mulheres; é um direito dos homossexuais o reconhecimento do casamento deles frente ao ordenamento jurídico brasileiro. O preconceito não pode ser usado como um argumento jurídico para coibir tal tipo de relacionamento, já que a prática dele é vedada por lei.

A atual sociedade brasileira é considerada uma das mais homofóbicas.

2.4.9. CRONOLOGIA DO CASAMENTO HOMOAFETIVO NO BRASIL

1995 – A então deputada federal Marta Suplicy apresenta o PL 1.151, que propõe a criação da Parceria Civil Registrada, assegurando os direitos dos homossexuais. O projeto jamais foi aprovado na Câmara dos Deputados.

2000 – Instituto Nacional de Previdência Social estabelece benefícios previdenciários ao(à) companheiro(a) homossexual.

2008 – Superior Tribunal de Justiça decide que situações relacionadas a uniões homoafetivas devem ser debatidas nas Varas de Família.

2011 – Medida que impossibilitava relacionamentos homossexuais públicos envolvendo militares deixa de ter efeito no Brasil.

2011 – Supremo Tribunal Federal reconhece, por unanimidade, união estável entre casais do mesmo sexo como entidade familiar. Assim, homossexuais podem ter mesmos direitos previstos na lei 9.278/1996, a Lei de União Estável, que julga como entidade familiar "a convivência duradoura, pública e contínua".

2011 – Primeiro casamento homoafetivo do Brasil (Dia Mundial do Orgulho LGBT) acontece em Jacareí (SP), entre Luiz André Moresi e Sergio Kauffmam Moresi.

2013 – Conselho Nacional de Justiça determina que cartórios não podem rejeitar a celebração de casamentos homoafetivos. Congresso ainda não aprovou lei a respeito.

2017 – CCJ aprova no Senado projeto de lei que passa a reconhecer o casamento homoafetivo no código civil brasileiro.

2018 – Aumento da realização dos casamentos homoafetivos em 61,7% em comparação ao ano anterior, segundo o IBGE.

2020 – Projeto de lei aprovada pelo CCJ em 2017 que tramitava, foi arquivado, não tendo sido apresentado ao plenário, pelo motivo de finalização de mandato de seu proponente.

2.4.10. A FAMÍLIA DE CASAIS HOMOAFETIVOS – A ADOÇÃO OU GERAÇÃO DE FILHOS EM BARRIGAS DE ALUGUEL OU BARRIGA SOLIDÁRIA

2.4.10 .1. PROIBIÇÕES DA LEI BRASILEIRA A BARRIGA DE ALUGUEL:

A Barriga de Aluguel é proibida no país e não há uma legislação específica para a barriga de aluguel ou solidária. São seguidas as resoluções elaboradas no ano de 2015 pelo Conselho Federal de Medicina, acompanhadas pelo Conselho Nacional de Justiça. Chamar esse processo de barriga de aluguel é, de certa forma, inadequado. Das duas pessoas envolvidas na situação, uma não pode fazer qualquer tipo de cobrança e, a outra, não pode querer pagar nenhuma quantia como forma de agradecimento. Atualmente, o termo correto é barriga de substituição, mas o mais utilizado popularmente é barriga solidária.

Há duas situações diferentes no caso da barriga solidária. A primeira situação é o da reprodução assistida, geralmente casais heterossexuais que não podem ter filhos, em que os pais fornecem o material genético que é fertilizado in vitro e depois implantado no útero da pessoa que cederá temporariamente, e de forma solidária, a sua barriga para a gestação.

O segundo caso ocorre nas uniões homoafetivas. Como não há a possibilidade do fornecimento de ambos os materiais genéticos pelo casal, o processo se dá de forma diferente. É necessário recorrer a um banco de óvulos ou sêmen, conforme for a necessidade, antes de realizar a fertilização in vitro. A doação do material genético deve ser feita de forma voluntária e anônima. Não se pode utilizar material genético de um parente.

A doadora da barriga solidária deve ser o familiar de um dos parceiros, até um quarto grau de parentesco, como mãe, irmã, avó, tia e prima. Nos demais casos, quando for outra pessoa, deverá ser pedida uma autorização ao Conselho Regional de Medicina, que fará uma análise da situação.

O procedimento de barriga solidária deve ser realizado em clínicas ou centro que prestem o serviço. É feito com a técnica da reprodução assistida em casos em que uma mulher não tem condições médicas para a gestação, ou seja, contraindicada, e também nos casos de casais homoafetivos com fertilização in vitro. A declaração de nascido vivo do bebê sai com o nome da pessoa que emprestou a barriga. Quando o casal for solicitar a certidão de nascimento no cartório, deverá levar a documentação e pedir o registro como pais biológicos. Para realizar o procedimento, é necessário o termo de consentimento da pessoa que servirá de barriga solidária, assim como do seu cônjuge, quando a mesma for casada ou esteja em uma união estável. Também deve ser feito um laudo médico que aprove o perfil psicológico de todos os envolvidos como adequado. Deverão ser dadas garantias de todo o acompanhamento médico para a mulher que doará o seu útero temporariamente durante a gestação, no parto e até a recuperação pós-parto, bem como para o registro civil do bebê. A barriga Solidária possui regras específicas para ser autorizada.

2.4.10.2. LEGISLAÇÃO SOBRE A ADOÇÃO

A Adoção segue as regras da Lei da Adoção LEI Nº 12.010, DE 29 DE JULHO DE 2009, que

"Dispõe sobre adoção; altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências."

Popularmente conhecida como Nova Lei da Adoção, a Lei 12.010 é mais ampla e dispõe sobre o direito à convivência familiar. Entre as novidades da Lei está o estabelecimento de um prazo máximo de dois anos para a permanência da criança e do adolescente nas instituições de acolhimento e a revisão da situação de todos os acolhidos a cada seis meses. O objetivo é privilegiar o direito da criança de viver em uma família, seja biológica ou substituta, e evitar que ela seja "esquecida" na instituição.

Em 2017, foi publicada a LEI Nº 13.509, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2017 que

"Dispõe sobre adoção e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)."

2.4.10.3 SOLUÇÕES DE CASAIS HOMOAFETIVOS PARA FORMAR UMA FAMÍLIA COM FILHOS: BARRIGA DE ALUGUEL OU ADOÇÃO? – HISTÓRIAS REAIS

A adoção homoafetiva é uma realidade no Brasil. Mesmo assim, muitos casais têm que procurar brechas na lei para realizar o desejo de formar uma família. A união monoparental ainda tem sido uma saída. Em outros a opção é a barriga solidária ou recorre-se a um banco de sêmen ou de óvulos para a fertilização in vitro. Contudo, é importante frisar o aspecto humano e afetivo que envolve esse desejo de ter filhos. A fim de exemplificar as situações que se constroem na vida real recortou alguns relatos.

Em 2012, Mailton Albuquerque e Wilson Alves se tornaram o primeiro casal homoafetivo a ter dupla paternidade reconhecida legalmente. Apesar disso, não cessam as tentativas de alguns deputados de anular a lei que garante esse direito, e um grande setor da sociedade brasileira segue ainda sem apoiar a ideia.

Dentre as histórias está a do casal homoafetivo André e Jonathan, que contam como foi o processo de adoção da pequena Raphaëlle, contada em vídeo.

Uma segunda história relevante está no relato publicado por André Bernardo em uma matéria jornalística. Conta ele que em fevereiro de 2010, Fernando se mudou para o Rio, onde mora até hoje. Dois anos depois, conheceu Gustavo Bonjardim, de 31 anos, seu futuro marido. Os dois se casaram em 2013 e permaneceram juntos até 2018.

Fernando tinha uma grande amiga chamada Suelen. Mesmo vivendo em cidades diferentes, Fernando e Suelen não pararam de se falar e, em uma dessas ocasiões, Suelen voltou a tocar no assunto:

"Tô chegando perto dos 40, hein? Se quiser mesmo, a hora é essa. Bora fazer? Ela se referia a possibilidade de ser a barriga solidária do filho de Fernando.

È importante dizer que desde 2015, Fernando e Gustavo já esperavam na fila da adoção. Mas nunca chegava a vez deles.

"É muita família querendo adotar para pouca criança legalizada para adoção", resume Fernando. "O que nos impediu de ter uma adoção rápida foi querer ter um bebê. A maioria quer menina, branca e recém-nascida. Nosso único filtro era ser um bebê saudável", relata.

Em 2017, os dois, cansados de esperar, resolveram partir para a "barriga solidária". Ou, para ser mais exato, "útero de substituição". Antes disso, Fernando chegara a pensar em "barriga de aluguel".

Ou seja, pagar alguém para ceder o útero a uma gestação. Mas, felizmente, não foi necessário. Até porque a prática é oficialmente proibida no Brasil.

"Na verdade, eu não fui convidada para ser barriga solidária. Eu que me ofereci", diz Suelen, de 36 anos. *"Sou sagitariana, sabe? Morreria de ciúme se outra pessoa fosse a barriga solidária do Fer no meu lugar".*

Casada e mãe de três meninas, ela diz que sua família sempre apoiou a decisão.

"Minhas filhas adoraram saber que eu guardaria o neném do Tio Fer na minha barriga", conta, bem-humorada.

Escolhido o ventre materno, o próximo passo foi assinar um contrato de cessão temporária de útero e submetê-lo à aprovação do Conselho Regional de Medicina do Rio de Janeiro (Cremerj).

"Nos casais femininos, os óvulos de uma mulher podem ser fertilizados pelo sêmen de um doador anônimo e transferidos para o útero da outra parceira. Nos casais masculinos, porém, os óvulos são obrigatoriamente de uma doadora anônima. Eles não podem ser da mulher que está cedendo o útero, seja ela da família ou não", explica a ginecologista e obstetra Maria do Carmo Borges de Souza, diretora do Centro de Reprodução Humana Fertipraxis, no Rio.

Outra etapa importante do "útero de substituição" é a avaliação psicológica, tanto do casal quanto da mulher que desempenha o papel de barriga solidária. Por determinação do Conselho Federal de Medicina (CFM), as "doadoras temporárias de útero" – nome técnico das barrigas solidárias – devem pertencer à família de um dos parceiros do casal em um parentesco consanguíneo até o quarto grau: mãe (primeiro grau), irmã ou avó (segundo), tia (terceiro) e prima (quarto).

"Em nosso caso, como era uma amiga que emprestaria o útero para gerar o bebê, tivemos que provar que não havia vínculo financeiro", revela Fernando.

A primeira tentativa de transferência de embriões não foi bem-sucedida. Da segunda vez correu tudo bem. *"Aos casais, homoafetivos ou não, só digo uma coisa: jamais desistam do sonho de ter seu filho. Se lá atrás tivéssemos desistido, hoje não estaríamos aqui vivendo esse sonho lindo. Então, não desistam. Sejam firmes e lutem pelo filho que está por vir",* afirma Gustavo.

Logo no começo da gestação, quando Fernando contava a novidade para parentes e amigos, ninguém parecia acreditar. Sua mãe era uma delas. Vivia enchendo o filho e o genro de dúvidas e questionamentos: *"A Suelen vai ceder o bebê depois que ele nascer?", "Você vai deixar seu filho chamar a Suelen de mãe?", "O que o menino vai pensar disso tudo quando crescer?",* e por aí vai. *"Vocês são doidos!"* foi a frase que Fernando e Gustavo mais ouviram por aí.

O sonho de Fernando e Gustavo de serem pais se tornou realidade no dia 20 de junho de 2019 com a chegada do pequeno Lior. *"A primeira vez em que peguei o Lior no colo foi indescritível".*

"Tremia dos pés à cabeça de tanto que chorava. Nunca senti algo parecido. Foi o dia mais emocionante da minha vida", recorda Fernando.

Para Gustavo, o nascimento de Lior, hoje com 1 ano e dois meses, mudou sua vida. *"Hoje em dia, penso duas vezes antes de tomar qualquer decisão. Sei que meus atos podem influenciar a vida dele"*

Além disso*, o Lior me trouxe uma forma diferente de enxergar o mundo, me ensina algo novo a cada dia e, principalmente, me fez saber o significado da palavra 'pai'. Hoje posso dizer que sou um homem realizado*", diz.

P.S.: Quanto à adoção, Fernando não desistiu dela. Há oito anos na fila, pretende revalidar sua habilitação e, em breve, adotar uma menina, de uns 4 ou 5 anos. "Quero dar uma irmãzinha ao Lior", se empolga. (BERNARDO, 2020)

2.4.10.4. MOTIVOS PARA ADOÇÃO ALGUNS ARGUMENTOS UTILIZADOS NA DEFESA DA ADOÇÃO DE CRIANÇAS POR CASAIS HOMOAFETIVOS PODEM SER LISTADOS DA SEGUINTE FORMA:

1. Garantem a estabilidade econômica das crianças. Em informe feito pelo Instituto Guttmacher assegura que quase a metade das gravidezes não são desejadas. A consequência disso, é que mais da metade dessas famílias se encontram em sérias dificuldades econômicas e precisam de ajudas públicas para sobreviver. Muitas delas acabam em orfanatos, o que poderia ser evitado já que 52% dos

homossexuais estão dispostas a adotá-los. Além do que, esses casais têm preferência em adotarem crianças de minorias étnicas, o que de modo geral, são as que têm mais dificuldade de encontrar um lar fora do orfanato. 2. Estão muito comprometidos e motivados. Os casais homossexuais se enfrentam a uma série de desafios para conseguirem se tornarem pais, o que os fazem planificar de uma maneira muito mais consciente sua paternidade, explica a APP. Essas limitações os obrigam a estarem mais motivados e comprometidos do que muitos pais heterossexuais. 3. Reduzem o fracasso escolar. A nota média escolar das crianças criadas por pais homossexuais, nos EUA, é maior do que a das outras crianças. As cifras mais altas se correspondem aos filhos de casais de lésbicas, cuja média se situa em 2.9 frente aos 2.65 do resto. Na adolescência essas cifras tendem a se igualarem. 4. Estimulam a tolerância. A educação dada por pais do mesmo sexo é mais tolerante e aberta, segundo a AAP. Baseando-se num estudo publicado no American Journal of Orthopsychiatry, dois de cada três crianças criadas por pais gays são mais empáticas com o próximo e se sentem mais livres e independentes na hora de perseguir seus próprios interesses. 5. A autoestima das crianças não é afetada. A revista científica Pediatrics publicou em 2010 um estudo que não mostrou diferenças entre as crianças de pais heterossexuais e homossexuais, tanto em relação ao desenvolvimento pessoal, como ao comportamento social. De fato, se encontrou que as crianças educadas por mães lésbicas tinham mais autoestima que as outras, já que essas mães geralmente participam mais ativamente na educação dos filhos.

2.4.10.5. MUDANÇA NA CONCEPÇÃO DE CASAMENTO

COSTA e NARDI (2015) nos informam que a ideia de homoafetividade foi consagrada pela jurista Maria Berenice Dias em sua obra: União homossexual: o preconceito e a justiça. Nesta obra o termo é apresentado, mas não elaborado. Ao debaterem a obra da jurista, encontram como consenso entre os adeptos deste termo, a definição de que

> "A referida terminologia foi criada para justificar a inclusão das uniões entre pessoas do mesmo sexo no âmbito de proteção dos regimes jurídicos da união estável e do casamento civil, e com o intuito de se destacar que as uniões entre pessoas do mesmo sexo são pautadas no mesmo afeto romântico que justifica as uniões entre pessoas de sexo opostos. Isso foi feito por conta do preconceito social que afirmava que as uniões entre pessoas do mesmo sexo seriam motivadas por mera luxúria ou puro desejo erótico e não pelo sentimento de amor sublime que une duas pessoas de sexo oposto."

Em continuidade em sua discussão, os autores trazem uma proposição acerca da relação tensional entre as concepções diversas dentro da sociedade brasileira na interpretação das relações homoafetivas. Utilizando-se do pensamento de Foucault:

> "os saberes são compreendidos como produto dos regimes de verdade, os quais se referem à forma como um enunciado torna-se legítimo, adquire efeito e se estrutura no interior de um regime de verdade: Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua política geral da verdade: ou seja, os tipos de discursos que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros e falsos, a maneira como se sancionam esses e aqueles; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção de uma verdade; o estatuto daqueles que são encarregados de dizer aquilo que funciona como verdade"(….) O objetivo do analista do discurso é, portanto, descrever a estrutura dos diferentes regimes, isto é, as regras do que pode e do que não pode ser dito e do que é considerado verdadeiro. Assim, embora tenhamos, em princípio, um número infinito de maneiras de formular enunciados, o ponto de partida desta análise são as afirmações que se apresentam de forma semelhante, recorrentes e associadas a um determinado regime de verdade, no interior do qual fazem sentido. Existem, assim, inúmeros enunciados que nunca são pronunciados, nunca seriam aceitos como verdadeiros. São os regramentos sociais, históricos e políticos que delimitam o que é possível enunciar em dado contexto. O discurso é entendido então como conjuntos de enunciados que impõem limites para sua inteligibilidade."

Esta análise nos permite compreender que a aceitação das relações homoafetivas e por conseguinte sua inserção na legislação do país são fruto de sua construção socio histórica e cultural. Nos permite também evidenciar a tensão existente entre diferentes grupos inseridos nessa sociedade. Entender que a noção de igualdade entre desiguais pode ser uma falácia quando atentamos para o fato de que a desigualdade não é reconhecida e aceita no tecido social. É impronunciável no discurso daquela sociedade. Assim, desconsiderando as desigualdades e mesmo assim reconhecendo nos desiguais os mesmos direitos sociais, a Sociedade precisa de um mecanismo de igualdade falseado como a idéia de sentimentos românticos para admitir que em algum ponto se tratam se relações de pessoas que possuem no sentimento uma igualdade. Negando ainda a diferença entre eles para reconhecer-lhes um direito. A premissa não é tocada. Uma relação heterossexual é diferente de uma relação homossexual. Sendo assim, apesar da diferença todos deveriam ter os mesmos direitos. Ocorre que para conceder-lhes direitos iguais ao invés de reconhecer que são todos seres humanos e que se diferenciam na sexualidade, negam aspecto sexual para assumir a igualdade em sentimentos semelhantes. Assim o casamento homossexual só é palatável pelo reconhecimento das mesmas premissas românticas. O que em si é assumir a necessidade do regramento social e do casamento como espaço apaziguador dessa diferença, desde que nos mesmos moldes heterossexuais. Não é por acaso que nas imagens de casamentos homossexuais conseguimos identificar nelas os valores elencados como familiares e dos papeis sociais ali assumidos e representados no ato solene.

> "No Brasil e, ao que parece, em nenhum outro lugar no mundo, utiliza-se o termo homoafetividade – inclusive em documentos oficiais – para designar as relações entre pessoas do mesmo sexo, pretendendo-se, assim, legitimar direitos através da afirmação jurídica de um sentimento positivado. Somado a isso, o movimento LGBT majoritário luta pelo "direito de amar", reduzindo impasses políticos ao problema de afetos específicos, idealizados, com os quais nem todos os indivíduos se identificam e que não são passíveis de validade em uma esfera propriamente pública."

"O termo homoafetividade foi cunhado pela jurista Maria Berenice Dias, em torno de argumentos como: "não é possível falar em homossexualidade sem falar em afeto" e "as uniões de pessoas do mesmo sexo nada mais são do que vínculos de afetividade".

Neste sentido substituiu-se a compreensão da relação humana no tocante a constituição matrimonial, saindo da perspectiva de direitos civis voltados a proteção patrimoniais e construindo a ideia de que a relação entre as pessoas deveria ser entendida como um ambiente de afeto. Positivando um sentimento. Talvez traduzida de um elemento cultural construído a partir de histórias que reverberam a cinematografia e os romances literários de uma construção imaginária do que seria um ambiente familiar e quais deveriam ser os valores a permearem a ideia de família. Desta forma e no mesmo sentido foi sendo constituído a noção de homoafetividade.

"A noção de homoafetividade é bastante aceita e pouco questionada. Tudo se passa como se houvesse consenso sobre o que são afetos e sobre o que caracteriza uma relação conjugal. Ela é aplicada como modelo universal, sugerindo um ideal normativo que pode não contemplar todas as possibilidades da experiência conjugal, podendo inclusive servir de matriz para algumas formas de sofrimento."

Esta concepção de constituição de um modelo que poderia ser referencia para a compreensão para a relação conjugal traduz-se na efetivação normativa, não revelando-se contudo quando as questões transcendem o modelo constituído e não definido como seu potencial de causar dor e sofrimento.

> "O risco da estratégia que reforma o enunciado do afeto e evoca o amor romântico como modo de legitimação de direitos vai na direção contrária ao alerta de Foucault em relação às formas de reconhecimento e seu aprisionamento potencial. Ignora que as identidades são fruto de enunciados produzidos e oferecidos por determinada cultura e que criam o campo do possível à experiência de si: Essa forma de poder que se exerce sobre a vida cotidiana imediata, que classifica os indivíduos em categorias, que os designa por sua individualidade própria, que os ata à sua identidade, os impõe uma lei (regime) de verdade que deve ser reconhecida por eles e que os outros devem reconhecer neles [...] um sujeito atado a sua própria identidade pela consciência e conhecimento de si."

Todo o processo de construção de modelos que irão servir para as sociedades auto definirem-se enquanto processos de homogeneização de condutas humanas são afirmadores de uma dada

realidade. É isso que traduz-se na ideia foucaultiana de aprisionamento potencial. Todo padrão constituído surge de processos e concepções que se cristalizam nas e pelas sociedades a partir de uma visão hegemônica. Essa hegemonia pode ser tanto eleita das vivencias sociais concretas quanto do falseamento que o discurso hegemônico pode convencer toda uma sociedade a entender suas relações a partir do modelo eleito como definidor para tal. Isto também vale para sentimentos aprisionados, principalmente quando se colocam o amor a política e a lei.

> "Hannah Arendt adverte-nos de forma semelhante, afirmando que "na política, o amor é um estranho, e quando nela se intromete nada pode ser alcançado exceto hipocrisia".53 Arendt parece dizer que sob o pretexto do amor corremos o risco de despolitizar o debate, restringindo-o a modos de viver que estão longe de serem universais."

Há uma importante observação que ARENT faz acerca da relação entre os processos sociais discriminatórios sociais e a segregação que se impõe pela lei. Assim para ARENT ( )"A segregação é a discriminação imposta pela lei, e a dessegregação não pode fazer mais do que abolir as leis que impõem a discriminação; não pode abolir a discriminação e forçar a igualdade sobre a sociedade, mas pode e na verdade deve impor a igualdade dentro do corpo político. Pois a igualdade não só tem a sua origem no corpo político; a sua validade é claramente restrita à esfera política. Apenas nesse âmbito somos todos iguais."

E continua afirmando que o princípio da igualdade não pode se pretender onipotente, não pode igualar, por exemplo, estados psicológicos, ou o modo como cada um percebe o que é o amor em uma relação conjugal.

> "O princípio da igualdade pode e, de fato, deve promover a igualdade dentro do corpo político. Se existe preconceito ligado às formas sexuais relativas à união do mesmo sexo, a esfera política corre o risco, ao assumir uma apresentação condicional "afetiva" de reconhecimento das relações, de promover novas formas de discriminação. A lei quando pretende dar conta de aspectos concretos da vida dos indivíduos, por exemplo, a união conjugal, deve ser formalmente elaborada de tal modo que também dê conta das singularidades, mas valendo para todos de igual maneira. Deve estar atenta, portanto, à garantia de um direito democrático da sexualidade que atue "simultaneamente no sentido do reconhecimento do igual respeito às diversas manifestações da sexualidade e do igual acesso de todos, sem distinções, aos bens necessários para a vida em sociedade", coisa que a justificativa pelo amor romântico não alcança."

Neste sentido analisam COSTA e NARDI (2015):

> (...) é importante ressaltar que o uso da homoafetividade inscreve-se nas dinâmicas de legitimação social do acesso aos direitos, características de nossa sociedade. Analisando a República Velha, Sérgio Buarque de Holanda afirma que "o desconhecimento de qualquer forma de convívio que não seja ditada por uma ética de fundo emotivo representa um aspecto da vida brasileira que raros estrangeiros chegam a penetrar com facilidade".56 Ou seja, ele aponta a dificuldade de nossa cultura em utilizar um discurso impessoal que permita a ruptura com padrões particulares, como aqueles baseados nos afetos. O alerta de Holanda contra a maneira como valores afetivos incidem sobre as instituições públicas é ignorado pelo clamor em torno da homoafetividade. A mobilização em torno dos afetos" (...) "O surgimento da homoafetividade aponta para a dificuldade na implementação de um direito democrático da sexualidade, uma vez que sexualidades não pautadas pelo amor romântico seguem política e moralmente deslegitimadas. A busca por igualdade de direitos não deve institucionalizar subjetividades, sob o risco de cair em um conservadorismo que reforça hierarquias sexuais. Longe de estar concluída, a luta por direitos para as minorias sexuais abre um precedente importante para que seja repensado o ordenamento social da sexualidade. Assim, enfatizamos, o casamento homoafetivo não é o casamento homossexual, ele é somente uma de suas formulações e não deve ser tomado como modelo universal. A argumentação apresentada aqui buscou questionar os argumentos que sustentam a noção de homoafetividade e indicar suas fragilidades. A primeira delas diz respeito ao plano individual, pois o conceito falha em oferecer um modelo que dê conta de toda a diversidade sexual e afetiva. No plano social, falha pois reforça o preconceito que supostamente estaria ajudando a combater, assimilando modos de relacionamento entre pessoas do mesmo sexo à prevalecente norma social. Finalmente, falha no plano político, por solapar uma esfera pública universal, único lugar onde o direito democrático da sexualidade pode se concretizar"

A lei estabelece-se a partir de padrões sociais cristalizados e neste sentido exclui a complexidade homossexual.

2.4.10 .6. MOVIMENTO SOCIAL – A OBSERVAÇÃO DOS FATOS DO CASAMENTO HOMOAFETIVO NOS CASOS CONCRETOS

Em notícia publicada nas redes sociais, temos o seguinte destaque: "LGBTQIA+ celebram avanços em 10 anos de uniões homoafetivas no Brasil - Uniões foram reconhecidas pelo STF em 2011 como entidades familiares" Publicado em 28/06/2021 - 07:00 Por Vinícius Lisboa - Repórter da Agência Brasil - Rio de Janeiro".

Após o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2011, as uniões homoafetivas como entidades familiares tiveram o caminho aberto para conquistar seu direito de reconhecimento de sua união. A matéria apresenta que "O Dia Internacional do Orgulho LGBTQIA+ celebram os direitos conquistados em décadas de luta por igualdade e dignidade. Após uma década de avanços para a população de lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, travestis e intersexuais (LGBTQIA+) brasileiros,

reconhecida pelo Comitê Nacional do Brasil, do Programa Memória do Mundo da Unesco, como patrimônio documental da humanidade, a decisão do STF completou dez anos em 5 de maio de 2021."

Declarações do impacto dessa conquista então nas falas de alguns entrevistados como as advogadas Patrícia Farina, de 35 anos, e Fernanda Marques, de 49 anos. Elas já namoravam há seis anos. A decisão do STF deu-lhes a oportunidade de se casassem em um cartório no bairro da Liberdade, em São Paulo.

A realização de casamentos homoafetivos em qualquer cartório do Brasil foi garantida em 2013 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Em 2015, as duas decidiram assinar os papéis por um motivo pragmático, lembra Patrícia, que, até então, não tinha o casamento como um sonho:

> "Quando a gente pensou em ir para os Estados Unidos (EUA), vimos que não ia rolar de conseguir o visto se não estivéssemos casadas. Ela não tinha imóvel nenhum e era autônoma, então era muito fácil negarem o visto dela", lembra Patrícia, que foi surpreendida pela emoção que o casamento trouxe. "Deu tudo errado, a gente acabou não indo para os Estados Unidos, mas foi tão importante. A minha chavinha virou exatamente na hora em que ela colocou a aliança no meu dedo. Fiquei muito emocionada. Ali, comecei a achar que era o meu sonho e eu não sabia. Foi muito especial para mim". (LISBOA

O jornalista comenta que "Patrícia lembra que nunca havia ido a um casamento homoafetivo como convidada, mas, depois do seu, muitos vieram", resumindo a fala:

> "A gente se casou e, nos seis meses seguintes, foi uma galera. No dia, foi tão emocionante, as meninas e os meninos ficaram tão emocionados, que começaram a falar que estavam loucos para se casar. Na hora em que jogamos o buquê, os que pegaram já foram os próximos mesmo", conta a advogada, que acredita que o casamento fez com que tivesse ainda mais coragem de se posicionar como mulher lésbica. "Eu nunca me escondi, mas também não me jogava para o mundo. A partir daí, foi um processo de começar a me jogar para o mundo. De me perguntarem: 'O que ela é sua?', e eu responder: 'é minha esposa'. Muda muito e te dá uma segurança maior". (LISBOA

Em um primeiro momento quando o STF reconheceu a união estável homoafetiva em 2011, a conversão dessa união em casamento ainda dependia de uma sentença judicial. Ela concedia os mesmos direitos da hetero afetiva, como todo processo custava dinheiro e tempo.

Essa necessidade processual só mudou em todo o país em 2013, com a resolução do CNJ que determinou que nenhum cartório poderia rejeitar a realização de casamentos homoafetivos. Antes disso, a necessidade de entrar na Justiça ou a possibilidade de casar diretamente no cartório dependia de onde o casal morava.

As primeiras uniões estáveis homoafetivas convertidas em casamento se deram pela via judicial, a partir da decisão do STF em junho de 2011.

Em outubro de 2011, o primeiro casal de mulheres conseguiu decisão favorável para realizar um casamento sem que houvesse união estável anterior.

Em dezembro de 2011 do mesmo ano, ocorreu o primeiro casamento homoafetivo do Brasil, firmado diretamente em cartório, sem sentença judicial, em Porto Alegre. O casamento ocorreu entre o cientista político Lucas Rezende, de 38 anos, e o empresário Felipe Matos, também de 38 anos, que foram ao cartório gaúcho em julho de 2012.

Em suas falas percebe-se a incerteza de que conseguiriam ou não formalizar a união. Diante disso nem marcaram uma festa para celebrar a união. Nas palavras de Lucas:

> "Quando nos casamos, a gente não sabia se o casamento ia acontecer mesmo, se seria suspenso, se seria cancelado pela Justiça ou qualquer coisa do tipo" lembra ele, que não deixou de comemorar a união com uma festa meses depois, com amigos como celebrantes. "Foi a primeira [festa de casamento homoafetivo] de todos ali. Muitos dos amigos que estavam lá tomaram coragem para se casar depois do nosso casamento. Isso foi muito legal".(LISBOA

O jornalista comenta ainda que:

> Além do orgulho de poder celebrar seu relacionamento como qualquer casal, Lucas conta que a formalização foi um passo fundamental para muitos outros na vida a dois. "Fizemos plano de saúde juntos, que foi a primeira coisa, uma conta bancária juntos, depois compramos uma casa juntos, e, por fim, adotamos uma criança. Foram questões que só se tornaram possíveis depois da formalização do nosso casamento", conta ele, que acredita que as decisões do STF e do CNJ impulsionaram também a visibilidade dos casais LGBTI na imprensa e na publicidade. "A presença dos casais homoafetivos na cultura e na sociedade, na mídia e na propaganda ainda é pequena, porque há muito mais pessoas que são casais homoafetivos. Mas o avanço que houve é importantíssimo, significativo, e indica o progresso e a inclusão, por mais que haja ondas de retrocesso".(LISBOA,

3. CONCLUSÕES

Realizou-se uma análise documental da legislação, de relatos obtidos em entrevistas de jornal, bem como produções bibliográficas. O trabalho permitiu vislumbrar que há uma frente de luta pela garantia dos direitos reconhecidos pelo STF mas que não se constituíram em Lei. Essa perspectiva torna frágil as conquistas dentro do Direito Civil ao reconhecimento do casamento e da união estável homoafetivo. Apresenta as implicações dos termos utilizados dentro do movimento LGBT+. apresenta a reflexão arendtiana sobre o conceito de homoafetividade "um sujeito atado a sua própria identidade

pela consciência e conhecimento de si"., em oposição a garantia de um direito democrático da sexualidade que atue "simultaneamente no sentido do reconhecimento do igual respeito às diversas manifestações da sexualidade e do igual acesso de todos, sem distinções, aos bens necessários para a vida em sociedade". Apresenta a perspectiva de casos reais com a análise das consequências sociais diante da conquista dos direitos constituídos com o reconhecimento do casamento homoafetivo. Discute como se constituem os direitos de alimentos, de herança, à adoção, direitos previdenciários, pensão por morte, sucessórios, partilha de bens, entre outros. Apresenta uma cronologia de conquistas de direitos ao longo do processo de elaboração legislativa e de julgamentos atrelados aos resultados concretos.

4. REFERENCIAS

ALBERTONI, Gabriela . 5 argumentos para a adoção homoafetiva ser legalizada no mundo inteiro disponível em https://www.zankyou.com.br/p/5-argumentos-que-provam-que-a-adocao-de-filhos-por-casais-gays-e-sim-uma-boa-opcao-115768

COSTA, Angelo Brandelli Costa, NARDI, Henrique Caetano. O casamento "homoafetivo" e a política da sexualidade: implicações do afeto como justificativa das uniões de pessoas do mesmo sexo. Estudos Feministas, Florianópolis, 23(1): 312, janeiro-abril/2015 - Copyright 2015 by Revista Estudos Feministas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) disponível em https://www.scielo.br/j/ref/a/zfMsJXZszjPVFJBn8Qg78RD/?format=pdf&lang=pt

BERNARDO, André. Reportagem .Barriga solidária avança no país e é opção para casais homoafetivos Conheça a história de uma família que cresceu com a doação temporária de um ventre materno e as peculiaridades desse procedimento no Brasil Por André Bernardo Atualizado em 9 ago 2020, 09h03 - Publicado em 9 ago 2020, 09h05 https://saude.abril.com.br/blog/saude-e-pop/barriga-solidaria-avanca-no-pais-e-e-opcao-para-casais-homoafetivos/

DIETER, Cristina Ternes. As raízes históricas da homossexualidade, os avanços no campo jurídico e o prisma constitucional. Disponível em :

https://ibdfam.org.br/_img/artigos/As%20ra%C3%ADzes%20hist%C3%B3ricas%2012_04_2012.pdf

ENTIDADES FAMILIARES: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE FAMÍLIA NO BRASIL NA DOUTRINA E NA JURISPRUDÊNCIA, Em 1 de abril de 2018 - às 00:00. Disponível em :

https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-171/entidades-familiares-uma-analise-da-evolucao-do-conceito-de-familia-no-brasil-na-doutrina-e-na-jurisprudenc

LIMA, Ana Carolina Santos. Casamento homoafetivo. Disponível em:

https://jus.com.br/artigos/64395/casamento-homoafetivo Publicado em 02/2018

LIMA, Diogo Lessa Clemente de. O direito do(a) homossexual à pensão por morte do(a) companheiro(a) no regime geral e regimes próprios de previdência social disponível em: https://ibdfam.org.br/artigos/537/O+direito+do(a)+homossexual+%C3%A0+pens%C3%A3o+por+morte+do(a)+companheiro(a)+no+regime+geral+e+regimes+pr%C3%B3prios+de+previd%C3%AAncia+social

LISBOA, Vinícius. LGBTQIA+ celebram avanços em 10 anos de uniões homoafetivas no Brasil Uniões foram reconhecidas pelo STF em 2011 como entidades familiares Reportagem da Agência Brasil - Rio de Janeiro . agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-06/LGBTQIA-celebram-avancos-em-10-anos-de-unioes-homoafetivas-no-brasil

O QUE DIZ A LEI SOBRE BARRIGA DE ALUGUEL NO BRASIL disponível em:

https://www.mundoadvogados.com.br/artigos/o-que-diz-a-lei-sobre-barriga-de-aluguel-no-brasil

SILVA, Wilson. Casamentos entre pessoas do mesmo sexo, Associação internacional lança guia sobre como o casamento gay é tratado em diversos países disponível em:

https://observatoriog.bol.uol.com.br/colunas/pride-brasil-viagens/iglta-divulga-guia-mundial-sobre-casamentos-entre-pessoas-do-mesmo-sexo.

Capítulo 10

10.37423/220606037

O DIREITO A POLÍTICA HABITACIONAL E A NÃO TITULAÇÃO DA TERRA: A CONTRADIÇÃO DA ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO TERRITÓRIO QUILOMBOLA DE ALCÂNTARA-MA

DEUZILENE PEDRA VIEGAS-ARAGÃO — *Universidade estadual do Maranhão*

Kellen Cristine Louzeiro Silva Bravin — *Faculdade Pitágoras*



Resumo: Este trabalho é resultado de uma breve análise das ações estatais implementadas no município de Alcântara estado do Maranhão, buscando identificar a presença do Estado na condução da Política Habitacional e do Programa Espacial Brasileiro. Tem-se como referência a área territorial do município de Alcântara, o qual tem como característica marcante possuir um número significativo de comunidades quilombolas onde ao longo dos séculos seus moradores resistem às variadas violências aos seus modos de vida. Na atual conjuntura o principal autor dessas violências é o Estado brasileiro, com a implantação de um Centro de Lançamento de Foguetes, impactando na organização social das comunidades locais. A partir de 2010 tem-se ainda a presença estatal em Alcântara, na condução da política habitacional. Assim, busca-se compreender o avanço no direito à habitação ao mesmo tempo em que o Estado desorganiza a estrutura social e econômica dos moradores.

Palavras-chaves: Estado burguês; política habitacional; território; comunidades quilombolas.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta uma breve análise das ações contraditórias do Estado brasileiro, através do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), ambos implantados no município de Alcântara estado do Maranhão. Utiliza-se como referência o território do citado município, buscando-se identificar a presença do Estado na condução da política habitacional, voltada para a população rural, e do Programa Espacial Brasileiro (PEB), através do CLA.

Partimos da concepção que os moradores de Alcântara, beneficiários da PNHR, enquanto cidadãos que habitando a zona rural do país, têm direito à habitação conforme preconizado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Ao mesmo tempo analisamos a presença do Estado como expropriador do direito dos quilombolas ao território historicamente ocupado por seus ancestrais.

Para o alcance dos objetivos deste trabalho faz-se importante, a mobilização de algumas categorias que dão suporte à discussão, a saber: Estado burguês, política habitacional, território e comunidades quilombolas. Esses conceitos são essenciais para se compreender a atuação do Estado burguês na condução do PNHR, como parte da política habitacional brasileira, alcançando os quilombolas da zona rural de Alcântara. Importante advertir que a atuação estatal no âmbito habitacional rural ocorreu sem que o Estado burguês perdesse de vista a função de estrutura garantidora das condições econômicas e sociais de reprodução do capital e de dominação política.

Tem-se como base as formulações desenvolvidas por Décio Saes (1998) sobre o conceito de Estado burguês. Assim, compreendemos o Estado burguês como uma estrutura ampla formada por múltiplos interesses de diversos grupos. Ressalta-se que em sua reelaboração do conceito de Estado, Saes sinaliza para sua preferência, com a qual concordamos, pelo uso do termo Estado burguês ao invés de Estado capitalista por entender que não são somente as relações econômicas que caracterizam esse tipo de Estado, mas, toda a superestrutura estatal.

Partimos desse entendimento para discutir como se deu a construção da política habitacional no Brasil, considerando as várias fases de formulação e reformulação desta, de acordo com a conjuntura econômica e política. Ressaltando que o poder do Estado está diretamente vinculado ao domínio da classe ou fração dela que detém o poder político, que nem sempre é que está no comando do governo. Assim, essa classe reverte o poder em benefício próprio e garante sua reprodução social e política.

Autores clássicos como Marx, e mais recentemente Nico Poulantzas, Décio Saes, dentre outros, defendem que o Estado burguês é a instituição através da qual a burguesia exerce o seu domínio sobre

a sociedade. Isso se dá, segundo esses autores, pelo fato do Estado ser formado por um complexo sistema institucional, o qual se expressa através de vários níveis de dominação que forma uma hierarquia onde as decisões são tomadas pelos agentes estatais como impessoais (estrutura jurídica e o burocratismo estatal). Mais recentemente Antônio Gramsci parte da base crítica sobre o conceito de estado que se resume a sociedade política para reformular tal categoria. Para Gramsci (2001) a sociedade civil é parte do estado formando uma totalidade, que denominou de estado ampliado.

Neste trabalho, utilizaremos o conceito de território defendido por Haesbaert, apud Furtado, (2012, p. 117) como sendo "ao mesmo tempo e obrigatoriamente, em diferentes combinações, funcional e simbólico, pois exerce domínio sobre o espaço tanto para realizar funções, quanto para produzir significados". Ou seja, o território como algo que não se resume ao espaço físico, mas, que comporta o que Haesbaert (2005) denominou de múltiplo, diverso e complexo e não como um espaço homogêneo formado por relações harmônicas. Com base nessa afirmação entende-se que o domínio sobre o território expressa o monopólio do poder, o qual não se resume ao poder político ou econômico somente, mas, também o poder simbólico, presente nas relações sociais.

Compreende-se a Política Habitacional do Estado brasileiro como um conjunto de ações estatais empreendidas em vários momentos históricos, e como direito social legalmente constituído. Busca-se analisar a história de construção dessa política com seus avanços e retrocessos conforme o momento histórico. Para analisar o PNHR faz-se necessário compreendê-lo no paradoxo dos direitos dentro dos marcos do capitalismo. No caso específico do PNHR sua elaboração e implantação ocorreram em um momento que, mesmo com o processo de acumulação capitalista em expansão, o governo buscava se legitimar investindo em alguns direitos de grupos específicos, a exemplo dos agricultores familiares e trabalhadores rurais, atendidos[1] pelo Programa.

O déficit habitacional, entendido aqui na mesma linha trabalhada por Silva (2013) como um problema de estoque, onde o número de unidades habitacionais construídas não é suficiente para atender a demanda, e persiste na sociedade brasileira ao longo da história. Corroboramos com o SILVA (2013, p. 26) quando afirma que:

> A questão habitacional representada por uma luta de classe histórica, complexa e contraditória, inerente ao próprio modo de produção capitalista, não pode ser reduzida as concepções estanques e neutras que o grande capital utiliza [...].

Esse ponto é elucidativo para se compreender que o déficit habitacional como expressão da questão habitacional é útil a manutenção do modo de produção essencialmente capitalista, posto que em

distintos momentos da reorganização desse modo de produção o combate a essa problemática é acionada pelo Estado burguês para legitimar sua atuação.

Segundo Almeida (1989, p. 168), comunidades quilombolas ou "Terra de Preto", é a categoria que designa "[...] aqueles domínios doados, entregues, ocupados ou adquiridos, com ou sem formalização jurídica, às famílias de ex-escravos a partir da desagregação de grandes propriedades monocultoras".

O Município de Alcântara, localizado no litoral ocidental do estado do Maranhão faz parte da Grande Região Metropolitana de São Luís (GRMSL). Do total de 204 povoados 152 são reconhecidos como comunidades quilombolas, através da Portaria 35 de 06 de dezembro 2004 da Fundação Cultural Palmares a qual certifica processos de tramitação para fins de reconhecimento e titulação das comunidades remanescentes de quilombos no país, entre as quais destacamos as localizadas no município de Alcântara. Tal titulação deve ocorrer conforme preconiza o artigo 68 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988. No entanto, apesar dos processos tramitarem na Fundação Cultural Palmares - FCP e no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, desde 2004, a regularização fundiária não foi concluída. Sem os títulos de posse da terra, os quilombolas permanecem em situação de insegurança jurídica.

Na atual conjuntura, as lutas da população das comunidades quilombolas de Alcântara perpassa pela instalação do CLA na área territorial do Município, na década de 1980. Para a implantação do citado Centro, o Estado brasileiro desapropriou uma área total de 52.000 hectares de terra, remanejando cerca de 300 famílias de seus povoados para outros 'criados para recebê-los'.

Desde a implantação do CLA o que se observa é uma intensa desestruturação do modo de vida das populações que residem no município, inclusive com violação de direito ao território que historicamente ocupam Araujo e Filho (2006), Almeida (2002). É importante ressaltar que mesmo as famílias que residem nos povoados fora da área desapropriada ou pretendida para essa finalidade, para a futura ampliação do Centro, também sofrem impactos devido a insegurança jurídica em relação aos seus locais de moradia e de reprodução social causada pelo empreendimento.

1 O PNHR COMO FORMA DE ACESSO À CIDADANIA NA ÁREA RURAL DO MUNICÍPIO DE ALCÂNTARA.

O PNHR como parte da política habitacional do Estado brasileiro a partir de 2009, no âmbito do PMCMV, é marcado pelas contradições presentes na atuação do Estado enquanto instituição burguesa, Saes (1998). Esse entendimento faz-se necessário, posto que as políticas habitacionais

estatais sofrem variações significativas ao longo do tempo e de acordo com o público a que se destinam. Busca-se a compreensão da conformação do Programa em um momento histórico em que o país estava sob um governo de esquerda com viés progressista. Conforme Almeida (2012), um governo articulado a partir de uma ampla coalização, enquanto grupo bastante heterogêneo formado por vários partidos políticos e segmentos sociais que iam do camponês e do agricultor familiar ao representante do agronegoócio, perpassando pela burguesia industrial, pelo assalariado, pela grande massa de trabalhadores informais e sem terra. Trata-se de um governo que desenvolvia uma política que se apresentava como neodesenvolvimentista, no entanto, o Estado permanecia amarrado pelas contradições e limites do modo de produção capitalista.

O local de moradia, compreendido enquanto espaço físico que confere segurança contra intempéries naturais e ataques de animais, é uma das primeiras necessidades humanas. O atendimento a esse tipo de necessidade é fundamental para garantir a sobrevivência dos seres humanos, sendo definida sua ausência como falta de proteção (MASLOW, 1943). Para Maricato (2009) independentemente da localização, se área urbana ou rural, e das condições estruturais, o homem sempre necessitou de um local de referência para se abrigar.

A moradia é um direito previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1998 e em outras normativas posteriores que vieram a consolidar essa garantia, com vista a contribuir para alcançar a cidadania. No Brasil, a implantação de programas governamentais da habitação voltados essencialmente para a população rural se deu tardiamente, enquanto, na zona urbana acompanhou a formação dos conglomerados urbanos ainda na primeira metade do século XX.

A urbanização brasileira esteve intrinsecamente relacionada à estruturação do capitalismo "dependente que a formação econômica e social brasileira adquiriu, sobretudo, após a passagem do modelo agrário-exportador para o modelo urbano-industrial de desenvolvimento" (BOTEGA, 2007, p. 65). A urbanização desordenada de algumas áreas do país levou ao governo a necessidade de investir em políticas urbanas, incluindo-se aí a questão habitacional.

Conforme Nascimento e Braga (2009, p. 102) a partir daí se compreende o porquê a população urbana ter sido atendida, em certa medida, com política de habitação ainda no início do século XX, no momento em que:

> as soluções higiênico econômicas significaram a resposta universalizada para a casa popular: uma aliança acrítica entre a racionalização da construção (máximo de aproveitamento de espaços úteis, mínimo de gastos, maior aproveitamento do terreno) e a reprodução de valores burgueses.

Com isso conclui-se que à primazia no atendimento a população dos centros urbanos em formação era uma necessidade do modo de produção que se consolidava no país.

Nas décadas seguintes assiste-se a outras formas de intervenção estatal na questão da habitação. No período de 1946 a 1964 tem-se marcadamente a atuação da Fundação da Casa Popular. Com o advento do governo ditatorial mudam-se as orientações. O Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foram criados com o objetivo de incrementar a construção de habitações de interesse social e o financiamento da casa própria, especificamente para a população de baixa renda. Ressalvadas as especificidades e limitações de cada uma dessas iniciativas pode-se afirmar que ambas tiveram contribuição importante na diminuição do déficit habitacional, porém, ficaram muito aquém de resolver a questão.

O período de 1985 a 1989 destacou-se pela profunda crise institucional pela qual passou a questão habitacional. A atuação do governo federal de maneira fragmentada e descolada de uma política consistente que priorizasse o atendimento à população de baixa renda.

A década de 1990 foi marcada pela inflexão na relação entre o Estado e a chamada sociedade civil. Nesse contexto os governos são incentivados a redução dos gastos estatais em todas as áreas. Segundo Souza (2005, p. 60) “para a doutrina neoliberal, os gastos com pessoal e com as políticas sociais geram inflação e descontrolam as contas públicas, logo, devem ser eliminados ou pelo menos ser drasticamente reduzidos”. Esse período foi caracterizado pelas políticas de ajustes fiscais, com a privatização de bens públicos, desregulamentação e flexibilização das leis trabalhistas e marcou uma nova imersão do capitalismo dependente brasileiro na chamada globalização (Barbosa, 2006).

Os governos dos presidentes Fernando Collor, Itamar Franco e FHC aderiram às orientações neoliberais emanadas das agências de governança global (FMI, BIRD, Banco Mundial, OMC) o que impactou de forma direta na implantação das políticas sociais garantidas pela Constituição de 1988. No Brasil, paralelo a presença da sociedade civil no exercício do controle social, proposta pela Carta de 1988, a década de 1990 foi balizada por transformações no papel do Estado na relação com a sociedade e a economia na esfera da intensa globalização financeira e produtiva.

Nos anos 2000 observa-se novo direcionamento na condução da política habitacional no país. De 2003 a 2016 o Brasil esteve sob o comando de governos de tendência progressista, o que não inviabilizou a reprodução do grande capital no período. O início do governo neo-desenvolvimentista marca o fim da era essencialmente neoliberal no país. Liderado pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, ex-operário oriundo de um partido de esquerda e que investia, segundo Almeida (2012) em um neo-

desenvolvimentismo no comando do Estado era também possível identificar a presença forte dos interesses da burguesia interna e externa no bloco de poder.

Com o Programa Minha Casa Minha Vida implantado em 2009 o governo tinha como objetivo principal anunciado contribuir para reduzir o déficit habitacional no país e movimentar a economia com geração de postos de trabalho. Importante ressaltar que o déficit habitacional em 2009, segundo o IPEA (2013) era de 4.791.825 unidades nas áreas urbanas e 911.178 nas áreas rurais. Os dados apresentados sobre o déficit habitacional são significativos e por si só justificam a intervenção estatal na questão da habitação. No entanto, havia um forte viés econômico que acompanhou o planejamento do programa. Nesse contexto o setor da construção civil e infraestrutura surgiram, mais uma vez, como possibilidade de dinamizar a economia do país.

O PNHR foi regulamentado pela Lei 11.977, de 07 de julho de 2009. Em 2011, através da Portaria Interministerial nº 395 de 26 de agosto de 2011, foram estabelecidos critérios para alocação dos atendidos de acordo com a renda. As principais fontes de recursos são o Orçamento Geral da União - OGU, para os subsídios e do FGTS para financiamentos. Para compreensão do PNHR como integrante da política estatal de habitação, faz-se necessário compreender em que momento o programa foi formatado e implantado. É imprescindível relacioná-lo ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, posto que permeado pelas contradições que caracterizam o Estado burguês, o PNHR tem como base um programa de incentivo ao crescimento econômico.

O PAC foi lançado em 2007, pelo então presidente Lula da Silva, como sendo um programa macro de investimentos com objetivo de acelerar o crescimento econômico do país. Com a implantação do PAC o governo buscava retornar para o Estado, o planejamento de ações desenvolvimentistas. Ressalta-se que no Brasil essa experiência já fora realizada em períodos bem distintos como na era Vargas, década de 1930, e no governo Juscelino Kubistchek nos anos 1950. Alguns autores defendem que o PAC foi na verdade uma forma de o Estado brasileiro legitimar a retomada do crescimento do capital no país, uma vez que todos os esforços realizados foram no sentido do crescimento econômico majoritariamente, Antunes (2007), Gonçalves (2008), Kufper (2007). Para esses autores o PAC tem um viés de intervenção nos moldes estabelecido pelo neoliberalismo com objetivo de garantir a reprodução do capital.

Daí se depreende que o PMCMV e partir dele o PNHR não foram pensados, a princípio, exatamente para atender as demandas por moradias no âmbito do direito conforme disposto na Carta de 1988, mas, de movimentar a economia e contribuir para o crescimento econômico do país.

O PNHR não foi a primeira iniciativa do Estado no atendimento à demanda habitacional para a população rural. Na década de 1960 a Lei 4380/64, em seu artigo 4º, já estabelecia a população rural como público prioritário para aplicação de recursos públicos. No entanto, a forma de aquisição das unidades se deu somente pelo financiamento e as ações não causaram impacto significativo no atendimento a esse público. No início dos anos 2000 outras ações passaram ser implementadas relacionas essencialmente a programas que atendiam assentados da Reforma Agrária. Tais ações foram executadas através de convênio firmado entre a Caixa Econômica Federal e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. No entanto, foi com o PNHR a partir de 2009 que as ações se consolidaram em todo o país.

Coadunando com a conjuntura de ampliação dos direitos sociais no Brasil o PNHR avança com orientações legais que marcam o atendimento a grupos específicos, como os agricultores familiares e trabalhadores rurais na produção ou reforma de imóveis residenciais. Esse período também foi marcado pela contradição e dualidade entre crescimento econômico e desenvolvimento socioeconômico expressando o tipo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Assim, concordamos com Almeida (2012) em seu entendimento de que as lutas pelo poder exercido por vários grupos formam os blocos de poder, que se alteram no controle da hegemonia, enquanto mantém incólume o modo de produção capitalista. Nesse sentido, nas formações essencialmente capitalistas não se exclui os conflitos entre os interesses econômicos dos grupos onde, conforme Saes (2001, p. 50):

> as diferentes classes dominantes (classe fundiária, classe capitalista) e as diferentes frações de uma mesma classe dominante (subgrupos de capitalistas que pode ser distinguidos uns dos outros por desempenharem diferentes funções no processo econômico capitalista – produtiva, comercial, bancaria – ou pelas diferentes dimensões do capital: grande capital, médio capital.

Essa afirmação clarifica os conflitos existentes entre os grupos no bloco de poder no âmbito do Estado burguês, como é o caso do Brasil, posto que nem todos conseguem ter seus interesses prontamente atendidos em um dado momento histórico.

Para analisar o PNHR, como forma de acesso a cidadania, faz-se necessário compreendê-lo no paradoxo dos direitos nas formações sociais essencialmente capitalistas. O PNHR foi concebido em um momento que mesmo com o processo de acumulação capitalista em expansão o governo buscava se legitimar investindo na ampliação de direitos de alguns grupos.

Quando se trata da problemática referente à habitação, de acordo com pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, no Maranhão o déficit relativo aos domicílios particulares permanentes e

improvisados no ano de 2015 era de 392.308 unidades habitacionais. Quando foi calculado para a zona rural o déficit total era de 219.975 unidades. Ainda segundo a mesma pesquisa (2018, p. 32):

> O Maranhão se destaca ainda como a Unidade da Federação com maior déficit habitacional relativo do país. Em 2015, ele representava 20% do estoque de domicílios do estado. Em segundo lugar encontra-se o Pará, com 15,3% do total de domicílios em situação de déficit, seguido pelo estado do Amazonas e Roraima, com 14,5% e 14,2%, respectivamente.

No que se refere à situação habitacional Alcântara não difere do restante do estado do Maranhão onde o déficit ou a precariedade das habitações é uma realidade entre as famílias rurais, mesmo após a implantação do PNHR.

Nessa lógica contraditória ao mesmo tempo em que as políticas sociais ampliam direitos, servem ainda para consolidar o quadro de desigualdade, posto que o processo de reprodução do capital é sempre maior. No entanto, apesar de incipientes e contraditórias as políticas habitacionais são necessárias, mais que isso, são essenciais, posto que garantem a reprodução social dos sujeitos, contribuindo para melhorar suas qualidades de vida e acesso a cidadania.

Nas imagens abaixo observamos mudanças significativas na estrutura física das unidades habitacionais na zona rural de Alcântara, com acesso das famílias ao PNHR, garantindo mais segurança e salubridade.



Fotos da comunidade Paquatiua antes e depois do PMCMV/PNHR.

Fonte: Deuzilene Viegas, 2014 e 2015.

No Maranhão, conforme quadro abaixo, os dados apontam que no período (2009-2019) o total de unidades habitacionais construídas e entregues pelo PNHR foi de 18.433. Segundo o e-SIC/CGU o ano com maior produtividade numérica foi 2019 com 3.613 unidades. Ressalta-se que esses números referentes a 2019 provavelmente deve-se a conclusão e entrega de projetos atrasados.

Quadro 1: total de unidades produzidas e entregues pelo PNHR no Maranhão:

NUMEROS PNHR MARANHÃO			
Modalidade	**Ano**	**UH Concluídas**	**UH Entregues**
PNHR	2009	0	0
PNHR	2010	0	0
PNHR	2011	614	614
PNHR	2012	314	314
PNHR	2013	546	546
PNHR	2014	1.936	1.936
PNHR	2015	3.205	3.205
PNHR	2016	3.191	3.191
PNHR	2017	3.591	3.591
PNHR	2018	1.423	1.423
PNHR	2019	3.613	3.613
TOTAL		**18.433**	**18.433**

Fonte: e-SIC/CGU, 2020.

Em Alcântara, nesse mesmo período, foi construído um total de 1.015 unidades habitacionais pelo PNHR, o que vale a 5% do total construído no Maranhão.

Observa-se uma atuação do Estado, bastante contraditória no município, como é característica do Estado burguês, de um lado atua na implantação da Política Nacional de Habitação, através do PNHR e de outro usurpa de sua população o direito à titulação da terra. Ou seja, a melhor definição gramsciana de “estado-centauro”, onde metade é coerção e metade é legitimidade.

2. A POLÍTICA ESPACIAL DO ESTADO BRASILEIRO E A EXPROPRIAÇÃO DO TERRITÓRIO QUILOMBOLA EM ALCÂNTARA.

O Município de Alcântara tem sido marcado por conflitos sociais ao longo dos séculos. Na atual conjuntura os embates se concentram na confrontação entre as comunidades quilombolas e o Estado brasileiro em face da implantação e consolidação do CLA. São conflitos sociais de cunho político e econômico, uma vez que tanto para implantação quanto para a consolidação do CLA o Estado brasileiro tem avançado sobre a área territorial ocupada secularmente pelos moradores do município.

Em 1980, ainda no período ditatorial brasileiro, o Decreto Estadual nº 7.820/80 desapropriou 52.000 hectares da área geográfica de Alcântara para implantação do CLA. Tal decreto possibilitou o

deslocamento compulsório de 312 famílias de 23 povoados para ocuparem as chamadas agrovilas, que na prática são áreas de assentamento controladas pelos militares, com espaços restritos e distantes dos locais de pesca e cultivo de roças. Esse decreto foi substituído pelo Decreto Presidencial S/N de agosto de 1991 que aumentou a área de 52.000 para 62.000 hectares, ampliando a área do CLA e a restringindo para os moradores. Isso conflui para o Harvey (2016) defende que em seu território o Estado é o detentor do monopólio fazendo uso legítimo da violência e tem soberania sobre a lei.

Segundo o discurso governamental o CLA visava garantir a soberania espacial brasileira e o interesse público estratégico. No entanto, na prática, o que vem ocorrendo são ações governamentais determinadas pelo capital, especialmente internacional, através do "novo imperialismo" estadunidense (HARVEY, 2005). Harvey (2016, p. 159) ainda afirma que tal situação, cada vez mais, desnuda a força do capital sobre os governos, posto que "o Estado organiza a estrutura de administração e governo que, no mínimo, tratam das necessidades coletivas tanto do capital quanto, de maneira mais difusa, de seus cidadãos"

Observa-se que na atual conjuntura o PEB, conforme discurso governamental, de interesse público vem sofrendo uma transição para um modelo de abertura comercial que permite ao Brasil realizar Acordos de Salvaguardas Tecnológicas (ASTs) com países detentores do monopólio da tecnologia espacial, alinhando o país ao atual projeto geopolítico mundial, o qual perpassa pela redefinição dos espaços nacionais favoráveis ao novo contexto do imperialismo internacional.

Com objetivo de consolidação do CLA, a partir de 2003 o governo passou a adotar medidas que fortalecesse o consenso em relação ao PEB. Nessa linha implantou como instrumento institucional o Grupo Executivo Ministerial (GEI-Alcântara) e posteriormente o Comitê de Desenvolvimento da Política Espacial Brasileira (CDPEB). Na prática são instrumentos que não tem legitimidade, posto que não tem representação dos quilombolas. As decisões são tomadas de forma unilateral pelo Estado longe da realidade a da dinamicidade presente no território.

Como mais uma medida governamental unilateral, sem nenhum diálogo com os moradores locais, o Decreto Presidencial nº 10.220/20 de 05 de fevereiro de 2020, promulgou acordo entre o Brasil e os Estados Unidos da América sobre "Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara". (Brasil, 2020). Nesse sentido, concordamos com Saes (1988, p. 22) quando afirma que "um tipo particular de Estado – o burguês - corresponde a um tipo particular de relações de produção – capitalistas -, na medida em que

só uma estrutura jurídica–política específica torna possível a reprodução das relações de produção capitalistas".

Em Alcântara o caráter dúbio e contraditório do Estado se evidenciou com muita concretude desde o início da implantação do citado CLA. A "necessidade do empreendimento" de desapropriar grande extensão territorial fez com que populações inteiras, residentes em alguns povoados fossem remanejadas para as agrovilas, com as quais não tinham nenhuma identificação de ancestralidade. Outros impactos observados são de ordem socioeconômica, culturais e ambientais uma vez que os remanejamentos realizados não levaram em consideração as tradições, as relações de parentescos e organização econômica dos grupos. O direito de propriedade definitiva da terra, conforme dispõe a Constituição de 1988, assegurado aos moradores das comunidades de áreas remanescentes de quilombos não tem sido garantido em Alcântara.

O local para implantação do empreendimento do CLA fora justificado em razão de sua privilegiada geografia. O fato de estar próximo à linha do equador seria estratégico para que haja economia de combustível durante os lançamentos de satélites, contribuindo para o menor custo financeiro por parte dos investidores. Nesse caso o fator geográfico seria preponderante na definição do local onde foi construído o Centro de lançamento de foguetes e segundo Niel Smith (1988, p. 51) está relacionado ao fato que "a geografia do capitalismo é a mais sistemática e completamente uma parte integral do modo de produção, mais do que ocorreu em qualquer modo de produção anterior". No entanto, o que se observa é que na atualidade a avançada tecnologia espacial tem condições de lançar artefatos até do espaço o que não justifica mais o discurso da economia de combustível no lançamento de foguetes, para a escolha da área.

Após a implantação CLA com as desapropriações, sucessivos governos tentam ampliar essa área, com o discurso da necessidade de consolidação do Centro o que resultaria em uma expropriação ainda maior dos moradores de seus territórios. Ressalta-se que com o Decreto Presidencial de 1991 a área de segurança do Centro passou a ser de 62.000 hectares, o que corresponde a mais da metade da área territorial do município.

É imprescindível compreender a estrutura do Estado e as formas que este assume no regime democrático burguês. Do ponto de vista da política de Estado, faz-se necessário compreender como se desenvolvem as relações entre o Estado e as classes sociais, em particular, com o que ressemantizou-se, a partir da Carta de 1988, como comunidades tradicionais. Isso implica também apreender qual é a noção de progresso e desenvolvimento defendido pelo Estado, posto que mesmo

sendo o Governo Federal o executor das ações do Centro Espacial Brasileiro, os direitos da população local não estão sendo respeitados. Desse modo deve-se considerar a contradição como uma das principais características do Estado burguês. Conforme Saes (1998), esse Estado possui um dualismo presente entre alguns avanços na garantia dos direitos (fruto de lutas sociais permanente dos dominados) e, ao mesmo tempo, a sua subordinação aos ditames da reprodução do capital, o que marca, estruturalmente, a sua organização e reprodução ampliada. Isso é posto pela essência da questão é exatamente a forma de organização do Estado burguês no seio do qual se organizam as relações de produção capitalista. Essa forma de organização do Estado condiz com o que o Saes (1988, p. 22) identificou como: "a correspondência entre o Estado burguês e as relações de produção capitalistas, que não consistem numa relação casual simples unívoca entre ambos".

Essas afirmações conduzem ao entendimento de que a relação entre o Estado burguês e o modo de produção capitalista é necessária, uma vez que é o Estado que organiza, inclusive juridicamente, o tecido social no qual o capital se reproduz. Por seu turno o capital apoia a manutenção desse tipo de Estado mantendo-o como instância dominada pelos interesses desse modo de produção. Assim, o planejamento estatal traz consigo a marca dessa contradição.

No caso do Brasil, o Estado assume contornos ainda mais particulares, por tratar-se de uma sociedade capitalista periférica e dependente, do capital internacional. Observa-se que desde a colonização, passando pelo processo de industrialização, o crescimento econômico e períodos de desenvolvimento capitalista no país ocorreram conforme os ditames das chamadas "grandes potências mundiais", atualmente sob o comando do imperialismo norte-americano. Segundo Gohn (2012) o tipo de Estado Nacional configurado, foi fruto de lutas internas intensas em que a maioria das elites políticas sempre foi representante dos interesses econômicos subordinados ao grande capital internacional.

Na gestão do território, o Estado nacional se coloca constitucionalmente como guardião dos direitos dos povos remanescentes de quilombos, por outro lado o governo sofre pressões tanto internas quanto externas. No que se refere a pressão interna tem-se o discurso do desenvolvimento científico nacional com a necessidade da conquista espacial. No plano internacional as questões macro econômicas são postas por países de capitalismo avançando que veem em Alcântara um local estratégico para seu desenvolvimento científico e tecnológico, além da ampliação do seu poderio militar. São questões que envolvem acordos econômicos para uso do espaço e Salvaguarda Tecnológica, mas, também e principalmente relações de poder entre os Estados-nação.

Segundo Furtado (2012, p. 117) “o território é funcional a começar pelo ponto de vista do recurso, seja como proteção ou abrigo do lar para repouso, seja como fonte de recursos naturais: matérias-primas”. No caso do objeto aqui examinado, o território em disputa entre o Estado brasileiro e a população alcantarense, é uma área geográfica estratégica do ponto de vista militar.

O município de Alcântara, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, a população estimada para o ano de 2020 era 22.112 pessoas (IBGE, 2021). Ainda segundo o mesmo instituto o censo de 2010 apontou que população total do município era de 21.851 habitantes. Desse total 15.452 (70,7%) da população residia na zona rural e 6.399 (29,3%) na zona urbana. O IBGE (2021) aponta ainda que apenas 1.826 pessoas que corresponde a 8,4% da população da municipalidade estavam ocupadas e 56,4% dos moradores sobrevivem com rendimentos de até ½ salário mínimo per capita. As principais atividades se assentam na agricultura familiar, pesca artesanal e extrativismo.

Esses números refletem no alto índice de pessoas cadastradas para programas de transferência de renda do governo federal. De acordo com dados do Ministério da Cidadania, o total de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais em dezembro 2020 era de **7**.279 famílias inseridas no Cadastro Único. Dentre as famílias cadastradas tem um total de 6.178 com renda familiar de até meio salário mínimo. Ainda segundo o mesmo Ministério “havia 5.593 famílias beneficiárias do Bolsa Família no mês de fevereiro de 2021 sendo 14.788 pessoas diretamente beneficiadas pelo Programa” (BRASIL. Ministério da Cidadania, 2021). Esses dados apontam que cerca de 2/3 da população local é beneficiaria do programa de transferência de renda.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para o munícipio de Alcântara foi de 573 no ano de 2010 (ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2010), considerado baixo em contraste com outros municípios do país. Ademais, para a variável renda, o Índice de Gini em Alcântara foi de 0,5963 no ano de 2010, o que coloca percentual significativo da população do município em situação de pobreza ou extrema pobreza. Em Alcântara a população vem sofrendo ao longo de história o agravamento das mais diversas expressões da questão social, compreendida enquanto conjunto das mazelas sociais fruto das disparidades produzidas pelo modo de produção capitalista (IAMAMOTO, 2003). No município essas expressões são postas pelo trabalho informal, saúde pública precária, péssimas condições de moradia, subalimentação, violência, êxodo rural, dentre outras formas.

A zona rural do município de Alcântara abriga um total de 152 comunidades quilombolas. Para Almeida (1989) tais espaços, denominados “Terras de Preto” não são necessariamente antigos quilombos, posto que muitos desses territórios foram herdados, ou adquiridos de outras formas por ex-escravos,

com ou sem formalização jurídica. Ressalta-se que isso deve ato de que as grandes propriedades monocultoras dessa região foram desagregadas nos séculos XIX e XX.

A Constituição Federal de 1988 dispõe que "aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos" (BRASIL, 2016). Tal legislação é um grande avanço no que se refere às normas legais de garantias de direitos da população quilombola no país, dado o histórico da formação social brasileira. Todavia, a legalidade não tem sido suficiente para garantir-lhes a legitimidade e o acesso irrestrito as terras de seus ancestrais.

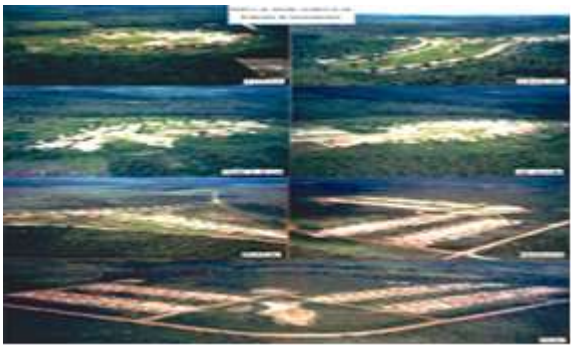
Ressalta-se que a questão é bastante complexa, pois a Constituição Federal assegura aos quilombolas o direito à propriedade da terra e órgãos do Sistema de Garantia de Direitos como o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União assessoram os interessados no sentido de garantir a efetividade dessa conquista legal, porém, outros serviços componentes da estrutura do Estado brasileiro não têm agido com celeridade no sentido da emissão dos títulos das terras.

Analisando essa situação corroboramos com o entendimento, de Arendt, apud Souza (1995, p. 80) ao afirmar que "o poder não carece de justificativa, já que seria inerente à existência de qualquer comunidade política; no entanto, demanda legitimidade". Tal fato foi e ainda é observado na relação do Estado brasileiro com a população alcantarense, pois se utilizando do poder que lhe é inerente, o governo implantou o CLA modificando profundamente as relações sociais dos moradores locais, porém, tal ação não tem legitimidade por parte da população local.

Fora a área do sítio urbano do município o Ministério da Defesa, ao qual a Aeronáutica é vinculada, definiu como área de segurança cerca de 200km² da faixa costeira do Oceano Atlântico.

As imagens abaixo demonstram a área geográfica do CLA.





Imagens 01 e 02: área de localização de CLA (Brasil. Ministério da Defesa, 2021)

Segundo dados do Ministério da Defesa, através da Força Aérea Brasileira, (BRASIL, 2021) "atualmente, mais de 350 famílias residem nessas agrovilas, dotadas, além dessa infraestrutura de apoio, de eletrificação domiciliar e telefonia pública". Esse processo se dá posto que, conforme Harvey (2011), a acumulação do capital não existe fora dos contextos geográficos sendo essas configurações por natureza bastante diversas. Assim, conclui-se que a área do município onde está localizado o Centro não foi escolhida de forma aleatória, mas, por oferecer condições de acumulação ao capital e poderio militar a quem a controla. Nesse sentido, Harvey (2011, p. 123) assevera que,

> paisagens humanas com diferenças geográficas são assim criadas nas quais as relações sociais e os sistemas de produção, os estilos de vida diária, as tecnologias e as formas organizacionais, as distintas relações com a natureza se reúnem com arranjos institucionais para a produção de locais com diferentes qualidades.

No caso do Centro de Lançamento de Alcântara, segundo o Governo Brasileiro, a paisagem criada teria como objetivo a garantir a autonomia espacial do país. Na atual conjuntura o que está sendo discutido nesse âmbito é a necessidade de consolidação do empreendimento com sua expansão, o que coloca a população que reside nessa área em situação de alerta e organização contra novos remanejamentos compulsórios.

O Ministério da Defesa (BRASIL, 2019), através da Aeronáutica justifica a necessidade de ampliação da área de interesse para o centro de lançamentos com o seguinte discurso:

> embora as atividades que são desenvolvidas no Centro de Lançamento de Alcântara - CLA não impliquem em riscos de proporções elevadas, a segurança é um aspecto prioritário. Por isso, o projeto do centro definiu que, nos 236 km2 considerados área de segurança, não devem, portanto, existir moradias. Tornou-se, então, a necessária transferência de famílias residentes naquela faixa de terra, começando pelo cadastramento da população existente e a regularização de propriedades

Segundo dados do Ministério da Defesa (BRASIL. Ministerio da Defesa, 2021):

> o governo federal, em 1991, declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, cerca de 620km2 da porção setentrional do município de Alcântara, necessária à implantação das áreas operacionais e de apoio logístico, assim como para efetuar o remanejamento local das famílias habitantes na região a ser desocupada

Destacamos que a área pretendida para consolidação do CLA já atingi um número significativo de comunidades. Ademais, considerando a proximidade entre esses espaços a ameaça de novos remanejamentos faz parte do cotidiano das famílias do município. A situação de insegurança dos moradores da zona rural de Alcântara, em relação aos seus locais de moradia é presente. Essa realidade tem uma intrínseca relação com a reflexão de Harvey (2011, p. 128),

> não entendemos muito bem em que medida, quando, por que e como eventos em determinado lugar afetam as condições em outros lugares. Também não podemos avaliar quão dependente é a reprodução do capitalismo sobre as formas aparentemente caóticas do desenvolvimento geográfico desigual.

Observa-se que o Estado brasileiro investe de maneira extremamente desigual dentro do mesmo município. Em uma área determinada planeja e investe recursos financeiros em políticas de garantia de direito, como é a habitação, ao mesmo tempo em que investe em outras ações que deixam os moradores das comunidades em situações de total insegurança.

Nesse sentido, concordamos com o entendimento de Behring e Santos (2009) que os direitos garantidos legalmente, como é o caso do PNHR, por si só não garantem a superação das desigualdades e opressão a que são submetidos os sujeitos no cotidiano. Ao contrário, a luta por acesso a direitos, inclusive aos já regulados pela lei impõe aos sujeitos os limites da universalidade abstrata, a qual não considera a realidade concreta.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caráter contraditório presente na atuação do Estado brasileiro no município de Alcântara é visível. Por um lado, observa-se a implantação da política habitacional, por outro tem-se a negação do direito a terra, inclusive para os sujeitos que estão nas áreas onde os empreendimentos habitacionais estão sendo construídos, evidenciando a incompatibilidade entre os interesses do Estado e dos quilombolas.

A Constituição de 1988 traz essa questão para o campo da jurisprudência e faz alusão aos direitos dos quilombolas, mesmo que nos estreitos limites históricos da superestrutura política e jurídica (MEZÁROS, 2011). A garantia constitucional do direito a terra é muito importante do ponto de vista legal, pois com esse dispositivo houve importante mudança na questão política de luta pelos territórios.

É inegável que houve avanço na conquista do direito à habitação no país nas últimas décadas, sobretudo com a implementação do PMCMV, que através do PNHR alcançou os agricultores familiares e trabalhadores rurais com possibilidade de acesso à Habitação de Interesse Social. Ressalta-se que o PNHR surgiu tardiamente no cenário das políticas habitacionais no Brasil, como resposta a demanda social por habitação e teve que disputar recursos financeiros desde seu nascedouro com outros programas no âmbito do PAC.

O PNHR não deu conta da questão habitacional no meio rural e o déficit persiste. No Maranhão, o total de unidades construídas pelo PNHR equivale a 8,3% do déficit estimado para a zona rural do estado.

Em Alcântara, as 1.015 unidades construídas ficaram muito aquém de atender a demanda da população local.

Para compreensão da atual conjuntura do PNHR é necessário um olhar ampliado sobre o Estado burguês, que na atualidade apresenta refluxo do ponto de vista da ampliação dos direitos. Os avanços e retrocessos dos direitos tanto em relação a questão habitacional quanto de luta pelo território faz parte do paradoxo dos direitos no âmbito do Estado burguês. Esse entendimento nos leva a compreender que no caso brasileiro os representantes políticos que tem origem nas áreas rurais são os defensores do agronegócio o da chamada "bancada do boi". Infelizmente os trabalhadores rurais e agricultores familiares não tem suas representações políticas no cenário nacional, o que contribui sobremaneira para o desrespeito em relação aos direitos desse segmento social.

A implantação do PNHR foi o atendimento a uma demanda legítima por habitação para a população camponesa. Ao adequar as normas do programa para atender o agricultor familiar e trabalhador rural, o governo reforça o caráter contraditório das políticas públicas vinculadas com o desenvolvimento desigual do sistema capitalista, nesses termos Smith (1988, p. 151) descreve que "a desigualdade espacial não tem sentido algum, exceto como parte de um todo que é o desenvolvimento contraditório do capitalismo".

Em Alcântara a expressão do desenvolvimento capitalista desigual é bastante contundente. Tem-se de um lado parte significativa da população marginalizada, ocupando terras ancestrais sem titulação definitiva, sem acesso a bens e serviços básicos e de outro, pequenos grupos que conseguem acessar, apesar das dificuldades, algumas políticas sociais, a exemplo do PNHR. Conforme essa forma de atuação do Estado burguês conflui para um tipo de racionalidade imposta pelo Estado sendo exemplificado através de suas práticas de planejamento urbano e regional, onde as intervenções e investimentos, que de acordo com Harvey (2016, p. 161) "tentam conter as consequências normalmente caóticas do desenvolvimento desregulado do mercado".

Conclui-se que no planejamento das ações o Estado burguês busca conciliar os divergentes interesses de classes. Portanto, para avaliar tais ações deve-se compreender o papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia em uma relação dialética. Daí se depreende, conforme BOSCHETTI (2009, p. 3) que "a avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade". Apesar do caráter focalista é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e possiblita acesso à cidadania. Nesse sentido Behring e Santos (2009, p. 276) destacam que

> Estabelecer as relações entre questão social e direitos implica no reconhecimento do indivíduo social com sua capacidade de resistência e conformismo frente às situações de opressão e de exploração vivenciadas; com suas buscas e iniciativas (individuais e/ou coletivas) para enfrentar adversidades; com seus sonhos e frustrações diante das expectativas de empreender dias melhores.

Essa resistência na luta por dias melhores é uma das marcas dos moradores dos territórios quilombolas de Alcântara. Em suas articulações seja com órgãos do aparelho do Estado brasileiro, como a Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal, com Organizações Não Governamentais, ou entidades representativas dos trabalhadores em nível local o objetivo é concretizar o direito a terra, já garantido constitucionalmente, através da titulação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B. Terras de preto, terras de santo, terras de índio: uso comum e conflito. Novos cadernos NAEA, Belém, v. 10, p. 163-196, 1989.

ALMEIDA. Lúcio Flavio Rodrigues de Almeida. Entre o Nacional e o Neonacional-Desenvolvimentismo: poder político e classes sociais no Brasil contemporâneo. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 112, p. 689-710, out./dez. 2012. Disponivel em: https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/05.pdf. Acesso em: 01/02/2021.

BEHRING, E.; SANTOS, S. M. M. Questão social e direitos. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. p. 267-283. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI. Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. p. 575-591. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOTEGA. Leonardo da Rocha. De Vargas a Collor: urbanizaçãoe política habitacional no Brasil. Dossiê Cidades. Espaço Plural. Ano VIII, Nº 17. 2º Semestre, 2007. ISSN 1518-4196

BRASIL. Constituição da República Federativa do. Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal.

_____. Decreto Presidencial nº 10.220, de 5 de 2020. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.220-de-5-de-fevereiro-de-2020-241828310. Acesso em: 12/02/2021.

_____. Ministério da Cidadania. Disponível em:

https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php?relatorio=153&file=entrada. Acesso em: 05/02/2021.

_____. Ministério da Defesa. Disponível em:

https://www2.fab.mil.br/cla/index.php/implantacao2. Acesso em: 22/02/2021.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Diretoria de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil. Belo Horizonte, 2018.

FURTADO, Marivânia Leonor Souza. Aquilombamento no Maranhão: um Rio Grande de (im)possibilidades. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 2012.

HARVEY, David. O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo. Tradução de João Alexandre Peschanski. - São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

_____. 17 Contradições e o Fim do Capitalismo. Tradutor: Rogério Bettoni. São Paulo, SP: Boitempo. 2016

NASCIMENTO, Denise Morado e BRAGA, Raquel Carvalho de Queiroz. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? In: Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo programa de pós-graduação do departamento de arquitetura e urbanismo eesc-usp. 2009.

SAES, Décio. Estado e Democracia: ensaios teóricos. 2ª ed. Campinas: UNICAMP, Instituto de filosofia e Ciências Humanas, 1998.

_____. República do Capital: Capitalismo e processo político no Brasil. 2001. São Paulo: Boitempo Editorial.

SMITH, Neil. Por uma Teoria do Desenvolvimento Desigual (I: A Dialética da Diferenciação e da Igualização Geográficas). In: Desenvolvimento Desigual: Natureza, Capital e a Produção do Espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SILVA, Jadson Pessoa da. Programa Minha Casa Minha Vida (2009-2010) avanços e limites para população de baixa renda em São Luís – MA. São Luís, 2013.

Sistema Acesso à Informação resposta ao pedido [99902.000547/2020-61]. Disponibilizado em: https://esic.cgu.gov.br/sistema/Pedido/DetalhePedido.aspx?id=W0YL5rAuuH8. Acesso em:

15/04/2020.

Sistema Acesso à Informação resposta ao pedido [59016.000317/2021-52]. Disponibilizado em: https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/DetalheManifestacao.aspx. Acesso em: 17/02/2021.

SOUZA, Leda Mara de. Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Política Pública. Universidade Vale do Itajaí. Dissertação de Mestrado, 2005.

Capítulo 11

10.37423/220606040

COMPARAÇÃO DOS MODAIS LOGÍSTICOS DE MATO GROSSO DO SUL PARA O TRANSPORTE DE CARGAS

Enrique Duarte Romero — *Universidade Federal da Grande Dourados*

Eduardo Luis Casarotto — *Universidade Federal da Grande Dourados*



Resumo: Este artigo tem por objetivo fazer uma comparação dos modais logísticos de Mato Grosso do Sul em relação as suas características, disponibilidades e custos. O Brasil optou pelo modal rodoviário para o transporte interno da produção, tal fato, tem sido contestado nos últimos anos por alguns setores produtivos do país. Devido a vários fatores econômicos e políticos, a opção pelo transporte rodoviário, levou a uma subutilização dos modais ferroviários e hidroviários para o transporte da produção agrícola. Utilizou-se a metodologia descritiva de caráter quantitativa para a execução deste trabalho. Também, constitui-se de uma análise documental de dados secundários de fontes como a Confederação Nacional de Transportes (CNT). Foram analisados os relatórios situacionais referentes as condições do transporte rodoviário, ferroviário e hidroviário elaborados pela organização. Como resultados destacam-se a necessidade de maiores investimentos em todos os modais, principalmente nos modais rodoviários e hidroviários que são em parte subutilizados. Possivelmente uma estrutura adequada de integração logística multimodal proporcionaria ao estado de Mato Grosso do Sul, melhores resultados em termos de redução de custos logísticos, proporcionando maior competitividade ao estado e melhores retornos financeiros aos agentes envolvidos no processo.

Palavras-chave: Transporte. Rodoviário. Ferroviário. Hidroviário.

1. INTRODUÇÃO

A logística representa um importante segmento no contexto econômico nacional. O Brasil optou pelo modal rodoviário para o transporte interno da produção, tal fato, tem sido contestado nos últimos anos por alguns setores produtivos do país. A ineficiência do transporte rodoviário, principalmente em longas distâncias acarretam perdas econômicas e de competitividade para a produção do país (RECH et al., 2017).

O cenário na produção agrícola apresenta uma grande dependência do transporte rodoviário, utilizado massivamente em todas as regiões, como no caso da soja. No Brasil, o transporte rodoviário da soja chega a 60% da produção, enquanto que que nos Estados Unidos, o modal rodoviário é responsável por apenas 13% do transporte da produção de soja (CASAROTTO, et al., 2013).

Devido a vários fatores econômicos e políticos, a opção pelo transporte rodoviário, levou a uma subutilização dos modais ferroviários e hidroviários para o transporte da produção agrícola. Embora utilizado em setores como a mineração por exemplo, o transporte ferroviário sofre com a precarização e sua malha férrea desde os anos de 1970.

O modal hidroviário, por sua vez, sofre a concorrência da matriz energética adotada pelo país. A utilização dos rios para a construção de hidroelétricas, tornou-se, pelo menos no Brasil, um empecilho para a utilização da navegação. Na verdade, uma utilização não exclui a outra, entretanto a maioria dos projetos de hidroelétricas não contemplam a criação de eclusas para viabilizar o fluxo de transporte. Além disso, fatores climáticos contribuem fortemente para a instabilidade dos canais de navegação.

O estado de Mato Grosso do Sul apresenta nas últimas décadas um significativo crescimento em agronegócios. Diante do avanço do agronegócio os gargalos logísticos e a infraestrutura de transporte inadequado comprometem a competitividade dos produtos do estado. O chamado “custo Brasil” representa uma barreira significante para o agro e gera desvantagem competitiva para o país no mercado internacional (OLIVEIRA, 2014).

Este artigo tem por objetivo fazer uma comparação dos modais logísticos de Mato Grosso do Sul em relação as suas características, disponibilidades e custos.

Em Mato Grosso do Sul, como no restante do país, prevalece o modal rodoviário, como fruto da necessidade original de via de transporte e, como resultado de um processo histórico que conduziu o

Brasil a essa dependência rodoviária. A necessidade de alternativas para as rodovias é cada vez maior. A redução de custos financeiros, ambientais e sociais é uma discussão em voga no cenário mundial.

2. LOGÍSTICA

2.1 DEFINIÇÕES

O conceito de logística abrange os diversificados métodos de se realizar com eficácia determinadas atividades. A logística de transporte é composta por modais inseridos como atividades primárias (BALLOU, 2006). Sua realização ocorre de forma intuitiva ou intencional.

Em sua origem o conceito de logística estava associado as operações militares, um serviço de apoio as forças no campo de batalha. Os grupos logísticos militares, sem o *glamour* dos estrategistas bélicos, trabalhava na retaguarda das operações (NOVAES, 2007).

A logística tem como responsabilidades projetar e administrar sistemas de controle de transporte e estocagem de matérias-primas e produtos, procurando o melhor nível de serviço ao cliente com o menor custo possível. Isso ocorre através da agregação de valor a cada etapa do processo produtivo, dentre os quais, o transporte (BOWERSOX et al., 2014).

As organizações realizam seu plano logístico de forma intencional, destinada a exercer cada etapa de determinado processo logístico com a maior eficácia possível. Isso depende da área de atuação da instituição sendo que todo o contexto em que está inserida é determinante para o planejamento logístico (BOWERSOX et al, 2014). Ou seja, o recurso disponível, o tipo de produto a ser trabalhado, o local de deslocamento do produto e até o clima podem ser de extrema relevância a ser levado como consideração pelas organizações seja pública ou privada (BALLOU, 2006).

2.2 CARACTERIZAÇÃO DA LOGÍSTICA NO BRASIL

2.2.1 MODAL RODOVIÁRIO

O Brasil possui baixa densidade demográfica de malha rodoviária pavimentada, 25,1 km por 1.000 km). Isso somado à situação precária de algumas rodovias, gera uma baixa competitividade. A Confederação Nacional de Transporte, indica que o país ocupa a 116ª posição, no ranking de 141 países, quanto a qualidade da infraestrutura rodoviária. A Figura 1 mostra o gráfico da densidade da malha rodoviária de alguns países comparadas com a do Brasil (CNT, 2019a).

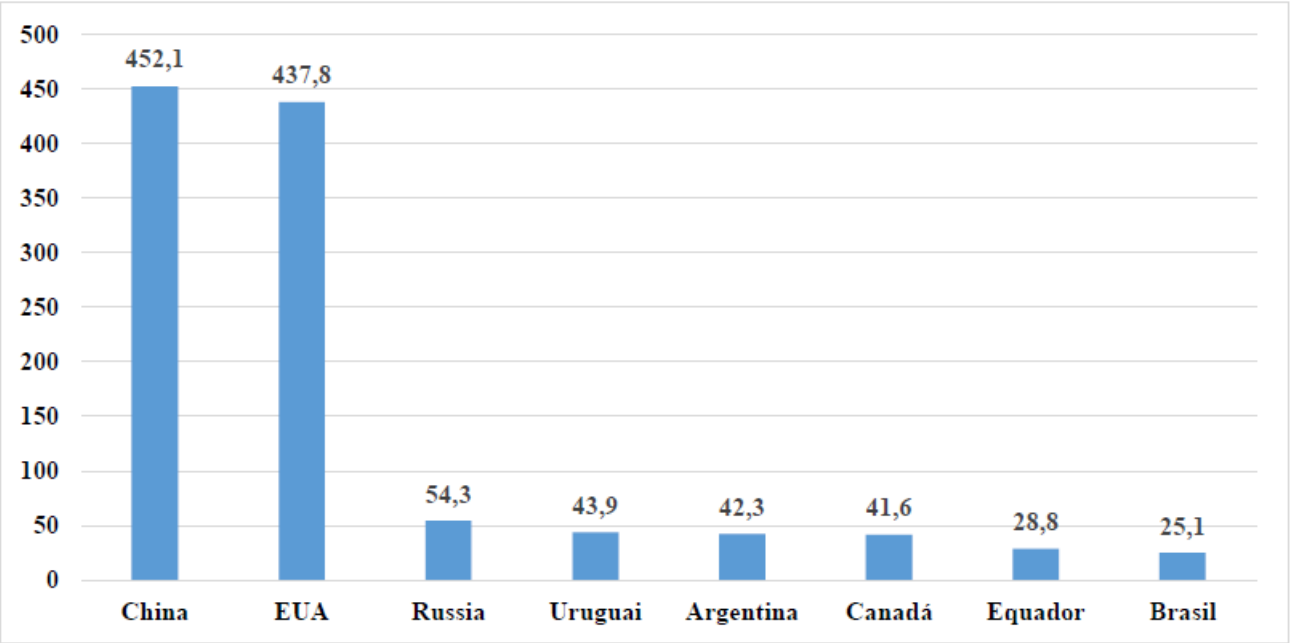


Figura 1 – Gráfico da densidade da malha rodoviária pavimentada por país (em km/1.000 km).

Fonte: CNT (2019a).

Observa-se que o Brasil, no que se refere à malha pavimentada, ficando muito abaixo de países como China e Estados Unidos e, também de países mais pobres na América Latina, como Equador por exemplo. Da mesma maneira, fica atrás de seus vizinhos como Uruguai e Argentina, e de países de extensão territorial similares como Rússia também e Canadá.

O Brasil, mesmo dependendo do modal rodoviário, ainda não tem uma infraestrutura adequada. Apresenta-se no Quadro 1 a comparação por países das extensões rodoviárias e suas distancias pavimentadas e não. Percebe-se que o modal transporte predominante no país precisa de maior atenção por parte dos órgãos públicos e privados.

Quadro 1 – Extensão de rodovias por países.

Posição	País	Pavimentado	Não Pavimentado	Total	% Pavimentado
1	Alemanha	644.400	-	644.400	100,00
2	França	951.220	-	951.220	100,00
3	Itália	484.688	-	484.688	100,00
4	Reino Unido	387.674	-	387.674	100,00
5	Suíça	71.214	-	71.214	100,00
6	Holanda	126.100	-	126.100	100,00
7	Espanha	659.629	6.663	666.292	99,00
8	Coréia do Sul	87.002	13.277	100.279	86,76
9	Rússia	738.000	133.000	871.000	84,73
10	China	1.515.797	354.864	1.870.661	81,03
11	Bélgica	117.442	33.125	150.567	78,00
12	Japão	914.745	262.533	1.177.278	77,70
13	Estados Unidos	4.149.460	2.283.812	6.433.272	64,50
14	México	116.751	118.919	235.670	49,54
15	Índia	1.603.705	1.779.639	3.383.344	47,40
16	Turquia	177.550	249.356	426.906	41,59
17	Austrália	336.962	473.679	810.641	41,57
18	Canadá	561.728	847.172	1.408.900	39,87
19	Suécia	129.651	295.296	424.947	30,51
20	**Brasil**	**213.367**	**1.507.333**	**1.720.700**	**12,40**

Fonte: CNT (2018).

Apesar do Brasil ser o terceiro enquanto à extensão de rodovias, ficando somente atrás dos Estados Unidos e da China, no quesito de rodovias pavimentadas dentre os 20 países, ficou em último lugar com somente 12,40%. Apenas 213.367 Km dos mais de 1.720 mil quilômetros. A falta de maior nível de pavimentação pode repercutir no nível de competitividade econômica.

2.2.2 MODAL FERROVIÁRIO

O transporte ferroviário apresenta uma elevada eficiência energética, mas seu custo de instalação e de manutenção, são elevados. Comparado com a rodovia, a ferrovia possui um custo variável inferior. No Brasil, a infraestrutura é precária e falta investimentos para concorrer com outros países (RIBEIRO; FERREIRA, 2002).

No Quadro 2 são apresentados os 20 países com as maiores extensões de estradas de ferro. Nota-se que o Brasil é a oitava, possuindo menos ferrovias que países menores territorialmente, como a Alemanha e Austrália. Países como França e Japão, 13,23 e 22,53 vezes respectivamente menores que Brasil, tem pouca diferença na extensão de suas ferrovias.

Quadro 2 – Extensão das ferrovias no mundo.

Posição	Países	Extensão (km)	Posição	Países	Extensão (km)
1	Estados Unidos	226.605	11	Itália	19.459
2	Rússia	87.157	12	México	17.562
3	China	74.408	13	Reino Unido	17.156
4	Índia	63.23	14	Espanha	14.873
5	Canada	48.467	15	Suécia	11.481
6	Austrália	47.738	16	Turquia	8.697
7	Alemanha	47.201	17	Suíça	4.583
8	**Brasil**	**29.291**	18	Bélgica	3.521
9	França	29.085	19	Coréia do Sul	3.472
10	Japão	23.556	20	Holanda	2.808

Fonte: CNT (2018).

Um agravante no caso da situação brasileira é, que os principais produtos, pauta de exportação do país são *commodities* como soja, milho e minério de ferro. Estes produtos têm muito volume e, na sua maior parte, utilizam o modal rodoviário, principalmente a soja e o milho, transportados em carretas com capacidade de carga muito mais inferiores a um comboio ferroviário. A escolha de um modal com capacidade de transporte menor em volume e, cujo custo em frete é maior, pode gerar desvantagem competitiva para o país.

O modal ferroviário tem como característica a capacidade de transportar grandes volumes, principalmente em grandes e médias distâncias. Possui maior segurança quando comparado com o modal rodoviário e menor ocorrência de furtos e roubos (ANTT, 2019).

As malhas ferroviárias possuem bitola (distância entre seus trilhos) que devem ser padronizadas para facilitar o tráfego das composições. No Brasil, existem três diferentes medidas para estas bitolas: larga de 1,60 m; métrica de 1,00 m; e mista de 1,435 m. Estas diferenças dificultam a utilização conjunta de vários trechos ferroviários, pois existe a necessidade de troca de composição a cada trecho (CNT, 2018). A malha ferroviária do Brasil necessita de modernização, para facilitar o trânsito em seus trechos e evitar a transposição entre eles (PNLT, 2012).

O sistema ferroviário brasileiro possui 29.291 km de extensão, distribuídos em 16 malhas ferroviárias distintas, conforme apresentado na Figura 2. A Ferrovia Norte-Sul não está efetivamente em operação, e as de Trombetas, Jari e Amapá, são linhas industriais isoladas. As outras 12 ferrovias, correspondem a 96,19% do Brasil (CNT, 2018).

O estado com a melhor malha rodoviária é São Paulo, enquanto que Mato Grosso, o maior produtor de grãos do país, é quase inexistente. Impossibilitando uma articulação favorável com outros modais

de transporte. Em Mato Grosso do Sul, duas ferrovias atendem o estado. A América Latina Logística Malha Norte S. A.- ALLMN e a América Latina Logística Oeste S. A- ALLMO, ambas privadas (ANTT, 2019).

O total de TKU (Toneladas por Quilometro Útil) produzidas pelas ferrovias brasileiras subiu 28,9% de 2006 a 2014, o que significa também um crescimento anual de 3,61%, acima do crescimento do PIB no período, passando de 238,4 bilhões para 304,3 bilhões de TKU. A Figura 2 apresenta o gráfico da evolução do transporte ferroviário ao longo do tempo em TKUs. Contata-se que de 2011 a 2014 o crescimento anual médio foi de aproximadamente 2% (CNT, 2015).

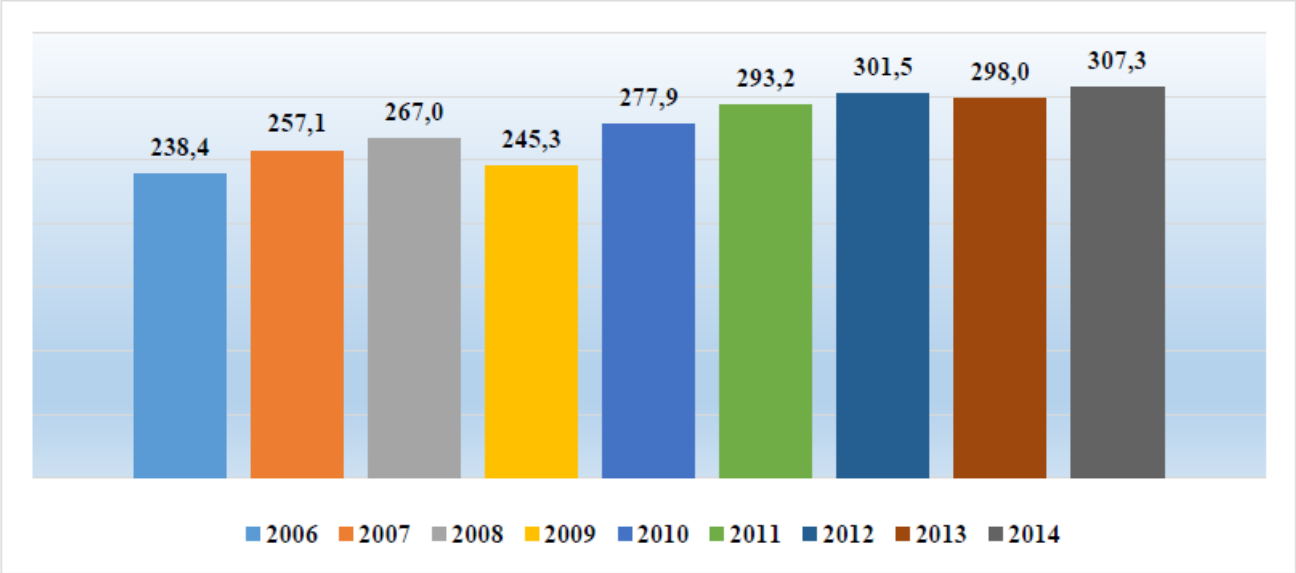


Figura 2 – Gráfico da **e**volução do transporte de cargas ferroviárias do Brasil (bilhões de TKU).

Fonte: CNT (2015).

Com a evolução constante do transporte ferroviário de cargas, os investimentos realizados pelas concessionárias promoveram redução nos acidentes ferríferos, aumento no volume movimentando e a captação de novos clientes (CNT, 2015).

As malhas Estrada e Ferro Carajás (EFC), Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM) e MRS Logística S.A. (MRS), correspondem respectivamente a 33,9%, 23,6% e 21,0% do total produzido em 2014. Assim, 78,5% da movimentação de cargas estão nessas ferrovias. A Figura 3 apresenta o volume transportado em bilhões de TKU das doze principais transportadoras.

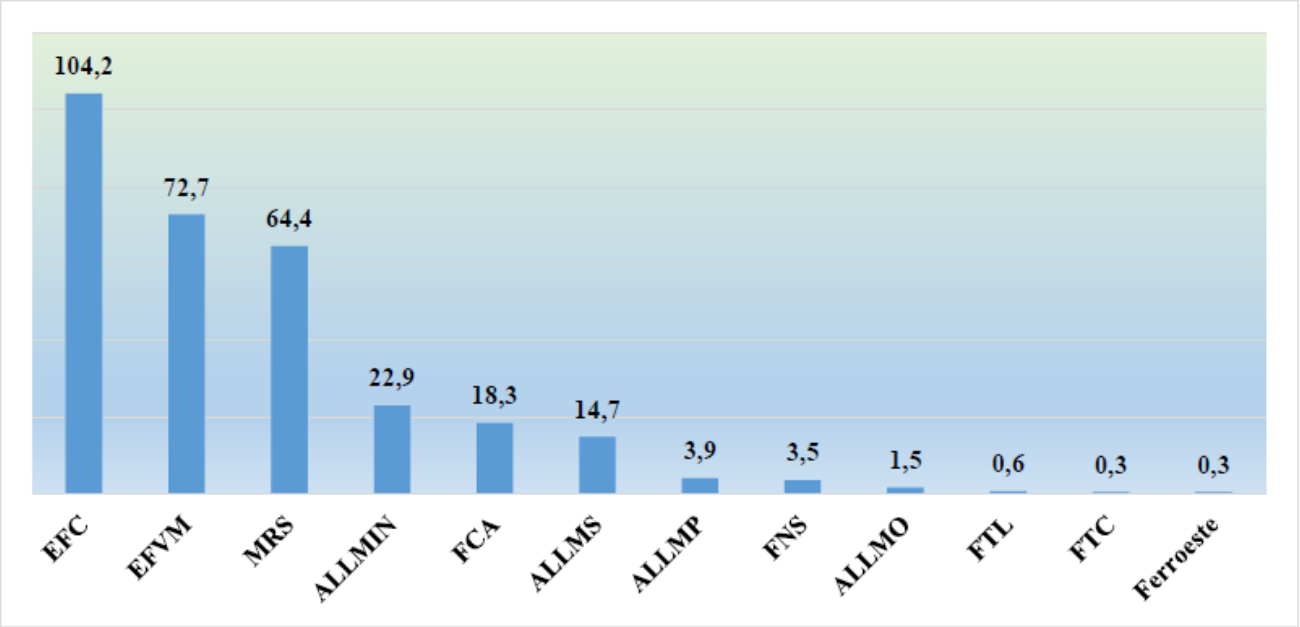


Figura 3 – Gráfico da distribuição das cargas do sistema ferroviário brasileiro (bilhões de TKU). Fonte: CNT (2015).

Estrada de Ferro Carajás (EFC): que começa no município de Carajás/PA e termina no Oceano Atlântico em São Luís, Maranhão. O principal produto de exportação é o minério de Ferro. Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM): esta ferrovia interliga de Vitória/ES, a Belo Horizonte/MG. É utilizada para escoar produtos como minérios, aço, carvão, calcário, granito, contêineres, ferro-gusa, produtos agrícolas, madeira, celulose, combustíveis e cargas diversas, desde Minas Gerais até o complexo portuário de Tubarão, Terminal de Vila Velha, Cais de Paul, Codesa e ao Porto de Barra do Riacho, em Aracruz, no Espírito Santo (ANTT, 2019).

MRS Logística S.A. (MRS): Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Transporta produtos de exportaçãodiversificados como por exemplo: contêineres; siderúrgicos; cimento; bauxita; agrícolas; coque; carvão; e minério de ferro.

ALLMN: América latina Logística Malha Norte (Aparecida do Taboado/MS até o Alto do Araguaia/MT), opera no transporte de grãos, como milho e soja. ALLMS: América latina Logística Malha Sul (abrange vária linhas ferroviárias tanto do oeste paulista, como o trecho de Bauru/SP até Corumbá/MS), principal produto de exportação de Corumbá aos portos tanto de São Paulo como Rio de Janeiro é o minério de ferro (ANTT, 2019).

O setor de transporte ferroviário é usado principalmente para transportar *commodities* agrícolas e minerais. De 2011 a 2014, 90,8% do total de TU (toneladas úteis de carga) transportados foram de

commodities, sendo 76% somente minério de ferro. A Figura 4 mostra o gráfico com os principais produtos transportados e o domínio do transporte das *commodities* (CNT, 2015).

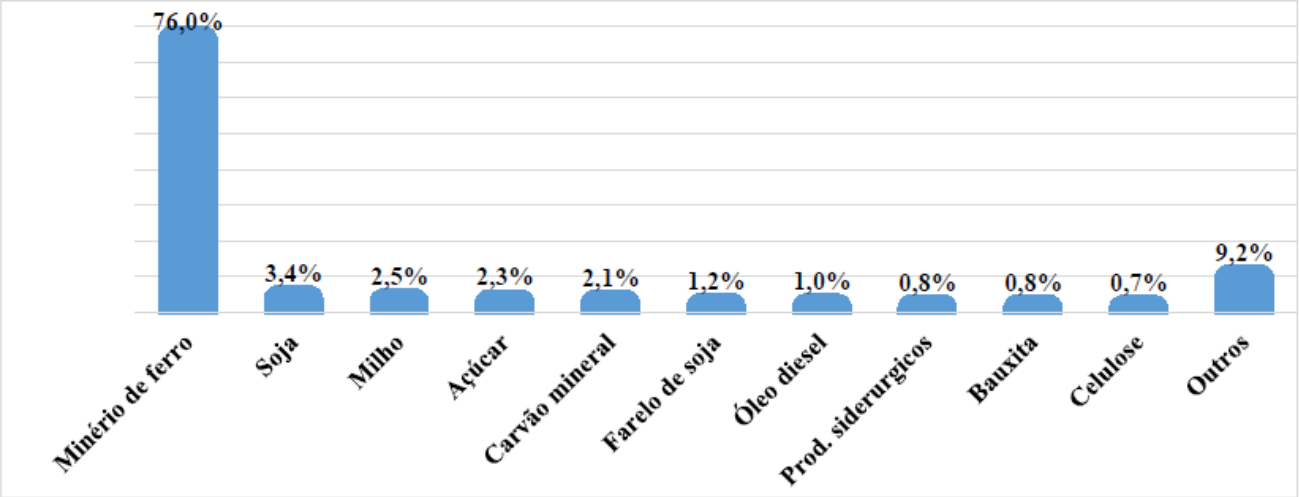


Figura 4 – Gráfico das principais mercadorias transportadas por ferrovias no Brasil (TU- tonelada útil de carga).

Fonte: CNT (2015).

Apesar do país ser um dos principais exportadores mundiais de grãos, utiliza-se muito pouco a transporte ferroviário. Como visualizado no gráfico, se sobressai o minério de ferro como maior cliente da malha ferroviária para seu transporte até os portos marítimos.

2.2.3 MODAL HIDROVIÁRIO

O Brasil possui 12 regiões hidrográficas, a Amazônica é a responsável por mais da metade das cargas transportadas por hidrovias. As principais cargas transportadas são minérios, petróleo e *commodities* agrícolas, produzidas pelas regiões Norte e Centro-Oeste (TEIXEIRA et al, 2018).

De acordo com a CNT (2019b), o Brasil não utiliza seu grande potencial hidroviário, oferecido por suas 12 regiões hidrográficas. Dos 63 mil quilômetros que poderiam ser utilizados, apenas 19,5 mil km (30,9%) comercialmente, para cargas e passageiros. Para a Confederação Nacional dos Transportes o que inviabiliza o crescimento do modal é a grande burocracia, excesso de normas e a falta de uma legislação única.

A burocracia apontada como um dos fatores para a não utilização das possibilidades hidroviárias, aparentemente tem solução a princípio no próprio Estado sem realizar nenhum aumento significativo de investimentos. Reduzir a burocracia comparado com o dispêndio de recursos em investimentos provocaria um aumento no uso do modal considerado o mais baixo da logística, e por consequência o aumento da competitividade do país pela queda dos custos de transportes (CNT, 2019b).

A utilização do sistema hidroviário, além da diminuição dos custos em transportes possibilita uma articulação geográfica conectando todas as regiões do país. No transporte rodoviário, essa articulação fica comprometida devido às diferenças nesse modal, com isso, uma região do país comparado com o outra é desigual e não contribui para uma união geográfica mais sólida devido à diferença de competitividade. Os preços dos produtos também são mais elevados pelo frete mais caro que uma região paga, caso da Região Norte por exemplo, tem muitos rios e o rodoviário ainda prevalece (CNT, 2019b).

As principais vantagens da navegação do interior são a sua grande capacidade de carregamento, o menor custo por tonelada-quilômetro, maior eficiência energética e baixo custo de implantação comparada com os outros modais. As principais desvantagens são a baixa velocidade e uma maior restrição ao serviço, quando comparado com o modal rodoviário, por exemplo. Essas características fazem com que o transporte hidroviário no Brasil seja o mais apropriado para cargas com baixo valor agregado, não perecíveis, em grande quantidade e em trechos maiores.

A Figura 5 ilustra uma comparação da quantidade transportada entre os modais. Um comboio com barcaças de fundo chato consegue transportar 2,9 composições férreas de, aproximadamente, 86 vagões de 70 toneladas cada ou 172 carretas de 35 toneladas (composição cavalo mecânico mais semirreboque).

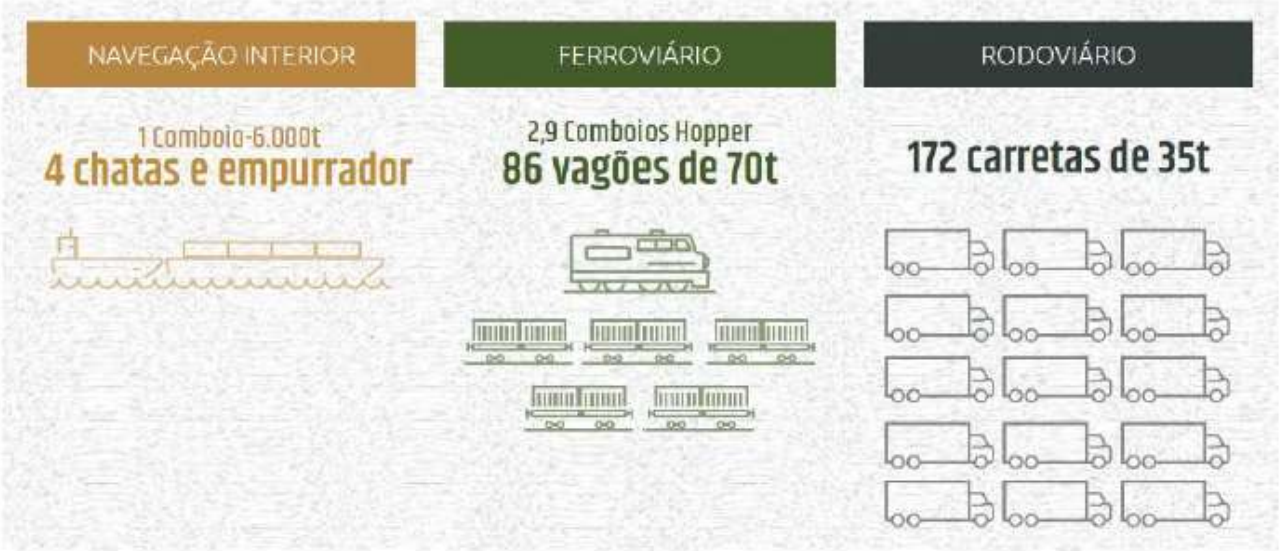


Figura 5 – Comparação entre a capacidade de carregamento dos modais.

Fonte: CNT (2019b).

A ilustração (Figura 5) explicita a diferença entre os modais logístico, no caso da hidrovia comparado com outros modais como o ferroviário e o rodoviário. A capacidade de transportar mais produtos é muito superior aos demais.

Os pontos positivos do transporte hidroviário só se transformam em vantagens para os transportadores, embarcadores e para a economia do Brasil, com uma cadeia logística integrada. Isso ocorre porque o modal sozinho não é capaz de chegar nos pontos de origem e destino final dos produtos ou passageiros transportados. Com isso, para aproveitar mais os benefícios das hidrovias, é essencial o investimento em todo sistema logístico e uma malha de transporte conectada (CNT, 2019b).

Com uma precisa conexão entre os meios terrestres e hidrográficos, as empresas podem fazer escolhas mais eficientes às suas necessidades de transporte. A Figura 6 apresenta a estrutura de uma cadeira de logística multimodal envolvendo o transporte hidroviário.

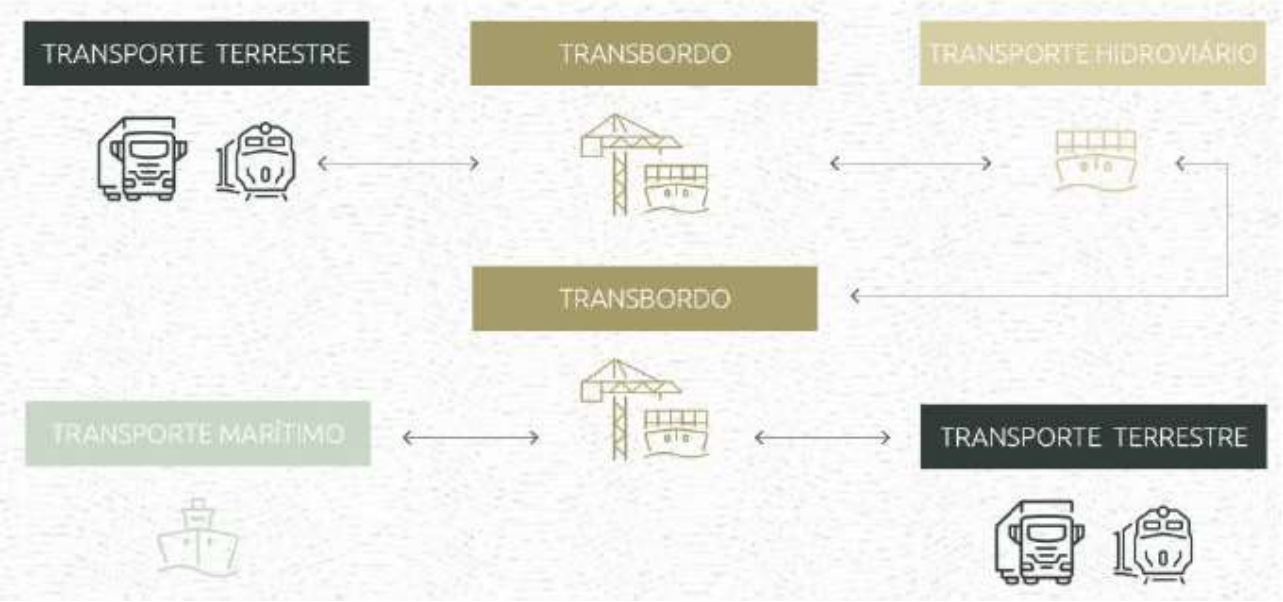


Figura 6 – Cadeia logística envolvendo o transporte hidroviário.

Fonte: CNT (2019b).

Outra característica do transporte hidroviário, é a capacidade de interação com outros modais logísticos, de forma mais específica com a ferrovia e a rodovia, desta maneira, otimiza-se todos os modais com a utilização mais eficaz de cada um deles aproveitando sua eficiência.

Os recursos têm diminuído no passar dos anos para as hidrovias. De 2009 a 2018, o investimento caiu quase 80%, de R$ 831,79 milhões para R$ 173,70 milhões. O último plano da CNT indica que para a navegação no interior do Brasil deve ter pelo menos R$ 166,4 bilhões, em 367 projetos.

A partir de 1990, os programas de privatização possibilitaram investimentos em diversas infraestruturas de transporte, principalmente nas rodovias, ferrovias e nos portos. Porém, nas hidrovias não teve tais investimentos. Os investimentos no modal não estão sendo suficientes para assegurar uma maior oferta de serviços de navegação interior (CNT, 2019b).

A Figura 7 mostra a comparação entre os custos por quilômetro para implementação de projetos de infraestrutura para cada modal, conforme o gráfico da (CNT, 2019b). Foi retira do cálculo projetos portuários, aeroviários e terminais, por não serem calculados por quilômetro.

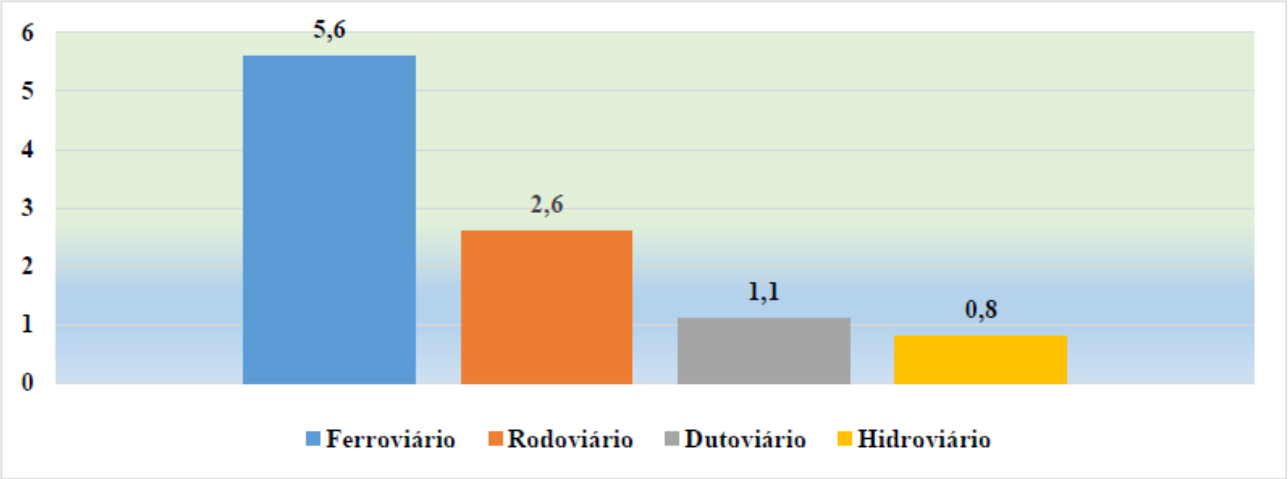


Figura 7 – Custo de viabilização de infraestrutura por modal (em R$ milhões por km).

Fonte: CNT (2019b).

O Plano Nacional de Integração Hidroviária – (PNIH) indica que a navegação interior no Brasil possui 41 áreas que possibilitam a instalações portuárias. O plano é de fazer esses portos até 2030, aumentando a extensão navegável de 67%, comparado com 2015. O investimento estimado é de R$ 1,7 bilhão (CNT, 2019b).

A implementação de hidrovias é mais barata que os modais ferroviário e rodoviário. Para um percurso de 1 mil km, as hidrovias seriam competitivas mesmo que fossem necessárias três eclusas de porte grande no percurso, além de sinalização, dragagem e derrocamento. Com a estruturas de custos favorável, é possível ter a implementação de pedágios, onde os lucros seriam revertidos para manutenção em ampliação da própria hidrovia (POMPERMAYER, et. al., 2014).

O frete hidroviário custa em torno de 40% do frete rodoviário e 70% do ferroviário. A diferença poderia ainda ser maior que os outros dois modais, mas isso não acontece, porque as hidrovias não possuem nenhum tipo de regulamentação de tarifas máximas. Por não serem regulamentadas as transportadoras adotam o regime de concorrência (POMPERMAYER, et. al., 2014).

Os operadores de transportes hidroviários usam o valor do frete cobrado pelos transportadores rodoviários para delimitar o quanto poderão cobrar pelos seus fretes. Eles fazem isso porque a capacidade é, em geral, menor que a demanda. Sendo o transporte hidroviário mais barato que o rodoviário e o ferroviário, os lucros dos operadores hidroviários podem ser bem elevados (CNT, 2019b).

A Figura 8 apresenta o gráfico com o custo do frete por modais, observa-se que o frete hidroviário apresenta o menor custo por tonelada transportada.

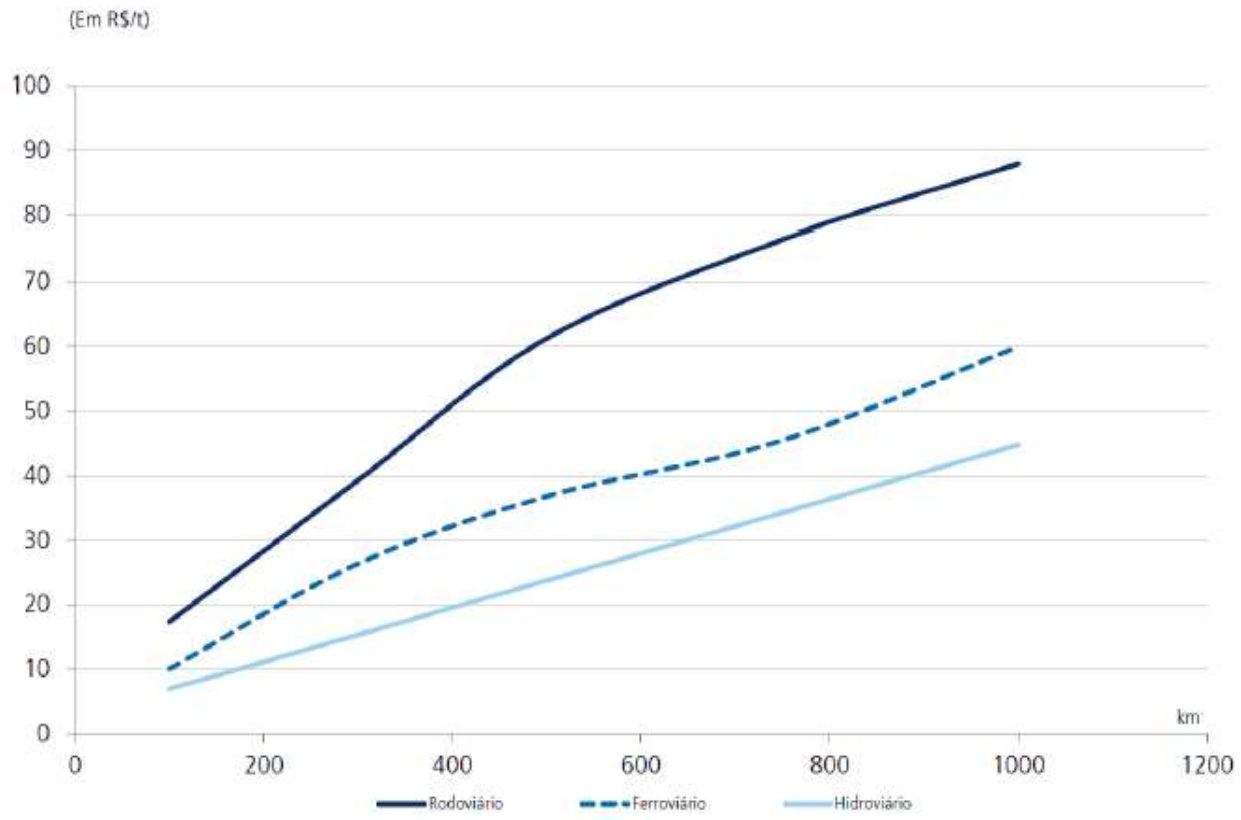


Figura 8 – Exemplo de custo de transporte de granel sólido agrícola por hidrovias por modal.

Fonte: ANTAQ (2013).

De acordo com Ballou (2006), o transporte mais competitivo é hidroviário. Observa-se os custos de implementação dos diversos modais e percebe-se que implementar uma ferrovia é muito mais elevado. Esse ganho de investimento só será compensado em longo prazo. O Brasil utiliza modais mais caros para implementação (rodoviário e ferroviário), isso acontece mesmo tendo uma capacidade hidrográfica muito considerável com as diversas bacias que dispõem.

4. METODOLOGIA

Neste trabalho se utilizou uma metodologia descritiva de caráter quantitativa. Também, trata-se de uma análise documental de dados secundários de fontes como: *sites* da Internet; como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) responsável por prover dados e informações do país; Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDS); Banco Central do Brasil (BCB); Agência Nacional de Transportes terrestres (ANTT); Confederação Nacional de Transportes (CNT); Departamento Nacional de Infraestruturas de Transportes (DNIT); e Ministério, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

Elencou-se como categorias de análise para a discussão dos resultados os seguintes tópicos a análise situacional das rodovias, ferrovias e hidrovias brasileiras. Estes tópicos são apresentados a seguir em resultados e discussão.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 RODOVIAS

Na Figura 8 é apresentado o gráfico com os resultados da pesquisa CNT (2019a) sobre aa condição da malha viária Brasileia. Como o foco do artigo é o estado de Mato Grosso do Sul, apresenta-se o panorama geral do Brasil, das regiões e do estado de MS.

Comparando-se a situação das estradas de Mato Grosso do Sul com a Região Centro-oeste e o Brasil, observa-se que somente 1,9% das estradas do estado estão em situação “péssima”, enquanto que o país tem 6,9% e o Centro-oeste 6,7%. Como aspecto positivo as rodovias em situação “boa”, Mato Grosso do Sul tem 43,6%, o Brasil tem 29,1% e o Centro-oeste 30,0%. Um aspecto que pode ser considerado como negativo é, MS tem somente 4,2% de suas estradas na condição “ótima”, enquanto o Brasil tem 11,9% e o Centro-oeste 5,4%.

Cabe ressaltar que os resultados apurados na pesquisa são relativos as rodovias federais em cada estado. Mesmo que o relatório informe rodovias concedidas, estaduais e municipais, estão não são avaliadas pelo mesmo.

Ainda de acordo com a Figura 9 é possível perceber que a condição da malha viária federal avaliada pela pesquisa no pais é insatisfatória, uma vez que, apenas 41,0% das rodovias estão em estado “bom” e “Ótimo” (29,1% e 11,9% respectivamente). Porém, a condição “regular”, em um cenário de parcos investimentos públicos federais em manutenção e construção de rodovias, pode ser considerada boa, pois são defeitos de pavimento que não interferem significativamente no trafego do veículos, como

por exemplo, não há necessidade de redução de velocidade ou condições que coloquem em risco a segurança do usuário.

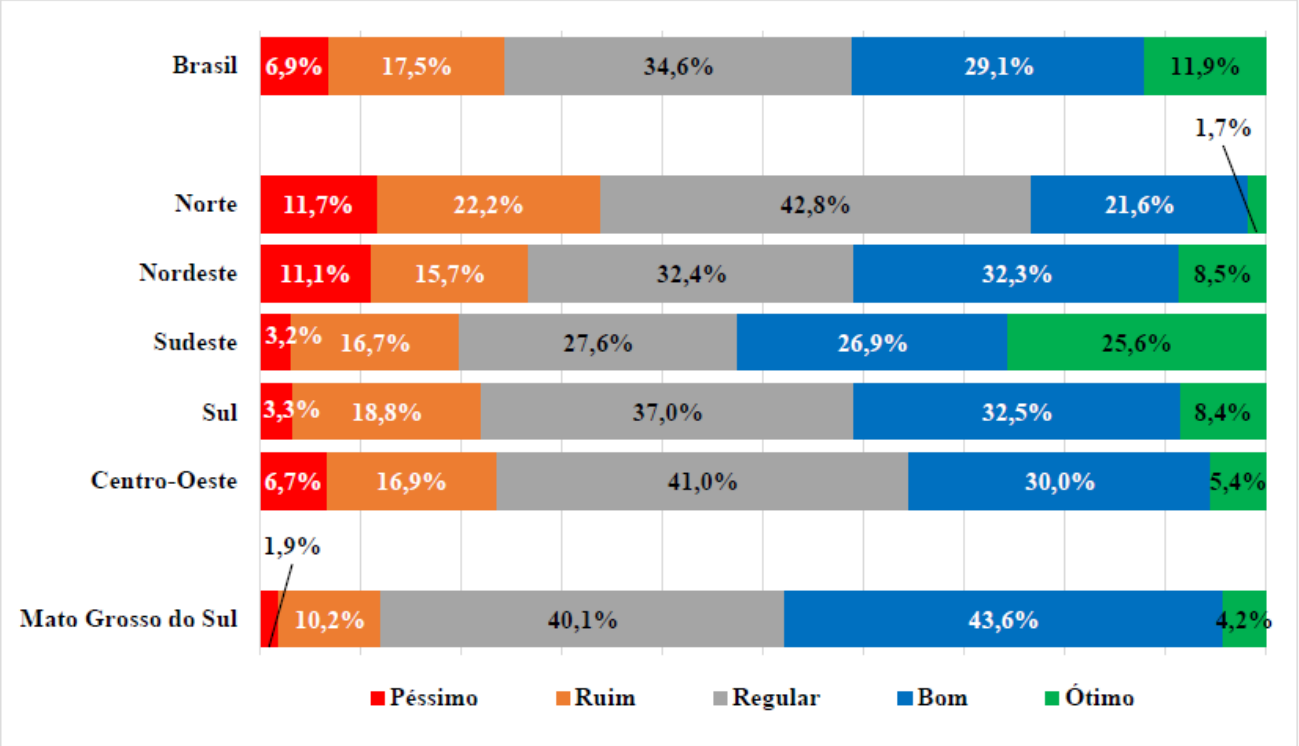


Figura 9 – Estado geral das rodovias – Brasil, regiões e Mato Grosso do Sul**.**

Fonte: CNT (2019a).

Entende-se como defeito no pavimento o desgaste da superfície, trincas, remendos, afundamentos e buracos. Esses problemas nas estradas aumentam os custos variáveis do transporte rodoviário de cargas, combustível por quilômetro, lubrificação, desgaste do veículo, de peças e pneus. Além disso, eleva o custo total médio dos transportadores, que diminuem a velocidade média dos veículos, reduzindo o número de viagens por ano (CNT, 2019a).

A Figura 10 apresenta o incremento de valores do custo operacional de transporte rodoviário de cargas de acordo com a qualidade do pavimento.

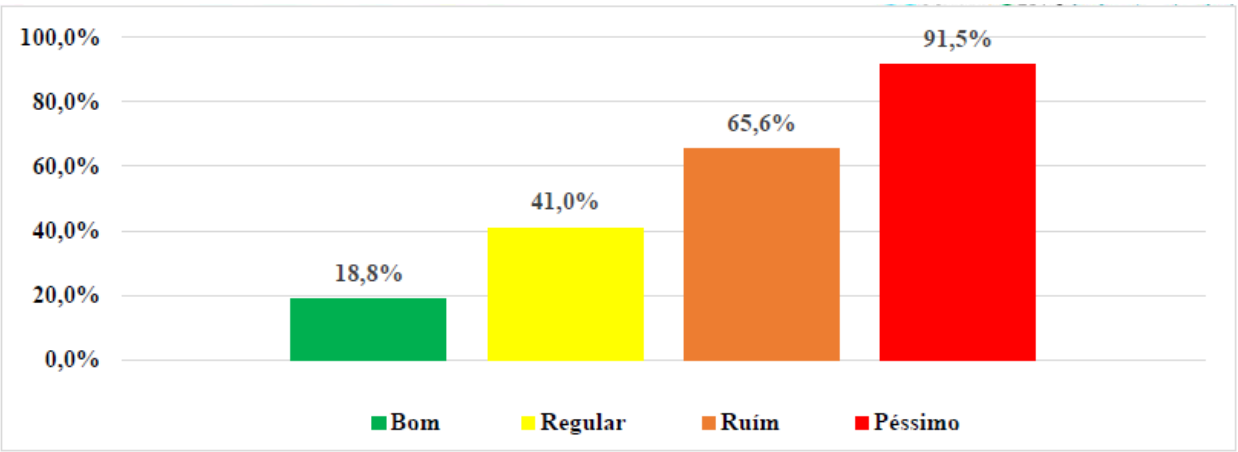


Figura 10 – Aumento do custo operacional rodoviário por estado do pavimento no Brasil.

Fonte: CNT (2019a).

Na medida em que as condições das rodovias pioram, o custo operacional aumenta. Em estradas com pavimento em péssima condição os custos chegam a 91,5% a mais, ou seja, praticamente é o dobro. Comparado com aquele que apresenta uma pavimentação boa, esse custo aumenta 18,8%, isso significa um valor 4,9 vezes menor que ao pavimento em péssima condição. A Pesquisa da CNT de Rodovias 2019, calcula que no Brasil gasta-se em média 28,5% a mais por transportar nas rodovias nas condições em que se encontram o momento da análise. O maior problema está nas rodovias sob administração pública, tanto federal quanto estadual, que tem em média o custo adicional por qualidade de pavimento de 32,6%, enquanto que nas rodovias concedidas é em média 12,1% (CNT, 2019a).

Na Figura 11 é apresentado o custo operacional médio de acordo com pavimento no Brasil e em suas regiões (CNT, 2018).

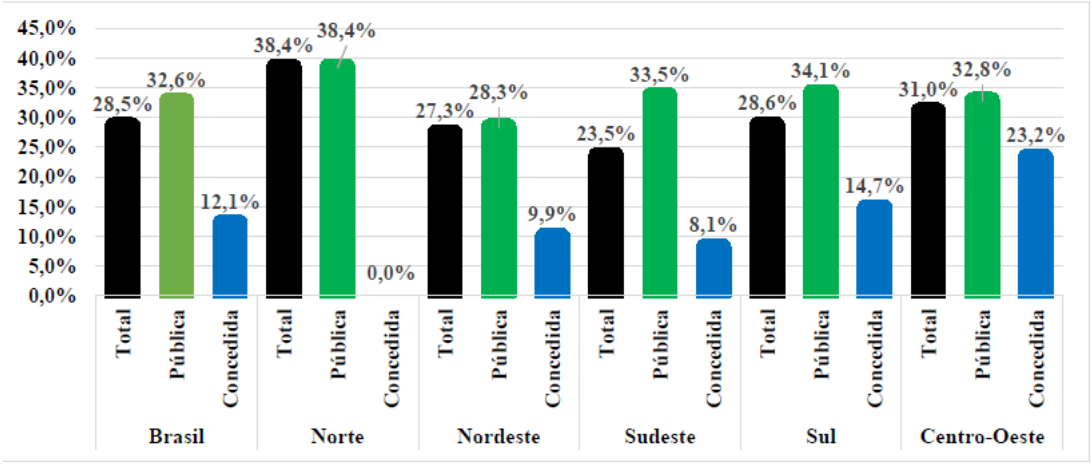


Figura 11 – Aumento do custo operacional de transporte por pavimento.

Fonte: CNT (2019a).

Na maior parte do país as rodovias ainda pertencem a alguma esfera do setor público. Observa que são justamente as rodovias públicas que mais pressionam o custo operacional do transporte. Em parte isso ocorre pela falta de capacidade financeira dos gestores para investimentos em reformas e manutenções. Em contrapartida, as rodovias concedidas são remuneradas por cobrança de pedágios. Estão são responsáveis por remunerar o capital investido pelo concessionário e, também, cobrir os custos de investimentos e manutenção.

Os custos operacionais podem aumentar ainda mais, se adicionar os problemas com sinalização e geometria da via. Geometria da via diz respeito a problemas com a via, como pistas sem acostamento, pontes e viadutos sem acostamentos, entre outros. Considerando-se também, tem a malha não pavimentada, em torno de 80,0% os custos decorrentes por problemas na infraestrutura das rodovias será ainda maior do que o estimado pela pesquisa (CNT, 2019a).

5.2 FERROVIAS

O estado de Mato Grosso do Sul possui uma formação geográfica favorável para o transporte ferroviário. Porém, os problemas com infraestrutura e operação afetam o desempenho do modal, que possui baixa velocidade, pouca capacidade de carga e precários terminais de transbordo. Além disso, as ferrovias sul-mato-grossenses dependem de ferrovias de outros estados para transportar suas cargas até os portos na costa leste brasileira (AGESUL, 2015).

O corredor ferroviário Corumbá/MS – Santos/SP, é o mais importante em Mato Grosso do Sul, por conta da sua extensão, atravessando o país de oeste a leste. O trecho de bitola estreita possui 1.769 km. Destes 1.617 km conectam Corumbá a Mairinque/SP. Os 152,3 km restantes ligam Mairinque a Perequê/Cubatão/SP que dá acesso ao Porto de Santos (SP).

O principal produto de exportação desta via é o minério de ferro. Todavia, desde sua concessão para a iniciativa privada existe uma subutilização desta ferrovia. Um dos motivos da subutilização pode ser a utilização do porto de Corumbá, que também atua no escoamento da produção de minério de ferro.

De 2011 a 2014, as principais mercadorias embarcadas nas estações no corredor foram o minério de ferro em Corumbá e celulose em Três Lagoas/MS e produtos siderúrgicos em Cubatão (CNT, 2015). Nos trechos analisados, o trecho Corumbá – Campo Grande, destacou-se positivamente com o aumento de 29,8% de carga embarcada em TU. Porém o trecho Campo-Grande-Bauru, teve um o decréscimo de 77,7% na sua produção ferroviária (CNT, 2015).

Outro corredor ferroviário que passa por Mato Grosso do Sul é o corredor Santos, que utiliza a bitola larga. O trecho possui 2.021 km. Destes, 735,3 km liga Rondonópolis/MT a Aparecida do Taboado/MS, 1.096,7 km liga Aparecida do Taboado a Jundiaí/SP e o restante, 198 km, conecta Jundiaí ao Porto de Santos.

Esta ferrovia é exclusivamente para grãos, e possui capacidade para aumento de sua utilização, visto que atende estados grandes produtores nacionais de grãos. O trecho possui importância no escoamento de grãos da Região Centro-oeste, com destino à exportação pelo Porto de Santos. De 2011 a 2014 as principais mercadorias embarcadas foram milho, soja e seu farelo em MT e açúcar em SP. Entre os anos de 2011 a 2014, o trecho Aparecida do Taboado – Campinas teve a maior produção ferroviais em bilhões de TKU com 14.321 alcançados em 2014.

As concessionárias que prestam serviços nos corredores ferroviários possuem vários clientes. Na Figura 12 são apresentados os principais entraves para utilização das ferroviais brasileiras, de acordo com seus usuários.

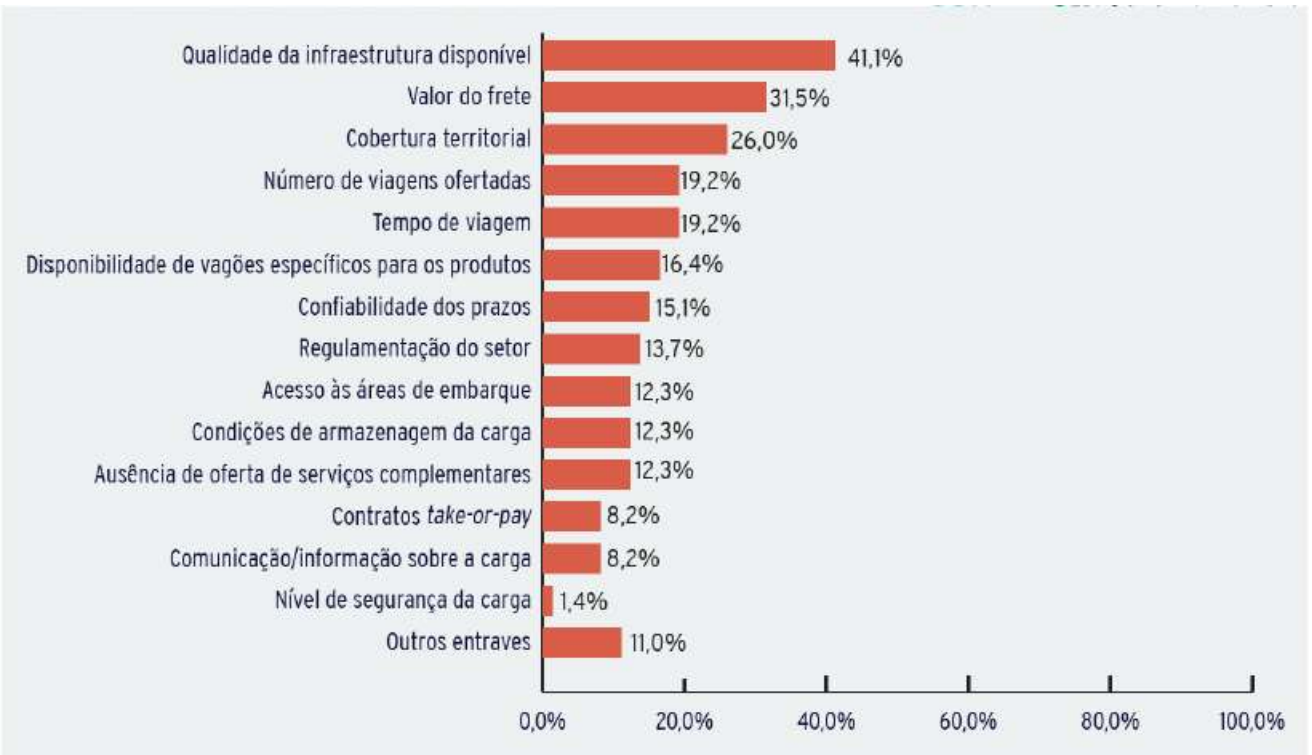


Figura 12 – Maiores entraves para utilização do modal Ferroviário.

Fonte: CNT (2015).

O maior entrave citado pelos clientes das concessionárias é qualidade da infraestrutura disponível, com 41,1%. Os principais problemas são os traçados sinuosos, rampas acentuadas e invasões na faixa de domínio.

O valor do frete, que foi mencionado por 31,5% das empresas entrevistadas. É importante destacar que, no transporte ferroviário, não existe competição direta entre as concessionárias. Porém, existe ganho competitivo do modal ferroviário quanto aos outros modais, em deslocamento de grandes volumes de cargas para longas distâncias (CNT, 2015).

Apontado como entrave por 26,0% dos clientes, o terceiro maior problema para eles é a insuficiência na cobertura territorial. Os obstáculos são a dificuldade de expansão das malhas e os seguidos atrasos na construção de novas ferrovias.

5.3 HIDROVIAS

Mato Grosso do Sul é contemplado por duas regiões hidrográficas que favorecem a navegação, a região hidrográfica do Paraguai e a Região hidrográfica do Paraná.

Devido a sua integração política, social e econômica a região hidrográfica do Paraguai tem uma posição estratégica com fronteiras em MS com a Bolívia e Paraguai. Tem o apoio dos modais rodoviário e ferroviário para o escoamento da produção. O principal rio desta região hidrográfica é o Paraguai, com 2.621 km, dede sua nascente em Mato Grosso até desaguar no rio Paraná na Argentina. Possui extensão navegável de 1.280 km, divididos em dois trechos. O primeiro, com 670 km de extensão, entre Cáceres/MT e Corumbá/MS. O segundo trecho, com 610 km, liga Corumbá ao rio Apa (outro importante rio desta bacia) (CNT, 2013).

Especificamente em Mato Grosso do Sul, a hidrovia tem potencialidade de crescimento, em Corumbá por exemplo, é utilizado para a exportação de minério de ferro. A hidrovia do Rio Paraguai, no período de seca, comporta navegação de comboios de 108 metros de comprimento, 24 metros largura com calado máximo de 1,20 metro no trecho entre Cáceres e Corumbá e, o segundo trecho, Corumbá até o rio Apa, tem capacidade para comboios de 280 metros de comprimento, 48 metros largura e 3 metros de calado.

O rio Paraguai permite acesso direto ao oceano Atlântico, por meio do rio Paraná, passando por território argentino. Apesar de no território argentino ser uma rota internacional de comércio, as condições satisfatórias para a navegação interior, operando com seis terminais de uso privativo: TUP Docas de Mato Grosso; TUP Granel Química; TUP Gregório Curvo; TUP Porto Murtinho; TUP Porto Sobramil; e TUP Salade. Esta rota possibilita impulsionar a economia dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (CNT, 2013).

A região hidrográfica do Paraná possui 1.800 km de extensão de vias fluviais navegáveis. No estado o principal rio é o Paraná, formado pela confluência dos rios Grande e Paranaíba. Possui 4.880 km (677 km são navegáveis durante o ano inteiro) até sua foz no Rio Prata, na Argentina. Conecta as cidades de Santa Fé do Sul/SP e Foz do Iguaçu/PR, passando pelos municípios de Guaíra/PR, Presidente Epitácio/SP e Três Lagoas/MS.

São dais de 20 terminais hidroviários de uso privado ao longo de sua extensão, possibilitando ao estado de MS a integração logística, como por exemplo a partir do município de Naviraí, onde existe a possibilidade de tanto do modal rodoviário como do ferroviário transferir suas cargas para o modal hidroviário (CNT, 2013).

Não somente em Mato Grosso do Sul, como no Brasil, entre os principais gargalos enfrentados pelos usuários da navegação interior apontados na pesquisa CNT (2013), destacam-se: especificidades entre as embarcações; dificuldade de financiamento de embarcações; burocracia e quantidade de órgãos envolvidos; dificuldades na obtenção de licenças ambientais; regime jurídico da navegação fluvial; discussões com o setor elétrico e dimensionamento das eclusas; excesso de tributos; formação de profissionais; e serviços de manutenção hidroviária e portuária interior.

Para superar estes entraves, o Plano CNT de Transporte e Logística propõe projetos que envolvendo a infraestrutura hidroviária e portuária de navegação interior brasileira, como: abertura de canais de navegação; aprofundamento de calado; ampliação e construção de terminais hidroviários; construção de dependências de transposição; dragagem e derrocamento (nos canais de navegação e portos); sinalização e balizamento (incluindo balizamento eletrônico); e ampliação de área portuária (CNT, 2013).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em Mato Grosso do Sul, prevalece o modal rodoviário, como parte um processo histórico do modal no Brasil. As metas de industrialização dos governos brasileiros em meados dos anos de 1900, conduziram o pais a uma massificação do transporte rodoviário em detrimento a outros modais. A logística do ponto de vista nacional no qual Mato Grosso do Sul está inserido é importantíssima pois, o estado faz fronteira com estados da costa leste brasileira, banhados pelo oceano Atlântico. Também, como com países como o Paraguai e a Bolívia que são limítrofes na costa oeste sul americana, dano acesso ao oceano Pacífico.

O transporte rodoviário, é portanto, o foco logístico de muitas empresas investem no estado, principalmente nos setor industrial e agropecuário. O modal Ferroviário, também, inserido no estado, tem sua capacidade operacional subutilizada, assim como o hidroviário. Sua utilização nos rios Paraguai e Paraná são uma alternativa de transporte utilizada desde quando o estado ainda estava agregado à Mato Grosso.

O modal rodoviário é consolidado a principal modalidade de transporte no Brasil. Porém, mesmo sendo o mais utilizado, sua infraestrutura é deficiente e a qualidade das rodovias deixam a desejar. Tal situação gera aumento dos custos do modal e por consequência, provoca um aumento nos preços de insumos e bens de produção para as empresas e de bens de consumo, comprometendo a competitividade da economia brasileira.

A qualidade das vias pode ser distinta dependendo principalmente de sua condição, pública ou privada. As vias públicas podem chegar a um acréscimo de 32,6% no valor do frete, devido às condições de manutenção. Em vias privadas, o percentual é de 12,1%. Para a Confederação Nacional dos Transportes, é evidente que um aumento nas concessões de rodovias acarretará em uma maior rentabilidade e produtividade das empresas de transporte, assim, também para o Brasil.

Em Mato Grosso do Sul o modal rodoviário atende à demanda do estado, mesmo em momentos de escoamento de safra. O problema das rodovias é o longo trajeto até os portos para exportar, aumentando os custos. Como as principais exportações do estado são *commodities* de preço determinado internacionalmente, os lucros dos transportadores acabam por diminuir a medida que o preço do modal rodoviário sobe.

Destaca-se que o modal hidroviário é o que mais merece atenção em curto prazo no Brasil e em Mato Grosso do Sul. Comparado com outros modais uma melhor regulação do setor ajudaria o desenvolvimento de sua utilização. Porém também são necessários investimento de grande monta em infraestrutura e recursos de gestão. Além disso, para o desenvolvimento deste modal é importante a implantação de uma infraestrutura multimodal no estado. Possivelmente uma estrutura adequada de integração logística multimodal proporcionaria ao estado de Mato Grosso do Sul, melhores resultados em termos de redução de custos logísticos, proporcionando maior competitividade ao estado e melhores retornos financeiros aos agentes envolvidos no processo.

Destaca-se também que a melhoria da competitividade pode ser traduzidos em investimentos públicos para o bem estar social e econômico da população.

Este trabalho teve como limitações a dificuldade de acesso a informações de custos diretos de transportes, acesso à dados primários e contato com as organizações devido ao tempo de desenvolvimento.

Como sugestões para trabalhos futuros destaca-se as novas possibilidades que estão surgindo no setor em Mato Grosso do Sul, como por exemplo a rota Bioceânica e a possível construção do ramal da Nova Ferroeste, ligando Maracaju/MS ao porto Paranaguá/PR, não exploradas neste trabalho.

REFERÊNCIAS

AGESUL, AGÊNCIA ESTADUAL DE GESTÃO DE EMPREENDIMENTOS DE MATO GROSSO DO SUL. Plano Estadual de Logística e Transportes de Mato Grosso do Sul (PELT-MS). AGESUL, jun. 2015.

ANTAQ, AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Anuário Estatístico Aquaviário. Brasília: ANTAQ, 2013. Disponível em: http://www.antaq.gov.br. Acesso em: 28 ago. 2019.

ANTT, AGÊNCIA NACIONAL DE TRASPORTES TERRESTRES. Transporte Ferroviário de Cargas. Disponível em: http://www.antt.gov.br/index.html. Acesso em: 24 out. 2019.

BALLOU, R. H. Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos / Logística Empresarial. 5ª. ed. Porto Alegre: Bookmann, 2006.

BOWERSOX, D. J. et al. Gestão logística da cadeia de suprimentos. Revisão técnica: Alexandre Pignanelli; tradução: Luiz Claudio de Queiroz Faria. – 4. ed. Porto Alegre: AMGH, 2014.

CASAROTTO, E. L. et al. Análise situacional das rodovias federais no Mato Grosso Do Sul. I Simpósio de Redes de Suprimentos e Logística, 2013.

CNT, CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. Aspectos gerais da navegação interior no Brasil. – Brasília: CNT, 2019a. 174 p.: il. color; gráficos, mapas. (Cadernos Hidroviários CNT; v. 1). Disponível em: https://cnt.org.br/aspectos-gerais-navegacao-brasil. Acesso em: 15 mar. 2021.

CNT, CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. Pesquisa CNT de rodovias 2019. – Brasília: CNT: SEST SENAT, 2019b. Disponível em: https://pesquisarodovias.cnt.org.br/. Acesso em: 20 abr. 2020.

CNT, CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. Anuário CNT do Transporte 2018. Disponível em: https://www.cnt.org.br/home. Acesso em: 15 out. 2019.

CNT, CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. Pesquisa CNT de Ferrovias 2015. – Brasília: CNT, 2015. 234 p. Disponível em: https://cnt.org.br/pesquisa-cnt-ferrovias. Acesso em: 15 mar. 2021.

CNT, CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. Pesquisa CNT da navegação interior 2013. – Brasília: CNT, 2013. 299 p.: il. color; gráficos, mapas. (Cadernos Hidroviários CNT; v. 1). Disponível em: https://cnt.org.br/aspectos-gerais-navegacao-brasil. Acesso em: 15 mar. 2021.

NOVAES, A. G. Logística e gerenciamento da cadeia de distribuição: estratégia, operação e avaliação. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 400p.

OLIVEIRA, A. L. R. A logística do agronegócio: Para além do “apagão logístico”. In: BUAINAIN. A. M. et. al. (Org.). O mundo rural no Brasil do século XXI: A formação de um novo padrão agrário e agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014.

POMPERMAYER, F. M.; NETO, C. A. S. C.; PAULA, J. M. P. Hidrovias no Brasil: Perspectiva histórica, custos e institucionalidade. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2014. 58 p.

PNLT, PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES. Ministério da Infraestrutura. Brasília, 2012. 260 p.

RECH, L. R. et al. Análise situacional das rodovias federais para o escoamento da produção do agronegócio em Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Revista do CCEI, v. 22, n. 37, p. 37-51, 2017. Disponível em: http://revista.urcamp.edu.br/index.php/Revista_CCEI/article/view/152. Acesso em: 20 abr. 2021.

RIBEIRO, P. C. C.; FERREIRA, K. A. Logística e transportes: uma discussão sobre os modais de transporte e o panorama brasileiro. XXII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, v. 23, 2002.

TEIXEIRA, C. A. N. et al. Navegação interior brasileira. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n.47, p. 437-482, mar. 2018.

Capítulo 12

10.37423/220606041

QUEM ESTÁ SOB AMEAÇA? PANDEMIA DA COVID-19 E A AÇÃO COLETIVA DA BURGUESIA INDUSTRIAL NO RIO GRANDE DO SUL.

Marco André Cadoná

UNISC - UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

Valter de Almeida Freitas

UERGS - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL



O texto apresenta uma análise da ação coletiva da burguesia industrial no Rio Grande do Sul, visando defender seus interesses de classe no contexto das crises social, sanitária e econômica incitadas pela pandemia da Covid-19 no Brasil. Mobilizações políticas nas quais a FIERGS (Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul) participou, com o objetivo de defender uma agenda pública de proteção às indústrias localizadas no Rio Grande do Sul, bem como os posicionamentos da entidade em relação às ações de controle da pandemia adotadas pelo governo gaúcho durante o ano de 2020, são tomados como referências empíricas para a análise.

Já amplamente registrado, no Brasil as primeiras ações governamentais relacionadas à pandemia da Covid-19 começaram em fevereiro de 2020, quando o governo nacional repatriou brasileiros que viviam em Wuhan, a cidade chinesa que naquele momento era o epicentro da transmissão da doença. No entanto, até meados de março daquele ano, quando o número de infectados no País já indicava a necessidade de ações mais amplas (em 15 de março já havia a confirmação de 234 infectados), as medidas adotadas pelos governos foram tímidas e orientadas, de modo geral, por uma perspectiva de controle rápido, através do isolamento (quarentena) das pessoas infectadas, de um maior cuidado com a entrada de pessoas no País, da testagem em internos de hospitais que apresentavam quadro respiratório grave (OPAS/BRASIL, 2020).

As primeiras mortes e o crescimento do número de infectados no País (a primeira morte por coronavírus foi notificada pelo Ministério da Saúde no dia 17 de março), mesmo com forte relativização da importância da pandemia por parte de lideranças governamentais, em especial do Presidente da República, forçou os governos à adoção de medidas de controle da doença. Foi assim que, a partir da segunda quinzena de março, os governos estaduais e municipais aumentaram as medidas de controle, através de estratégias que contemplaram a suspensão das aulas nas redes pública e privada, a restrição no funcionamento de estabelecimentos comerciais e de serviços, o maior controle sobre a circulação de pessoas em espaços públicos.

Contudo, além de descontínuas e envoltas em controvérsias, as políticas governamentais adotadas se mostraram incapazes de controlar o avanço da doença e suas consequências sobre a vida das pessoas. Tanto é assim que, entre março e o início de agosto de 2020, mais de cem mil pessoas tinham morrido no Brasil e mais de três milhões de pessoas tinham sido infectadas.[1] Isso não significa que nada foi feito. Significa, no entanto, que a indisponibilidade dos governos, em especial do governo federal, em assumir compromissos mais amplos de controle da pandemia, através de políticas de estruturação das ações na área da saúde, de proteção às atividades econômicas e de proteção ao trabalho e à renda

dos trabalhadores, resultou em custos altos sobre a vida da população, em especial das classes populares e de trabalhadores.

Desde o início da pandemia, importantes entidades representativas, de diferentes frações da burguesia no País, se mostraram interessadas na discussão de uma agenda governamental de enfrentamento da crise sanitária e de suas repercussões sobre a economia. Não somente pelos impactos diretos que as ações de controle tiveram sobre as atividades produtivas (desde restrições nos horários de funcionamento até suspensão temporária das atividades). Mas, também, por que a partir da pandemia a crise econômica já vivenciada no País se agravou, as expectativas de uma recuperação econômica se colocaram num horizonte indefinido e os processos decisórios governamentais tornaram-se fundamentais para a definição da direção das ações estatais no enfrentamento da crise.

Assim, considera-se a participação da FIERGS em mobilizações políticas realizadas durante o ano de 2020, visando defender os interesses de classe da burguesia industrial no Rio Grande do Sul, diante das crises sanitária, social e econômica que se configuraram no País com a pandemia da Covid-19. Uma análise que contempla diferentes frentes de mobilização, desde as orientações dadas aos industriais visando o controle da doença em seus estabelecimentos, passando pela construção e defesa de propostas de proteção à indústria (tanto em nível estadual quanto em nível nacional), até os posicionamentos políticos em relação às ações que efetivamente foram adotadas pelo governo estadual visando controlar a pandemia no território gaúcho.

A análise apresentada foi construída com base em informações levantadas em duas publicações da FIERGS durante o ano de 2020: “A Semana FIERGS”, semanário publicado com o objetivo de registrar posicionamentos e ações da entidade; e “Covid-19 Medidas da FIERGS”, constituída essa por publicações, disponibilizadas no site oficial da entidade (https://www.fiergs.org.br/covid-19-medidas-da-fiergs), que registram “todas as ações da indústria do Rio Grande do Sul contra os impactos do novo coronavírus na economia”. A partir das informações coletadas nesses documentos, a análise foi organizada de modo a contemplar os seguintes eixos temáticos: 1. A construção da agenda política da burguesia industrial no enfrentamento aos impactos da pandemia da Covid-19; 2. A atuação classista da burguesia industrial em defesa de seus interesses de classe junto aos governos nacional e estadual; 3. A orientação política e ideológica presente na agenda defendida pela burguesia industrial no enfrentamento das repercussões da pandemia do Covid-19.

Importante destacar que as primeiras manifestações das lideranças da burguesia industrial no Rio Grande do Sul em relação à pandemia da Covid-19 ocorreram em março de 2020, quando o governador gaúcho Eduardo Leite (2019 – 2022) anunciou algumas medidas visando restringir a circulação das pessoas, inclusive com restrições a atividades econômicas. Naquele momento, as lideranças industriais demonstraram preocupações com os efeitos negativos da crise sanitária sobre a tímida recuperação da economia gaúcha observada durante o ano de 2019.[2] E, em consequência, de imediato articularam mobilizações políticas junto ao executivo estadual, pressionando em favor de medidas de proteção à iniciativa privada no estado.

As preocupações das lideranças industriais naquele momento já repercutiam a baixa confiança dos industriais no Rio Grande do Sul diante da possibilidade de a crise sanitária afetar negativamente a economia. Nessa direção, inclusive, na segunda quinzena de março, a FIERGS publicou os resultados do ICEI-RS (Índice de Confiança do Empresário Industrial – Rio Grande do Sul), realizado mensalmente pela entidade através de pesquisa de opinião com amostra de indústrias localizadas no território gaúcho, indicando a maior queda no nível de confiança dos industriais gaúchos desde julho de 2018. Ao comentar os resultados, o então presidente da FIERGS assim se manifestou:

> O resultado interrompe uma tendência positiva iniciada no segundo semestre de 2019. O choque, de intensidade e duração desconhecidas, gera muita incerteza e coloca um forte viés de baixa para o crescimento da atividade industrial no Estado nos próximos meses (FIERGS, 2020a. Manifestação do presidente da FIERGS, Gilberto Porcello PETRY).

Já em março de 2020, portanto, as lideranças industriais definiram algumas frentes de mobilização coletiva que, a partir de então, seriam encampadas pela FIERGS. Dentre essas frentes, três delas são expressões da agenda de mobilização política que a burguesia industrial no Rio Grande do Sul adotou visando a defesa de seus interesses de classe no contexto da pandemia da Covid-19: 1. A participação na mobilização nacional liderada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), com o objetivo de defender, junto ao governo federal, a adoção de políticas de proteção aos investimentos privados no País; 2. A articulação de uma mobilização coletiva, junto a outras entidades de representação dos interesses da burguesia no Rio Grande do Sul, visando pressionar o governo estadual para a adoção de políticas de proteção aos investimentos privados no estado gaúcho; 4. O acompanhamento "crítico" das decisões do governo estadual quanto às medidas de isolamento, de restrição de atividades e de controle da pandemia no território gaúcho.

A PARTICIPAÇÃO NAS MOBILIZAÇÕES POLÍTICAS LIDERADAS PELA CNI.

No que diz respeito às mobilizações políticas junto aos governos (nacional e estadual), em março de 2020 as lideranças industriais no Rio Grande do Sul participaram, através da FIERGS, de uma articulação nacional liderada pela CNI, visando elaborar e apresentar um conjunto de propostas de ação para o governo federal. Contemplando as áreas de tributação, de política monetária, de financiamento, de normas regulatórias e de legislação trabalhista, as propostas foram encaminhadas para o Presidente da República, Jair Bolsonaro, para o Ministro da Economia, Paulo Guedes, para o Ministro do Desenvolvimento Regional, Rogério Marinho, para o presidente do Senado, Davi Alcolumbre, para o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, e para os líderes de partidos políticos e blocos partidários do Congresso Nacional. O quadro a seguir apresenta o conjunto de propostas encaminhadas pela CNI, organizadas a partir das áreas temáticas indicadas (Quadro 01). 5

QUADRO 01: Propostas da CNI visando amenizar os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre a indústria brasileira.

Áreas:	Propostas:
Tributação	Adiamento, por 90 dias, do pagamento de todos os tributos federais, incluindo as contribuições previdenciárias; parcelamento do pagamento do valor de tributos que tiverem o recolhimento adiado; prorrogação, por 90 dias, do prazo para apresentação das obrigações acessórias, das empresas; dispensa de pagamento, por 90 dias, sem multa, de parcelas de programas de refinanciamento de dívidas dos contribuintes com a União; redução temporária de tarifas de energia elétrica, através da redução de encargos setoriais e da utilização de bandeiras tarifárias mínimas; suspensão dos prazos de atos processuais para os sujeitos passivos, como aqueles para interposição de defesas administrativas e recursos perante o CARF; criação de alternativas de julgamento das sessões do CARF por meio virtual; suspensão, pelo prazo de 90 dias, de inscrições em dívida ativa, protestos e execução fiscal; suspensão dos prazos para resposta do contribuinte em razão do exercício de fiscalização.
Política monetária	Redução da taxa SELIC na reunião do COPOM prevista para 18 de março de 2020; redução dos depósitos compulsórios sobre depósitos a prazo e depósitos à vista.
Financiamento	Facilitação, por parte dos bancos públicos e de desenvolvimento, do acesso a capital de giro, inclusive para empresas que têm crédito imobiliário (condições diferenciadas de juros, carência de pelo menos 6 meses, prazo ampliado e flexibilização das garantias); prorrogação do prazo de pagamento de obrigações financeiras, com suspensão, por prazo determinado dos pagamentos, de financiamentos de bancos públicos e de desenvolvimento; fortalecimento do Cartão BNDES, com o retorno das operações via Banco do Brasil; intensificação do uso das linhas de crédito do BNDES Finame Materiais e BNDES Crédito Pequenas Empresas, com maior divulgação das linhas de crédito e estímulo à operação por parte dos agentes financeiros; regulamentação da Lei Complementar n. 169/2019, que alterou a Lei do Simples Nacional para autorizar a constituição das Sociedades de Garantia Solidária, sob a forma de sociedade por ações; regulamentação do sistema nacional de garantias; ofertar, por meio de bancos públicos, hedge cambial com condições melhores que as do mercado, para reduzir os impactos da desvalorização cambial provocada pela crise; ajustes, por parte da ANVISA, nas normas regulatórias de registro e pós-registro necessários para agilizar eventuais trocas de fornecedores de Insumo Farmacêutico Ativo e outros insumos; liberar o preço de fábrica dos medicamentos, com inovações incrementais dos critérios definidos pela Resolução n. 02/2004; prorrogação automática, por 90 dias, de Certidão Negativa de Débito com vencimento durante o período de vigência das medidas contra a crise; prorrogação automática, por 90 dias, de licenças obrigatórias e certidões (ambientais, sanitárias, trabalhistas etc.); suspensão temporária da cobrança de taxas de registro junto às agências reguladoras federais (ANVISA, ANAC etc.).
Legislação Trabalhista	Redução da jornada e salário de forma proporcional diretamente pelas empresas; ampliação do banco de horas, permitindo que seja fixado unilateralmente pela empresa, prevendo prazo de compensação de até 02 anos, em caso de paralisação das atividades da empresa, estabelecimento ou setor da empresa em razão da crise; redução das exigências par realização do teletrabalho; permissão de turnos mistos alternados entre teletrabalho e trabalho presencial na realização de uma mesma atividade; permissão expressa para alteração de horários de trabalho; reativação do Programa Seguro-Desemprego; custeio do salário dos empregados afastados, em especial para as micro e pequenas empresas; permissão de compensação de dias não trabalhados do período de férias e outras alterações; não aplicação de multas por medidas adotadas pela empresa em função do enfrentamento da atual crise; ampliação do lay off; suspensão dos registros administrativos, como os exigidos em normas regulamentadoras; ampliação do prazo para a realização de exames ocupacionais; suspensão dos prazos de contestação e de recursos administrativos; exclusão expressa no texto de lei da doença da covid-19 como doença relacionada ao trabalho; extensão emergencial do critério de dupla visita.

Fonte: FIERGS, 2020b.

Não está dentre os objetivos propostos neste texto a análise do alcance das demandas apresentadas pela CNI ao governo federal, em especial quando se consideram as ações adotadas pelo governo federal a partir de 2020, visando proteger os interesses dos diferentes setores da economia diante das repercussões da pandemia no País. De qualquer forma, é importante destacar, por um lado, que as demandas apresentadas resultaram de uma ágil articulação da CNI com as federações estaduais de indústria, definindo-se a partir de então uma agenda política a partir da qual a burguesia industrial passou a pressionar tanto o governo federal quanto o Congresso Nacional pela aprovação de políticas governamentais de proteção à indústria no País. Por outro lado, não é possível deixar de observar nas propostas da CNI, inclusive pela ausência de manifestações quanto à necessidade de definição de uma política governamental de controle da pandemia no País, o quanto a tragédia humanitária que o Brasil passou a vivenciar (já a partir do primeiro semestre de 2020) se colocou como secundária diante do interesse de amenizar os efeitos da pandemia sobre os interesses da acumulação, a partir de políticas de proteção às empresas e de diminuição dos riscos econômicos associados à crise sanitária (dentre os quais os custos diretamente vinculados ao uso da força-de-trabalho).

Em relação à primeira questão, destaque-se que as propostas da CNI foram elaboradas com a participação das federações estaduais da indústria e do Fórum Nacional da Indústria;3 e, com essa representatividade, foram apresentadas como propostas da "indústria brasileira" (FIERGS, 2020b). Nesse sentido, é expressão de uma capacidade de articulação política liderada pela CNI. Uma capacidade de articulação que se expressa no preparo para a ação coletiva, na potencialização dos atores, na visualização de "objetivos estratégicos e táticos em cenários modificáveis", intervindo no interior da classe, buscando uma articulação hegemônica, procurando regular as relações divergentes, perseguindo a produção de uma coesão interna de classe. Mas, também, na operacionalização dos objetivos de classe e de viabilização da inserção política e ideológica da classe, pretendendo que os projetos particulares classistas se convertam em demandas gerais, "sociais", "nacionais" (DREIFUSS, 1986).

A liderança política da CNI em articulações classistas da burguesia industrial no Brasil não é, evidentemente, novidade. Pode ser exemplificada, inclusive, através da articulação, desde 2006, de Encontros Nacionais da Indústria (ENAIS). Encontros esses que são realizados anualmente e se constituem num dos principais eventos políticos promovidos pela burguesia industrial no Brasil, na medida em que conta com a participação de todas as federações estaduais, de lideranças industriais do País, especialistas de diferentes áreas de interesse da indústria, autoridades governamentais.

Através dos ENAIS, a burguesia industrial vem, desde então, definindo suas agendas políticas, tanto sob o ponto de vista da construção de consensos acerca das principais orientações político-ideológicas, quanto no que diz respeito às ações coletivas que são implementadas visando a defesa de seus interesses de classe (CADONÁ, 2015). Não menos importante são as "Agendas Legislativas da Indústria", construídas sob a liderança da CNI desde 1996, expressão de um trabalho coletivo através do qual a burguesia industrial articula a defesa de seus interesses de classe no Congresso Nacional, definindo posições unificadas diante dos projetos considerados mais relevantes; mas, também, promovendo pressões políticas durante os processos decisórios do legislativo federal (MANCUSO, 2004).

Em relação à segunda questão, é importante registrar que as propostas da CNI foram publicadas, com data de 18 de março de 2020, num documento denominado "Propostas da Indústria para atenuar efeitos da crise" (CNI, 2020). Em que pese os já sinais, naquele momento, da gravidade da pandemia, o texto introdutório do referido documento é claro quanto à definição de objetivos a partir dos interesses econômicos imediatos da indústria no País:

> A Indústria Brasileira defende que o Governo Federal adote medidas que deem condições para que as empresas resistam ao período de redução da atividade econômica do país.
>
> As dificuldades para produzir, geradas pela falta de insumos e pela falta de liquidez, com a queda nas vendas, poderão levar diversas empresas eficientes à falência – o que, certamente, aumentará as consequências sociais negativas da crise.
>
> O uso de recursos públicos, escassos devido à situação fiscal, deve ser direcionado ao fortalecimento do sistema de saúde e ao alívio da situação financeira das empresas, para que se assegure a preservação dos empregos.
>
> As propostas apresentadas a seguir foram elaboradas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), em conjunto com as Federações Estaduais da Indústria e com o Fórum Nacional da Indústria (FNI), que representa associações setoriais dos diversos segmentos da indústria nacional (CNI, 2020).

A indicação de que os "escassos" recursos públicos deveriam ser direcionados também "ao fortalecimento do sistema de saúde" não relativiza a intenção maior de um posicionamento político que, diante da eminência de uma crise humanitária sem precedentes históricos (que resultaria, somente em 2020, na morte de quase duzentas mil pessoas por Covid no País),[4] centra sua atenção à situação financeira das empresas, à falta de insumos e de liquidez, aos custos relacionados ao trabalho durante o período de crise, aos riscos, enfim, à dinâmica de acumulação no País.

Como indicado no quadro anteriormente apresentado, as propostas da burguesia industrial foram articuladas em torno de quatro áreas: 1. Tributação, com propostas de adiamento, parcelamento/prorrogação/dispensas no pagamento de tributos, redução de tarifas, suspensão de multas; 2. Política monetária, com redução da taxa SELIC e dos depósitos compulsórios; 3. Financiamento, com propostas de diferentes estratégias visando facilitar o acesso a financiamentos em instituições públicas de financiamento (com "condições diferenciadas" – juros menores, prazos maiores de carência, flexibilização das garantias), ampliar as linhas de crédito, diminuir possíveis efeitos de desvalorização cambial; 4. Legislação trabalhista, com propostas de ainda maior flexibilização da legislação trabalhista, visando garantir maior liberdade às empresas para adaptarem unilateralmente as condições de contratação e de uso da força-de-trabalho, numa perspectiva de diminuição dos custos não somente vinculados à demissão, mas, também, aos riscos possíveis do uso da força-de-trabalho durante o período da pandemia.

Num momento, portanto, em que a orientação principal do governo federal em relação à pandemia já se mostrava comprometida com a renúncia à vida (o que se objetivaria, como indicado, nas quase duas centenas de mortes durante 2020; mas, também, na exposição irresponsável de toda a população brasileira, em especial das classes populares e de trabalhadores, ao risco da morte), as lideranças da burguesia industrial enfatizavam, em suas propostas "para atenuar efeitos da crise", a necessidade de o Estado ampliar ainda mais sua atuação na proteção e enfrentamento das crises vivenciadas pelo capital.

A "BURGUESIA GAÚCHA" PRESSIONA O GOVERNO EDUARDO LEITE POR MEDIDAS DE PROTEÇÃO AOS INTERESSES PRIVADOS.

A participação das lideranças da burguesia industrial no Rio Grande do Sul na articulação política liderada pela CNI junto ao governo federal, como já foi indicado, não traduz as diferentes frentes de mobilização nas quais a FIERGS participou e, inclusive, liderou. Ainda em março de 2020, as lideranças da entidade também definiram estratégias de atuação voltadas à defesa dos interesses de classe na esfera estadual, seja através da criação de canais de comunicação com as indústrias localizadas no território gaúcho, seja através de mobilizações coletivas visando defender seus interesses de classe junto ao governo estadual.

Em relação aos canais de comunicação criados pelas lideranças da burguesia industrial, visando manter as indústrias informadas sobre legislação, medidas adotadas pelos governos (tanto estadual

quanto nacional), adaptações na produção e nas relações com os trabalhadores em função das medidas governamentais adotadas, a FIERGS criou, em sua página oficial na Internet, um site, com a denominação "COVID-19 MEDIDAS DA FIERGS". Nesse site é possível encontrar informações que foram organizadas em quatro blocos: 1. Notícias, com informações de posicionamentos e ações desenvolvidas pela entidade, direta ou indiretamente relacionadas à pandemia; 2. Comunicados técnicos, de ações desenvolvidas pelos diferentes conselhos temáticos que constituem a estrutura administrativa da FIERGS; 3. Quadro de Monitoramento, disponibilizando informações sobre todos os pleitos realizados pela entidade junto aos governos em função da Covid (com o acompanhamento de quais demandas foram atendidas, quais foram atendidas parcialmente e quais não foram atendidas); 4. Parecer sobre a atividade industrial, com avaliações jurídicas sobre as medidas adotadas pelos governos e suas repercussões nas atividades industriais (FIERGS, 2020). Desde que foi criado, equipes técnicas da FIERGS passaram a atualizar o site, informações organizadas a partir dos quatro blocos, com acesso público no endereço https://www.fiergs.org.br/covid-19-medidas-da-fiergs.

Em relação às mobilizações coletivas organizadas visando defender os interesses de classe da burguesia industrial junto ao governo do Rio Grande do Sul, essas seguiram a linha das mobilizações lideradas em nível nacional pela CNI. A novidade no Rio Grande do Sul é que a agenda de mobilizações foi organizada não somente com a participação da FIERGS, mas, também, de duas outras importantes entidades representativas dos interesses da burguesia no Rio Grande do Sul: a FECOMÉRCIO (Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul) e a FARSUL (Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul).

As três entidades, ainda em março de 2020, publicaram um manifesto, denominado "Pela Reativação da Economia Gaúcha". Através daquele manifesto, indicaram suas preocupações quanto "à ameaça de desabastecimento que poderá existir caso se prolonguem, além de um limite razoável, as proibições das atividades empresariais", e apresentaram dez propostas de ação para o governo gaúcho, com o objetivo de amenizar os efeitos da crise sanitária sobre a "economia gaúcha": 1. Diferir a cobrança do ICMS, assim como o Imposto devido por Substituição Tributária por, no mínimo, 90 dias; 2. Suspender a fiscalização, as autuações, bem como da sua inscrição em dívida ativa em relação à apuração nos meses de março a agosto de 2020 do ICMS; 3. Renegociar os débitos tributários, nos moldes de um Regis Estadual, com carência de 90 dias para iniciar o pagamento; 4. Prorrogar por 90 dias o pagamento das taxas de serviços essenciais para o setor produtivo, como energia elétrica, gás e água; 5. Flexibilizar as regras de revogação do Programa Refaz-2019 (Decreto n. 54.853), para

aqueles contribuintes que ficarem inadimplentes por três meses consecutivos, ou ainda, a interrupção dos pagamentos de parcelamentos em andamento e a retomada dos mesmos a partir de setembro de 2020; 6. Prorrogar a validade das certidões negativas de débitos vigentes, até dezembro de 2020; 7. Ampliar, flexibilizar e desburocratizar as linhas de crédito disponibilizadas pelo Banrisul, BRDE e Badesul; 8. Suspender por 60 dias os prazos dos processos administrativos no âmbito da administração pública estadual direta e indireta; 9. Suspender a exigência do MDFe intermunicipal e interestadual por tempo indeterminado; 10. Prorrogar todos os estímulos fiscais até o final do ano de 2020 (FIERGS, 2020c).

Claro que a FIERGS liderou outras mobilizações políticas durante 2020 no âmbito estadual, relacionadas diretamente ao interesse da burguesia industrial no Rio Grande do Sul em promover reformas no estado subnacional capazes de reduzir o tamanho do setor público, diminuir a carga tributária, amenizar os mecanismos de regulação estatal sobre as atividades econômicas. Nesse sentido, inclusive, é importante registrar três importantes mobilizações realizadas durante aquele ano: 1. A mobilização em favor da diminuição do "Custo RS"; 2. A mobilização em favor de uma reforma tributária estadual; 3. A mobilização contrária ao salário mínimo regional.

Dentro dos limites estabelecidos pelos objetivos deste texto, não há condições de analisar a importância e o alcance dessas três mobilizações coletivas organizadas pelas lideranças industriais no Rio Grande do Sul durante 2020. Observe-se, no entanto, que todas elas se inserem numa agenda de desenvolvimento subnacional, defendida pela burguesia industrial desde o contexto político-eleitoral que resultou na eleição de Eduardo Leite para governador do estado, em 2018. Uma agenda de desenvolvimento que, sob o ponto de vista político-ideológico, reproduz valores e concepções há muito tempo defendidos pela burguesia industrial no Rio Grande do Sul, em especial a crítica à "excessiva intervenção estatal nas relações econômicas e sociais" (lado a lado às constantes demandas por políticas de proteção aos investimentos privados), a defesa da redução do tamanho do Estado (redução do déficit fiscal, privatizações, transferência de serviços públicos para empresas privadas, redução no número de funcionários públicos, maior racionalidade administrativa nos serviços públicos etc.) e a importância dada ao aumento da capacidade estatal de investimento, em especial em infraestrutura (CADONÁ, 2020). De qualquer forma, no contexto da crise sanitária e de suas repercussões na economia gaúcha (no caso da indústria de transformação no Rio Grande do Sul, a queda de produção chegou aos 15,8% entre janeiro e julho de 2020) (BLACK, 2020, p. 17), a pandemia

passou a ser funcional na defesa da diminuição do "Custo RS", da diminuição da carga tributária estadual, na discussão sobre um salário mínimo regional.

Isso ficou evidenciado na discussão sobre o salário mínimo regional. Existente no Rio Grande do Sul desde 2001, em todos os anos a FIERGS organiza mobilizações visando a extinção ou, então, reajuste zero para o salário mínimo regional. Em 2020, pela primeira vez, o pleito da entidade foi atendido na Assembleia Legislativa. Embora o executivo estadual tenha apresentado uma proposta que contemplava um aumento de 4,5% no salário mínimo regional, a mesma foi amplamente derrotada pelos deputados estaduais, que decidiram em favor de reajuste zero para o ano de 2020 (por 34 votos favoráveis e 11 contrários). Os deputados estaduais cederam, nesse sentido, aos apelos das lideranças da burguesia no Rio Grande do Sul que, ao longo da discussão, defenderam que o setor produtivo gaúcho já estava bastante penalizado pelas repercussões negativas da pandemia. A manifestação do então presidente da FIERGS, durante o processo de discussão sobre o reajuste no salário mínimo regional, é ilustrativa:

> O Rio Grande do Sul já vem sendo penalizado pelo Salário Mínimo Regional. Não há justificativa e o momento não é propício para isso, é hora de mantermos empregos e não de reajuste de salário que, se efetivado, implicará na redução dos postos de trabalho (FIERGS, 2020d. Manifestação do presidente da FIERGS, Gilberto Porcello Petry).

Portanto, indiretamente as mobilizações coletivas indicadas, ainda que possam ser vinculadas aos efeitos da pandemia da Covid-19, já estavam presentes na agenda política da burguesia industrial no Rio Grande do Sul. A mobilização organizada com a FECOMÉRCIO e com a FARSUL, expressa através do manifesto "Pela Reativação da Economia Gaúcha", nesse sentido, é indicativa das principais demandas que foram apresentadas e defendidas pela burguesia no Rio Grande do Sul diante das repercussões econômicas da crise sanitária provocada pela pandemia. E, como indicado, tais demandas se vincularam, principalmente, em torno de adiamento e prorrogação no pagamento de tributos, suspensão de fiscalização, renegociação de débitos, ampliação nos prazos de estímulos fiscais, prorrogação de pagamentos de serviços públicos, maior facilidade para acesso ao crédito em instituições financeiras nas quais o governo estadual tem influência.

Na mesma direção que se observou em nível nacional, também em esfera estadual a tragédia humanitária decorrente da pandemia se colocou como uma oportunidade, na medida em que funcional para e a na argumentação em favor de políticas de proteção aos investimentos privados, de redução dos já escassos espaços estatais de proteção ao trabalho e aos trabalhadores, de corrosão da

também frágil capacidade estatal de estruturar atividades comprometidas com a garantia de direitos sociais (saúde, educação, trabalho e renda etc.).

CONTROLE DO CORONAVÍRUS SIM, MAS SEM RESTRIÇÃO À LIBERDADE DOS INVESTIMENTOS PRIVADOS.

O governo estadual no Rio Grande do Sul adotou, ainda a partir de março de 2020, um conjunto de ações visando criar mecanismos de controle da pandemia no território gaúcho. Naquele mês, através do decreto n. 55.118, publicado no dia 16 março, o governo adotou várias medidas de prevenção ao contágio pelo Covid-19 no território gaúcho, dentre as quais: 1. Suspensão de aulas na rede pública; 2. Recomendação às escolas e instituições de ensino da rede privada de suspensão das aulas; 3. Determinação que qualquer servidor, cujo trabalho pudesse ser realizado de casa, desempenhasse suas atribuições em "regime excepcional de teletrabalho"; 4. Recomendação para que as atividades e eventos da iniciativa privada com mais de cem pessoas fossem cancelados; 5. Recomendação para que empresas e entidades privadas adotassem medidas de prevenção da transmissão da Covid-19 (GOV-RS, 2020).

Naquele momento, como já registrado, as lideranças industriais já estavam atuando tanto na mobilização liderada pela CNI quanto na elaboração do documento "Pela Reativação da Economia Gaúcha". Uma primeira manifestação das lideranças industrias junto ao governo estadual, nesse sentido, ocorreu no final de março, quando encaminharam para o governador Eduardo Leite a "carta" encaminhada pela CNI ao Presidente da República e o documento construído pelas entidades representativas dos interesses de classe da burguesia no Rio Grande do Sul (FIERGS, 2020e). Contudo, também naquela ocasião as lideranças industriais se manifestaram em relação às medidas de controle da pandemia adotadas pelo governo estadual, apoiando prefeitos que, naquele momento, estavam "utilizando a flexibilização do decreto estadual" para permitir a reabertura de fábricas (FIERGS, 2020e).

No começo de abril, a FIERGS divulgou uma pesquisa, junto a uma amostra de 193 indústrias localizadas no Rio Grande do Sul, indicando que 57,4% tinham paralisado a produção por causa da pandemia, 15,9% tiveram "queda intensa na atividade" e a maioria (88,8%) tinha observado queda na demanda por seus produtos (FIERGS, 2020e). Considerando esses dados, o presidente da entidade, Gilberto Petry, enfatizou a necessidade do "retorno gradativo às atividades, seguindo-se as recomendações de saúde [...] para que o ano não seja perdido" (FIERGS, 2020f).

Mas ainda naquele mês de abril, o governo Eduardo Leite adotou um modelo de distanciamento controlado que passaria a ser utilizado ao longo daquele ano, como principal mecanismo governamental de controle da expansão da pandemia no Rio Grande do Sul. Através daquele modelo, o governo dividiu o território gaúcho em vinte regiões, segmentou as atividades econômicas em doze setores (agricultura; indústria da construção; transporte; serviços financeiros e imobiliários; educação privada; indústria de transformação e extrativista; comércio; alojamento e alimentação; administração pública; artes, cultura, esporte e lazer; serviços domésticos; outros serviços), adotou um sistema de bandeiras (amarela, laranja, vermelha e preta, sendo a amarela a mais amena, com medidas mais flexíveis, e a preta indicativa do mais elevado grau de restrições) a partir do acompanhamento de onze indicadores relacionados à saúde e definiu, para os diferentes setores acima indicados, regras e protocolos para a definição desde a abertura ou não dos estabelecimentos, passando por horários, equipamentos de proteção necessários, até número limite de pessoas circulando (GOV-RS, 2020).

A título de ilustração, quando os critérios de avaliação adotados pelo governo definiram que uma região passaria a ter, por um período determinado, bandeira vermelha, as mudanças nos diferentes setores foram as seguintes: 1. Administração pública: redução no teto de operação dos serviços não essenciais, restrito a 25% dos trabalhadores; serviço de habilitação de condutores com operação restrita a 50% dos trabalhadores; serviços essenciais sem operações afetadas; 2. Agropecuária: redução no teto de operação a 50% dos trabalhadores; 3. Alojamento e alimentação: restaurantes, padarias, lanchonetes deixam de operar na modalidade presencial, podendo atuar através de tele-entrega, pegue e leve ou drive-thru; hotéis passam a operar com 40% dos quartos disponíveis; 4. Comércio: comércio de rua e em centros comerciais ou shoppings são suspensos; somente podem operar estabelecimentos que comercializam itens essenciais (medicamentos, produtos de higiene pessoal, alimentação e transporte), mesmo assim com redução de trabalhadores; comércio atacadista deixa de operar na modalidade presencial; 5. Educação: as atividades ficam suspensas; nas universidades somente ficam mantidas as atividades de laboratório necessárias à manutenção de seres vivos; 6. Indústria de construção: por serem consideradas essenciais, as atividades no setor sofrem apenas redução na operação, podendo atuar com 75% dos trabalhadores; 7. Indústria de transformação e extrativa: podem operar com 50% dos trabalhadores, com exceção das consideradas essenciais (alimentação, bebidas, fármacos e extração de petróleo e minerais), que podem atuar com 75% de trabalhadores; 8. Saúde: os serviços não são afetados, recomendando-se, no entanto, postergação de consultas eletivas; serviços de veterinária com atividades reduzidas para 50% dos trabalhadores; 9. Serviços: ficam fechadas todas as atividades relacionadas à arte, cultura e lazer;

parques e zoológicos são fechados para o público; serviços religiosos em templos e igrejas ficam fechados; serviços de higiene pessoa não podem abrir; serviços imobiliários passam a atender somente via teleatendimento, com no máximo 25% dos trabalhadores presentes nos estabelecimentos; serviços bancários têm atendimento restrito, com no máximo 50% dos trabalhadores; serviços de lavandaria e de reparo e manutenção de objetos, considerados essenciais, ficam abertos aos clientes, mas com redução para 25% dos trabalhadores; serviços de informação e comunicação seguem autorizados a funcionar, com redução para 50% dos trabalhadores (atividade de rádio e televisão, no entanto, com redução de 75% dos funcionários); serviços de utilidade pública seguem atuando com 100% dos trabalhadores; 10. Transportes: transportes de passageiros podem operar com 50% dos assentos da janela disponíveis (GOV-RS, 2020).

Ao longo do ano de 2020, os posicionamentos políticos das lideranças industriais em relação às decisões tomadas pelo governo estadual, a partir do modelo de distanciamento controlado, variaram entre *posicionamentos com restrições*, *posicionamentos favoráveis* e *posicionamentos contrários*.

Os posicionamentos *com restrições* ocorreram, principalmente, no período inicial de adoção do modelo de distanciamento controlado. Naquele período (meses de abril e maio), embora as lideranças industriais tenham colaborado na elaboração do próprio modelo, as possibilidades de controle sobre as atividades econômicas eram avaliadas com ceticismo. Assim, por exemplo, a decisão do governo estadual de fechar o comércio das regiões metropolitanas de Porto Alegre e da Serra Gaúcha, durante o mês de abril, foi recebida "com restrições" pela direção da FIERGS. Naquela ocasião, o presidente da entidade, Gilberto Porcello Petry, assim se manifestou:

> È necessário que ocorra uma flexibilização para a reabertura dessas lojas, principalmente as pequenas, que assim como as pequenas indústrias têm mais dificuldades em cumprir seus compromissos, já que nem todas possuem facilidade de acesso a linhas de crédito. Essas precisam da receita das suas vendas diárias. Estão ficando sem fôlego. A decisão do governo do Estado deve ser revista (FIERGS, 2020g. Manifestação do presidente da FIERGS, Gilberto Porcello Petry).

Como pode ser observado na manifestação do presidente da FIERGS, o posicionamento não se colocava diretamente contrário à necessidade de ações de controle da expansão da pandemia. No entanto, cobrava "flexibilização", possibilidades de relativização das decisões, com a alegação de que "principalmente" as "pequenas" lojas e indústrias seriam mais afetadas economicamente com tais decisões.

Os posicionamentos *favoráveis* ocorreram nas ocasiões em que as medidas governamentais foram ao encontro do interesse de menos restrições ou de maior "flexibilização" das decisões tomadas. Nessa direção, inclusive, em diferentes momentos as lideranças industriais elogiaram decisões de prefeitos que adotaram medidas de menor restrições às atividades econômicas. A manifestação do presidente da FIERGS, em maio de 2020, diante da decisão do prefeito de Porto Alegre, de ampliar a "retomada gradual das atividades", é ilustrativa:

> A FIERGS pedia que se desse essa oportunidade principalmente ao pequeno comerciante, que precisa de vendas diárias para fazer pagamentos. Isso foi feito, e para a indústria também é importante, pois se ampliam as alternativas para poder desovar sua produção (FIERGS, 2020h. Manifestação do presidente da FIERGS, Gilberto Porcello Petry).

Também no mês de agosto, a FIERGS manifestou a "positividade" das "medidas de flexibilização da bandeira vermelha" tomadas pelo governo estadual, liberando para o funcionamento atividades do comércio e dos serviços, mesmo que com horário reduzido. Tais medidas, segundo a manifestação da entidade, garantiriam à indústria "vender e desovar sua produção" (FIERGS, 2020i). Em alguns momentos, inclusive, as decisões governamentais em favor de menos restrições foram vinculadas a sinais de recuperação econômica, como ocorreu em novembro, quando o Índice de Desempenho Industrial (IDI-RS) registrou que a produção industrial gaúcha obteve um crescimento de 4,6% em setembro (relativamente a agosto), o que ocorreu, segundo as lideranças da FIERGS, em virtude da "melhora da demanda interna, decorrente do *abrandamento das restrições de funcionamento aos setores econômicos, dos programas emergenciais de estímulos do governo e da queda dos juros" (FIERGS, 2020l. Os grifos são dos autores).*

Por fim, os posicionamentos contrários ocorreram diante das decisões governamentais em favor do aumento do controle sobre atividades econômicas. Esses posicionamentos se intensificaram a partir de junho, quando o modelo de distanciamento controlado colocou mais regiões e por períodos mais longos em bandeira vermelha. Nesses momentos, as lideranças industriais argumentaram que tais decisões geravam "insegurança a empreendedores e empregados por não saberem quando e como poderão trabalhar, desorganizando completamente a economia privada"; e cobraram que "o modelo de bandeiras considere os dados verificados, utilizando previsões somente para alertas e recomendações, sem impor medidas regionais de retrocesso para a saúde pública e para a sociedade" (FIERGS, 2020m). No mês de junho, inclusive, o presidente da FIERGS, Gilberto Petry, publicou um texto manifestando a contrariedade com as decisões que colocaram várias regiões em bandeira vermelha:

> A Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – FIERGS – manifesta sua contrariedade às restrições de operação do setor fabril nas Regiões gaúchas e Porto Alegre com "Bandeira Vermelha" em função da Covid-19. As fábricas já dispõem, há muito, da cultura do uso de Equipamentos de Proteção Individual – EPIs – somando a isso novas práticas de prevenção diante da pandemia. Os sistemas produtivos são organizados mediante planejamento, objetivando a eficiência, o que por si só afasta a aglomeração de trabalhadores. E não há presença de consumidores em suas instalações. Portanto, não é aconselhável o aumento de restrições ao setor. Além disso, as estatísticas de ocupação de UTIs nas cidades-polo podem levar a distorções na aplicação dos critérios de contingência. Em Porto Alegre, por exemplo, 65% dos leitos dessas unidades dedicadas à Covid-19 estão sendo utilizados por pacientes de outros municípios, segundo a Secretaria Municipal de Saúde, e a Capital não pode ser penalizada por este fato. Essa realidade indica uma política pública urgente de distribuição de investimentos visando equipar e ampliar hospitais regionais, desconcentrando as internações nas cidades de maior porte e que são, por isto, mais atingidas pelas medidas restritivas. A FIERGS espera que em vez de restrições, sejam feitas ações nesse sentido, além de reconhecer a relevância das indústrias estabelecidas no Rio Grande do Sul que geram empregos e impostos nas mais diversas Regiões, e que por suas características operacionais não podem ser oneradas com decisões de sanfona – abre e fecha – retirando as mínimas condições de previsibilidade que o setor fabril e seus trabalhadores necessitam. A sociedade deseja mais ações e menos restrições (PETRY, 2020a).

A contrariedade em relação às medidas de maior controle da Pandemia foi, inclusive, levada até o governador Eduardo Leite pelos presidentes da FIERGS, da FECOMÉRCIO e da FEDERASUL no começo do mês de junho, ocasião em que foi solicitado ao governador "reavaliação dos protocolos de funcionamento das atividades econômicas do Plano de Distanciamento Controlado (FIERGS, 2020n). Enfim, como indicava o presidente da FIERGS, em novo editorial publicado pela *A Semana* no mês de agosto:

> A resistência chegou ao limite. Caso essa situação perdure por mais tempo, ao final da pandemia vamos apenas recolher os restos de empresas e de empregos, em meio a um formidável colapso econômico com brutal redução da receita fiscal, o que aumentará as pressões sobre o Estado.
>
> A Fiergs defende a manutenção das atividades econômicas em patamar razoável, dentro de protocolos, capaz de manter empregos e arrecadação de impostos em níveis adequados para o necessário custeio do sistema de saúde pública. Não se trata da questão saúde versus economia, mas, sim, de obter o comprometimento de todos para garantir a dignidade das pessoas que têm desejo de seguir em frente, com atitude, trabalho, bom senso e resolutividade. Características que sempre estiveram presentes nessas mais de oito décadas de atuação da Fiergs (PETRY, 2020b).

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O registro da participação da FIERGS em mobilizações que, durante o ano de 2020, objetivaram defender os interesses da indústria gaúcha num contexto de expansão da pandemia da Covid-19 no

Brasil, possibilita a análise de três questões principais, relacionadas à atuação classista da burguesia industrial no Rio Grande do Sul: sua capacidade de construir agendas políticas, em defesa de seus interesses de classe; sua capacidade de mobilização política, atuando como força social e coletivamente organizada; a orientação política (e ideológica) que adotou, diante da pandemia, nas ações que objetivaram defender seus interesses junto às instâncias governamentais.

Em relação à primeira questão, não é novidade na atuação classista da burguesia industrial a construção de agendas políticas, com a definição de temas e posicionamentos políticos e ideológicos que expressam consensos possíveis entre as lideranças industriais. Pelo menos desde os anos 1990, a FIERGS lidera movimentos políticos de construção dessas agendas políticas, com as quais se busca o estabelecimento de consensos mais amplos no interior da própria classe, mas, fundamentalmente, se articulam ações coletivas junto às instâncias governamentais (em especial, no executivo e no legislativo), visando a defesa de interesses de classe da burguesia industrial no Rio Grande do Sul.

Nessa direção, como foi indicado, destaque-se tanto a participação das lideranças da FIERGS na definição das propostas apresentadas, sob a liderança da CNI, ao governo federal, quanto a construção, juntamente com a FEDERASUL e da FARSUL, do “manifesto pela reativação econômica”, também contendo propostas de proteção à iniciativa privada que foram apresentadas ao governo estadual. Mas destaque-se, também, a agenda de mobilizações e de ações que, ao longo de 2020, foi articulada sob a liderança da FIERGS, seja para apresentar propostas aos governos, seja para reagir diante de ações de controle adotadas pelos governos, seja para possibilitar às indústrias localizadas no território gaúcho informações úteis no contexto da expansão da pandemia.

Em relação à segunda questão, também é importante ressaltar a capacidade que, sob a liderança da FIERGS, a burguesia industrial no Rio Grande do Sul demonstra ter para atuar como força social e coletivamente organizada. Trata-se de um processo de formação de classe, que fica evidenciado: na capacidade de atuação da FIERGS como “elite orgânica”, definindo objetivos estratégicos e táticos, mobilizando para as ações, intervindo no interior da classe com o objetivo de articular posições hegemônicas e construir coesões internas de classe, viabilizando a inserção política e ideológica da classe; na articulação conjunta entre diferentes entidades de representação dos interesses de classe, como os casos das mobilizações conjuntas entre a FIERGS, a FEDERASUL e a FARSUL; na articulação conjunta com entidades nacionais, como é o caso da mobilização com a CNI; nas ações articuladas junto às instâncias governamentais, em especial (no ano analisado) junto ao executivo estadual.

A terceira questão, no entanto, permite que se recoloque a pergunta (provocativa) que está presente no próprio título do presente artigo: afinal, “quem está sob ameaça” no contexto da expansão da pandemia da Covid-19 que se observou a partir de 2020?

E cabe, nesse sentido, destacar que as mortes provocadas pela covid, em todo o planeta, produzem profunda dor humana (segundo dados da Organização Mundial da Saúde, o número total de mortes associadas direta ou indiretamente à pandemia da Covid-19, entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021 foi de aproximadamente 14,9 milhões de pessoas) (OPAS, 2022). A circulação do vírus representa uma possibilidade real de exposição ao risco de morte, da maioria da população, principalmente daqueles que só dispõem da venda do seu trabalho para sobreviver. Dados da Organização Mundial de Saúde, de 2021, indicavam que a principal dificuldade para controlar a propagação do coronavírus SARS-CoV-2 nas regiões mais pobres do planeta, em especial no Continente Africano, estava vinculada à falta de produção das doses de vacina pelos laboratórios (para erradicar a pandemia no planeta seriam necessárias 11 trilhões de doses), incapacidade de endividamento dos países, falta de logística para o armazenamento/distribuição de vacinas e ausência de recursos humanos qualificados (OMS, 2021). O resultado dessa condição histórica é catastrófico. A Nigéria, por exemplo, que tem uma população de 206 milhões de habitantes, até o mês de julho de 2021 tinha recebido apenas 3,9 milhões de doses e, apesar de ter utilizado toda a quantidade recebida, conseguiu aplicar uma primeira dose somente em 1,23% de sua população (receberam duas doses apenas 0,68% da população). (AGÊNCIA BRASIL, 2021).

A decisão das indústrias farmacêuticas em limitar a sua produção ao potencial do mercado consumidor dos países com capacidade de endividamento e pagamento, impede que a pandemia seja contida e combatida mundialmente. A ausência de vacinação e a decorrente multiplicação dos contágios da Covid-19, nos países pobres, representam a continuidade da pandemia através do processo permanente de mutações do vírus. A lógica do capital é de maximizar os seus lucros através de um comércio restrito de venda das vacinas, com a anuência dos organismos internacionais de dos governos nacionais. Nesse sentido, a ação das autoridades mundiais e das suas respectivas burguesias revela que sua consciência permanece a mesma: maximizar as taxas de lucros e socializar as despesas com o combate à pandemia que dizima, principalmente, a população que vive do trabalho.

Como se viu, a tendência de colocar os interesses econômicos acima dos interesses humanitários não é estranha à burguesia industrial no Rio Grande do Sul (e no Brasil). Nas propostas construídas em nível nacional e apresentadas ao governo federal pela CNI, o tom dado pela burguesia industrial ficou

circunscrito aos interesses imediatos da indústria, com a defesa de regras de trabalho favoráveis às empresas, com diferentes formas de subsídios e renúncias fiscais, com o afrouxamento de mecanismos regulatórios. Em que pese a elevação catastrófica no número de mortes, já observada em 2020, da crise social agravada no contexto de expansão da pandemia, das atitudes irresponsáveis do governo federal em relação ao controle dessa expansão, o documento da CNI circunscreveu aos possíveis riscos econômicos colocados pela pandemia à indústria e ao interesse de socialização (através de políticas governamentais) desses riscos.

Em nível estadual, as lideranças da burguesia industrial não somente seguiram a orientação política proposta pela CNI, como, também, se posicionaram contrárias às medidas de controle da pandemia, adotadas em momentos de maior risco pelo governo estadual. Chegaram, em alguns casos, a argumentar que, no âmbito das indústrias, as próprias empresas tinhas seus mecanismos de controle (as fábricas já utilizavam equipamentos de EPI). Lamentaram que as lotações de vagas nas UTIs de Porto Alegre decorriam da presença (incômoda e indevida) de pessoas residentes em municípios do interior do estado. Afirmaram que os consumidores não circulam nas fábricas, tentando justificar a contrariedade a medidas de controle nas atividades industriais, num claro descaso à exposição aos riscos que também os trabalhadores das indústrias passaram a vivenciar, seja em seus locais de trabalho, seja nos espaços de deslocamento para o trabalho.

A consciência de classe da burguesia industrial no Rio Grande do Sul, no que diz respeito às medidas de combate à doença, foi, assim, condizente com a preocupação continuada e permanente de garantir as suas taxas de lucros. Suas lideranças combateram abertamente as exigências para que os governos (federal, estaduais e municipais) impusessem restrições à livre circulação do pessoas. Num momento em que governo federal sustentava um ferrenho discurso de atenuação dos efeitos da doença (caracterizada em alguns momentos pelo Presidente da República como uma “gripezinha”) e zombava dos alertas feitos pela comunidade científica sobre as consequências da doença e da necessidade urgente de adotar medidas protetivas, as lideranças industriais mobilizavam-se não contra essas orientações políticas e ideológicas do governo, mas, ao contrário, em favor de seus interesses econômicos imediatos.

Nesse sentido, inclusive, suas posições se enquadravam no falso dilema difundido pelo governo federal, da necessidade de manter as atividades econômicas como forma de garantia do emprego e, portanto, o sustento das famílias. Em plena pandemia, os empresários, escudados pela teoria da contaminação de rebanho, defenderam a manutenção das atividades de trabalho para o

funcionamento da indústria através da transformação em lei, a famigerada segurança jurídica, de tudo que convinha para a garantia de lucratividade de seus negócios. Numa demonstração de que a "consciência possível" da classe burguesa vislumbra somente os interesses dos seus diferentes setores e dos empresários individualmente.

REFERÊNCIAS:

AGÊNCIA BRASIL. Covid-19: Escassez de doses e desigualdade marcam vacinação na África. In: https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-07/covid-19-escassez-de-doses-e-desigualdade-marcam-vacinacao-na-africa. Consulta em: 05 ago. 2021.

BLACK, Clarissa. A economia gaúcha no primeiro semestre de 2020: desaceleração cíclica e dois choques. Revista Estudos de Planejamento, n. 16, p. 2-25, dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Covid-19 no Brasil. In:

https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Consulta em: 02 ago. 2021.

CADONÁ, Marco André. Burguesia Industrial e a Agenda de Desenvolvimento para o Rio Grande do Sul durante os Anos 90. Desenvolvimento em Questão, v. 13, p. 295-321, 2015. _____. Burguesia industrial e a construção de uma agenda de desenvolvimento: a perspectiva da FIERGS. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, v. 7, p. 87-103, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS (CNI). Portal das Indústrias. In:

http://www.portaldaindustria.com.br/cni/institucional/. Consulta em: 04 ago. 2021.

_____. Propostas da Indústria para atenuar efeitos da crise. Brasília: CNI, 2020. In: https://static.portaldaindustria.com.br/portaldaindustria/noticias/media/filer_public/26/d0/26d0ec46-5832-458c-9063-391787f7aad2/propostas_da_industria_contra_a_crise.pdf.

DREIFUSS, René. A internacional capitalista: estratégias e táticas do empresariado transnacional – 1918 – 1986. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1986.

G1. Brasil registra 1.036 mortes por coronavírus; total chega a 194.976 óbitos. In: https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/12/31/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-31-de-dezembro-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml. Consulta em: 05 ago. 2021.

GOV-RS. Bandeiras e protocolos: entenda o modelo de distanciamento controlado. Gov-RS, 30 de abril de 2020. In: https://estado.rs.gov.br/bandeiras-e-protocolos-entenda-o-modelo-de-distanciamento-controlado. Consulta em: 06 de ago. 2021.

_____. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão/RS. PIB do Rio Grande do Sul cresce 2% em 2019. In:

https://planejamento.rs.gov.br/pib-do-rio-grande-do-sul-cresce-2-em-2019#:~:text=Em%20valores%20nominais%2C%20o%20PIB,5%25%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20a%202018. Consulta em: 05 de ago. 2021.

_____. Veja as medidas tomadas pelo governo do RS para combater o coronavírus. Gov-RS, 17 de março de 2020. In: https://estado.rs.gov.br/medidas-tomadas-pelo-governo-do-rs-para-combater-o-coronavirus. Consulta em: 06 de ago. 2021.

FIERGS (Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul). COVID-19 Medidas da FIERGS. In: https://www.fiergs.org.br/covid-19-medidas-da-fiergs.

_____. Crise do coronavírus derruba confiança do industrial gaúcho. Semana FIERGS, n. 11, 20 de março de 2020a.

_____. CNI apresenta 37 propostas ao governo para atenuar a crise decorrente do coronavírus. Semana FIERGS, n. 11, 20 de março de 2020b.

_____. Entidades empresariais lançam manifesto pela reativação econômica. Semana FIERGS, n. 12, 27 de março de 2020c.

_____. FIERGS alerta para aumento do desemprego se proposta do salário mínimo for aprovada. Semana FIERGS, 11 de setembro de 2020d.

_____. Presidente da FIERGS encaminha carta da CNI ao governador Leite. Semana FIERGS, n. 12, 27 de março de 2020e.

_____. Pesquisa da FIERGS revela que 57,4% das indústrias estão com a produção parada no RS. Semana FIERGS, 03 de abril de 2020f.

_____. FIERGS defende que reabertura do comércio no RS deve ser ampliada. Semana FIERGS, 17 de abril 2020g.

_____. Retomada de parte das atividades na Capital é bem recebida pela indústria. Semana FIERGS, 08 de maio de 2020h.

_____. FIERGS vê como positiva flexibilização do modelo de distanciamento controlado decidida pelo governo do RS. Semana FIERGS, n. 31, 07 de agosto de 2020i.

_____. Pesquisa da FIERGS indica que setor industrial gaúcho mantém recuperação. Semana FIERGS, n. 44, 06 de novembro de 2020l.

_____. Troca de bandeiras no Estado preocupa FIERGS. Semana FIERGS, n. 24, 19 de junho 2020m.

_____. Entidades empresariais pedem ao governador reavaliação dos protocolos de funcionamento das atividades. Semana FIERGS, n. 26, 03 de julho de 2020n.

MANCUSO, W. P. 2004. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. Dados, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (OPAS). Informativo COVID-19 (doença causada pelo novo coronavírus). In: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Consulta em: 03 ago. 2021.

_____. Excesso de mortalidade associado à pandemia de COVID-19 foi de 14,9 milhões em 2020 e 2021. In: https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2022-excesso-mortalidade-associado-pandemia-covid-19-foi-149-milhoes-em-2020-e-

2021#:~:text=Excesso%20de%20mortalidade%20associado%20%C3%A0,Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Pan%2DAmericana%20da%20Sa%C3%BAde. Consulta em: 05 mai. 2022.

PETRY, Gilberto P. Restrições ao setor industrial são desnecessárias. Semana FIERGS, n. 25, 26 de junho de 2020a.

_____. A resistência das empresas tem limite. Semana FIERGS, n. 32, 14 de agosto de 2020b.

Capítulo 13

10.37423/220606042

FLEXIBILIDADE CONTRATUAL E DESENGAJAMENTO SOCIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS MERCADOS DE TRABALHO DE CIDADES MÉDIAS DO RIO GRANDE DO SUL.

Marco André Cadoná

UNISC - UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

Valter de Almeida Freitas

UERGS - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL



Pretende-se, neste texto, colocar em questão uma condição histórica cada vez mais presente nos mercados de trabalho das sociedades contemporâneas: a flexibilidade contratual. Uma condição histórica, nesse sentido, que é expressão de uma situação enfrentada continuadamente por um número cada vez maior de pessoas que vivem do trabalho, submetidas que estão a formas de relações de trabalho que colocam à disposição do capital diferentes modos de "contratação flexível". Tomando como referência empírica dados relacionados aos mercados formais de trabalho (dados do CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) de três cidades médias do Rio Grande do Sul (Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul), no período entre janeiro de 2018 e agosto de 2021, argumenta-se que as dinâmicas dos mercados de trabalho nessas cidades condicionam formas de inserção e de permanência dos trabalhadores a partir do pressuposto do "desengajamento social". Um fenômeno que, nas cidades médias investigadas e no período analisado, se expressa através da oferta de empregos de curta duração, do constante desemprego, de experiências ocupacionais marcadas pela descontinuidade, do predomínio de empregos com baixos salários e com pouca exigência qualificacional.

A temática proposta não é nova na bibliografia que analisa a situação das pessoas que vivem do trabalho no Brasil, inclusive nas cidades médias. Pelo menos desde os anos 1990, uma ampla bibliografia constata que a dinâmica de desenvolvimento do capitalismo no país, desde aquela década e com algumas conjunturas de exceção, se mostra "solidária" com a precarização do trabalho (POCHMANN, 2001).

Durante a década de 1990, num contexto de hegemonia da orientação neoliberal na condução das políticas estatais adotadas pelos governos nacionais, a revisão nas formas de atuação do estado na economia, as políticas de desregulamentação econômica e de abertura da economia, a reestruturação produtiva implementada pelas empresas privadas, a reformulação do setor público e o baixo crescimento da economia foram algumas das expressões de um padrão de desenvolvimento capitalista que resultou no aumento do desemprego e de ocupações vulneráveis, no comprometimento dos salários dos trabalhadores, na ampliação do número de trabalhadores distantes de uma proteção legal ao trabalho (POCHMANN, 2001; DIEESE, 2001; 2012).

A desestruturação dos mercados de trabalho ocorrida durante a década de 1990, ainda que não tenha sido revertida, foi estancada durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003 – 2006; 2007 - 2010). Com algumas mudanças na direção das políticas governamentais e contando com uma conjuntura internacional que favoreceu a dinâmica da economia no país, principalmente a partir de

2006 se observou um período de crescimento dos empregos formais, além de uma recuperação do poder aquisitivo dos salários dos trabalhadores (DIEESE, 2012). A redução do desemprego e o aumento de empregos formais tiveram continuidade no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011 – 2014), mesmo que naquele período a dinâmica da economia brasileira não tenha acompanhado o que ocorreu durante o segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva3 (BALTAR, 2015; MATTOS, LIMA, 2015).

A partir de 2015, no entanto, o baixo crescimento econômico, agravado pela crise político-institucional que deu sustentação ao "impeachment" de Dilma Rousseff em 2016 e resultou no recrudescimento da perspectiva neoliberal quando seu vice Michel Temer assumiu a Presidência da República, repercutiu negativamente sobre os mercados de trabalho no país. A partir daquele ano, os empregos formais diminuíram (entre julho de 2015 e setembro de 2018 o estoque de empregos formais no Brasil diminuiu de 40,4 milhões para 38,2 milhões, com uma perda de 2.228.848 empregos formais) e o desemprego saltou de 8,6%, em julho de 2015, para 12,3%, em julho de 2018 (aumento de 8,6 milhões para 12,9 milhões de pessoas desempregadas) (MARTINS, 2018).

Considere-se, também, que uma reforma da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), pautada no governo Dilma, foi elaborada e aprovada pelo Congresso Nacional durante o período em que Michel Temer ocupou a Presidência da República. Uma reforma que criou condições históricas favoráveis para a intensificação da precarização do trabalho no país, com a legalização do trabalho intermitente e de jornadas de trabalho mais flexíveis, com a introdução de mecanismos jurídicos que dificultam o acesso à justiça do trabalho, com a afirmação do princípio do "acordado sobre o legislado", com a perspectiva de facilitação das rescisões dos contratos de trabalho (GALVÃO et. alii, 2019).

A partir de 2020, com as crises sanitária e econômica provocadas pela pandemia da Covid-19, a precarização do trabalho no país se intensificou ainda mais, com o aumento do desemprego, a diminuição dos empregos formais, o crescimento das ocupações informais, o comprometimento da renda dos trabalhadores, o distanciamento de um número cada vez maior de trabalhadores de uma legislação de proteção ao trabalho (DIEESE, 2021).

Esse rápido olhar sobre a dinâmica dos mercados de trabalho no Brasil a partir das últimas décadas não permite, no entanto, que se perceba com maior profundidade um fenômeno que está presente mesmo nos momentos em que se observa crescimento nos empregos formais: a flexibilidade contratual. Um fenômeno que não pode ser visto como uma "disfunção" presente nas relações sociais capitalistas, mas, antes, uma condição histórica necessária para a reprodução do capital. Afinal, o interesse em um trabalhador que está disponível, de acordo com as necessidades colocadas pela

dinâmica de valorização do capital e que possa ser dispensado com o menor custo possível, é uma característica importante dos padrões recentes de organização capitalista do trabalho.

O que se observa, tanto no âmbito da organização dos processos produtivos quanto no âmbito das "novas legislações do trabalho", é a exacerbação da intermitência do trabalho. Os trabalhadores desse precário mundo do trabalho estão submetidos a formas contratuais que, legitimadas pela ação coercitiva do Estado capitalista ("as novas legislações trabalhistas"), colocam à disposição do capital diferentes formas de "contratação flexível", configurando-se um contexto histórico em que o trabalho com jornada parcial, o trabalho temporário, o trabalho por tarefa, o contrato por teletrabalho, a suspensão temporária do contrato do trabalho, o trabalho intermitente, deixaram de ser modalidades atípicas de uso da força de trabalho (ANTUNES, 2018).

E é essa "flexibilidade contratual", tal como se expressa em mercados de trabalho de cidades médias do Rio Grande do Sul, que se pretende abordar no presente texto. Não somente para dar visibilidade a esse fenômeno a partir da condição histórica de estruturação dos mercados de trabalho em cidades médias, ainda que essa já seja uma questão importante. Mas, fundamentalmente, para abordar as dinâmicas de "desengajamento social" que caracterizam experiências de parcelas cada vez mais significativas de trabalhadores. Desengajamento social que é caracterizado por uma condição (existencial) marcada pela falta de garantias, por incertezas e ansiedades que decorrem da quebra institucional da perspectiva de linearidade do tempo, mais presente essa em situações de trabalho onde maiores garantias quanto a ter uma ocupação, de ser essa ocupação mais duradoura, de ter uma renda decorrente do trabalho, de ter condições para desenvolver potencialidades profissionais, repercutem nas pessoas que vivem do trabalho como possibilidades de maior controle sobre suas vidas.

1 O "NOVO MUNDO DO TRABALHO": PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E DESENGAJAMENTO SOCIAL.

> Você será demitido por um algoritmo. Parece uma profecia de mau agouro, mas esse é o destino que aguarda a maior parte das pessoas empregadas neste agitado primeiro terço do século XXI: ser contratadas e despedidas por máquinas, sem nenhuma intermediação humana. É possível que muitas delas passem por esse ciclo de destruição criativa em várias ocasiões ao longo de trajetórias de trabalho que prometem ser agitadas [...] (ECHARRI, 2021).

A análise de Miquel Echarri, publicada pelo jornal El País no dia 10 de outubro de 2021, não soa mais como profecia. É expressão do já existente grau de liberdade que as personificações do capital

alcançaram para organizar o trabalho e a produção em oposição aos fundamentos de uma aparente solidariedade que, num passado já distante, se imaginou serem elementos decisivos no balizamento das relações entre capital e trabalho. Em seu texto, Echarri relata o caso da empresa Xsolla (filial russa de uma empresa de software e serviços interativos com sede em Los Angeles, nos Estados Unidos) que, sem aviso prévio, demitiu 150 dos 405 funcionários de seus escritórios nas cidades de Perm e de Moscou, ambas localizadas na Rússia, "seguindo apenas a recomendação de um algoritmo de eficiência no trabalho que os considerou 'improdutivos' ou 'pouco comprometidos' com os objetivos da empresa" (ECHARRI, 2021).

Os fatos relatados por Echarri não são pontuais. Estão inseridos num contexto histórico de transformações no trabalho, nas formas de organização do trabalho e nos mercados de trabalho, que ocorrem já há algumas décadas, em escala mundial. Não somente como resultado de inovações técnico-científicas e organizacionais, mas, fundamentalmente, em decorrência das mudanças nas formas de controle social e político sobre as relações capital e trabalho. Pelo menos desde a década de 1970, num contexto de crise estrutural do modo de produção capitalista, que abriu possibilidades históricas para um "padrão flexível" de desenvolvimento, em substituição ao padrão fordista hegemônico no período entre as décadas de 1940 e 1960 (HARVEY, 1993), intensas transformações tecnológicas, amplas inovações organizacionais e uma nova forma de atuação do Estado capitalista na regulação das relações capital e trabalho (tendências de reformas nas legislações sociais e trabalhistas, de modo a retirar direitos até então conquistados, garantir maior liberdade às empresas na definição das formas de uso da força-de-trabalho, permitir que as formas de uso da força-de-trabalho possam ser adaptadas às exigências colocadas pela dinâmica de produção e de exploração capitalista) impulsionaram mudanças no trabalho, nos modos de organização do processo de trabalho, nas formas de contratação e uso da força-de-trabalho, nos modos como os trabalhadores se inserem (e permanecem) nos mercados de trabalho.

Como indica Ricardo Antunes, essa "forma flexibilizada de acumulação capitalista, baseada na reengenharia, na empresa enxuta [...] teve consequências enormes sobre o mundo do trabalho" (ANTUNES, 2005, p. 28). Dentre essas consequências podem ser indicadas: 1. A redução do proletariado fabril estável, que se desenvolveu "na vigência do binômio taylorismo/fordismo"; 2. O crescimento de um "novo proletariado", constituído pelos terceirizados, subcontratados, trabalhadores de tempo parcial, dentre outras formas de contratação presentes em diferentes segmentos econômicos; 3. A exclusão de jovens e de idosos nos mercados de trabalho, que tendem a

vivenciar mais intensamente situações de desemprego, subemprego e dificuldades de acesso aos mercados de trabalho; 4. A inclusão "precoce e criminosa" de crianças e de adolescentes nos mercados de trabalho; 5. O aumento significativo do trabalho feminino em diversos países, tanto nos países capitalistas centrais, quanto naqueles situados nas periferias do sistema, em especial em condições de trabalho temporário e desregulamentado; 6. O aumento do trabalho em domicílio, "propiciada pela desconcentração do processo produtivo, pela expansão de pequenas e médias unidades produtivas", pela crescente introdução da telemática e formas "flexíveis" de organização da produção (ANTUNES, 2005, p. 28-31).

Se essas tendências são importantes, tão ou mais é a que se observa mais recentemente, com o desenvolvimento de empresas-aplicativo, que têm integrado um número crescente de trabalhadores (em condições vulneráveis) nos mercados de trabalho. Em 2020, por exemplo, 11,4 milhões de trabalhadores brasileiros passaram a recorrer a trabalhos por aplicativos para garantir parte ou a totalidade de suas rendas, alcançando, com esse crescimento, um universo muito significativo de trabalhadores: 20% da população adulta do país, ou aproximadamente 32,4 milhões de pessoas (INSTITUTO LOCOMOTIVA, 2021). Esses trabalhadores estão inseridos nos mercados de trabalho a partir de novas formas de uso "flexível" da força-de-trabalho. Como indica Ludmila Abílio, o trabalho realizado através de plataformas digitais insere os trabalhadores num contexto de "dataficação do trabalho", no qual o trabalho de milhares de pessoas é acompanhado e controlado de forma minuciosa e em tempo real pelos supervisores das empresas, através da mediação do aplicativo (ABÍLIO, 2019). A aparência de autonomia, nesse sentido, encobre formas sofisticadas de controle das empresas sobre os trabalhadores, ao ponto de, como no exemplo anteriormente citado, esses serem demitidos a partir de critérios definidos pela inteligência artificial. Mas não é somente isso. Esses trabalhadores têm salários que são definidos pelas tarefas realizas e estão à disposição, "a todo tempo", "livres para servir". Além disso, são inteiramente responsabilizados por suas condições do trabalho, sem a garantia de relações contratuais das quais resultem algum tipo de proteção legal no trabalho que realizam (desde regulamentação de jornada de trabalho, passando pela definição da remuneração do trabalho e alcançando outras garantias trabalhistas, como por exemplo férias, décimo terceiro, inclusão num sistema previdenciário etc.). E, algo fundamental, embora estabeleçam uma relação direta com os meios de produção (os carros, as motos, os celulares, as bicicletas etc., utilizados na realização do trabalho) – ainda que possam não ser os proprietários desses meios (podem alugar, por exemplo) – são trabalhadores que não são proprietários dos meios de produção mais importantes nessa forma de organização da produção: os próprios aplicativos (ABILIO, 2019).

Portanto, na "nova morfologia do trabalho", implicada nas mais recentes e "flexibilizadas" formas de acumulação capitalista, um fenômeno que ganhou maior visibilidade, constituindo-se numa experiência cada vez mais próxima para um número crescente de trabalhadores, é a *precarização do trabalho*. Precarização do trabalho que expressa o que nas últimas décadas tem sido amplamente enfatizado nas ciências sociais (BOURDIEU, 1998; BAUMAN, 2011; DRUCK, 2011; STANDING, 2017; ANTUNES, 2018) como uma experiência combinada de falta de garantias (de trabalho, de profissão, de renda, de condições de sobrevivência), de incertezas (quanto à continuação e relativa estabilidade futura, no trabalho e nos projetos de vida) e de inseguranças (quanto à inserção e permanência no mercado de trabalho, à renda proveniente do trabalho, a garantias legais e de proteção no trabalho).

No contexto de transformações que ocorrem no "mundo do trabalho" no Brasil a partir das últimas décadas, a precarização do trabalho pode ser identificada através de um "conjunto de indicadores" (DRUCK, 2011): 1. A precarização que decorre da "vulnerabilidade das formas de inserção" e das desigualdades sociais presentes nos mercados de trabalho do País (em 2009, 22% dos ocupados com remuneração no Brasil recebiam menos do que um salário mínimo) (DRUCK, 2011, p. 48); 2. A precarização que decorre das diferentes formas de intensificação do trabalho e de dinâmicas de terceirização do processo produtivo, expressão de transformações tecnológicas e organizacionais nos processos de trabalho que tendem a impor aos trabalhadores "metas inalcançáveis", longas jornadas de trabalho, polivalência; e que se sustenta "na gestão pelo medo, na discriminação criada pela terceirização [...] e nas formas de abuso de poder" (DRUCK, 2011, p. 48); 3. A precarização que decorre das condições de insegurança e de saúde dos trabalhadores, dados os padrões de gestão que "desrespeitam o necessário treinamento, as informações sobre riscos, as medidas preventivas coletivas" (DRUCK, 2011, p. 49); 4. A precarização que decorre da perda das identidades individual e coletiva, em condições nas quais a situação de desemprego e de "ameaça permanente da perda do emprego" se constituem "numa eficiente estratégia de dominação no âmbito do trabalho", resultando disso experiências de desenraizamento, de perda de vínculos, de corrosão da autoestima (num mundo que avisa aos indivíduos, a todo o momento, que "são inúteis para o mundo"), de destruição da solidariedade de classe (DRUCK, 2011, p. 50); 5. A precarização que decorre da fragilização da organização dos trabalhadores, dadas as crescentes dificuldades de organização sindical e de lutas em defesa de interesses coletivamente compartilhados pelos trabalhadores (DRUCK, 2011, p. 50); 6. Por fim, a precarização que decorre da "condenação e descarte do Direito do Trabalho", expressão dos ataques, questionamentos e relativização da importância das "formas de regulamentação do Estado,

cujas leis trabalhistas e sociais têm sido violentamente condenadas pelos 'princípios' liberais de defesa da flexibilização" (DRUCK, 2011, p. 52).

É esse processo de precarização do trabalho que está na base do que, neste artigo, se define como experiências de *desengajamento social*. Desengajamento social que decorre da condição de falta de garantias, de incertezas e de inseguranças que caracteriza a experiência de trabalho e de vida de parcelas significativas trabalhadores na atualidade. Uma condição que alcança um número cada vez maior de pessoas que vivem do trabalho, mas que não se resume àquelas que já se encontram em situação de precarização, pois, como propõe Zygmunt Bauman:

> Quão frágeis e incertas se tornaram as vidas daqueles já dispensáveis como resultado de sua dispensabilidade não é muito difícil de imaginar. A questão é, porém, que – pelo menos psicologicamente – todos os outros também são afetados, ainda que por enquanto apenas obliquamente. No mundo do desemprego estrutural ninguém pode se sentir verdadeiramente seguro. [...]. 'Flexibilidade' é a palavra do dia. Ela anuncia empregos sem segurança, compromissos ou direitos, que oferecem apenas contratos a prazo fixo ou renováveis, demissão sem aviso prévio e nenhum direito à compensação [...]. (BAUMAN, 2001, p. 185).

Essa é a condição de trabalho e de existência que, como indica Bauman, tende a levar homens e mulheres a perceberem o mundo "como um contêiner cheio de objetos *descartáveis* [...] – inclusive os seres humanos" (BAUMAN, 2001, p. 186. Grifos no original), impulsionando a valorização do "agora" como estratégia de vida e a promoção do "enfraquecimento e decomposição dos laços humanos, das comunidades e das parcerias" (BAUMAN, 2001, p. 187). Uma experiência existencial que tende a corroer e "autoperpetuar a falta de confiança" das pessoas em relação a elas mesmas, nos outros e nas instituições (BAUMAN, 2001, p. 189-90). É nesse contexto histórico de "flexibilidade" que as experiências das pessoas são minadas por uma condição marcada por incertezas e ansiedades, quando a possibilidade de não encontrar uma ocupação, ou encontrar uma ocupação vulnerável, sem garantias, não permite a criação de tempos, nos diferentes espaços das relações sociais, para estabelecer confiança em si, confiança nos outros, construir comunidades, estabelecer projetos de vida de médio e longo prazos.

Trabalhadores que vivenciam essas experiências de precarização têm em suas trajetórias profissionais a perda de direitos, as remunerações comprometidas, a efemeridade nas formas de inserção e, mesmo, nas condições de trabalho. É importante registar, nesse sentido e no caso brasileiro, pelo simbolismo que representa, que a reforma trabalhista aprovada no País em 2017 tornou legal o "trabalho intermitente",[2] um tipo de trabalho que, como enfatizado por István Mészáros, torna o

trabalhador um indivíduo disponível para submissão a diferentes horários de trabalho (MÉSZÁROS, 2014). A descontinuidade no trabalho, a efemeridade nas experiências de trabalho, a fragilidade nos laços sociais estabelecidos nas comunidades de trabalho, a insegurança quanto às novas formas de inserção no mercado de trabalho, as dificuldades de planejamento a médio e longo prazos, são condições existenciais que se tornam cada vez mais próximas não somente desses trabalhadores, mas de todas as pessoas que vivem do trabalho.

2 PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO E DESENGAJAMENTO SOCIAL NOS MERCADOS DE TRABALHO DE CIDADES MÉDIAS DO RIO GRANDE DO SUL.

Como indicado anteriormente, são os dados dos mercados formais de trabalho de cidades médias gaúchas – Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul – que sustentam empiricamente a análise aqui apresentada sobre a flexibilidade contratual e suas repercussões sobre as experiências de trabalho. Sob o ponto de vista dos procedimentos metodológicos, portanto, trata-se de uma investigação que considera dados secundários (dados do CAGED), relacionados aos mercados formais de trabalho das três cidades indicadas, no período entre janeiro de 2018 e agosto de 2021. Os dados considerados são os seguintes: 1. estoque de empregos formais, por setores de atividade econômica; 2. dinâmica de admissões e de desligamentos nos mercados formais; 3. razões das admissões e dos desligamentos; 4. ocupações que mais admitiram no período analisado, com respectivas médias salariais.

As três "cidades médias"[3] consideradas têm grande importância na dinâmica de desenvolvimento de suas regiões de abrangência, sendo referências econômicas, de oferecimento de serviços, de presença de importantes instituições públicas (nas áreas da saúde, da educação), na articulação (econômica e política) de suas regiões com o restante do território gaúcho, com outras regiões do país e, mesmo, com o exterior.

Caxias do Sul é a principal referência fora da Região Metropolitana de Porto Alegre em termos de desenvolvimento econômico no Rio Grande do Sul. Com 96% de sua população residindo em espaços urbanos (IBGE, 2010), o município é considerado o segundo maior polo metalmecânico do Brasil, setor que responde por 65% do PIB (Produto Interno Bruto) municipal (ROCHA, 2008). Destaca-se, portanto, pela importância das atividades industriais, tanto sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico quanto na estruturação do mercado de trabalho do município. Caxias do Sul é, inclusive, expressão de uma região do Rio Grande do Sul que, historicamente, se desenvolveu tendo uma base produtiva

diversificada, com uma indústria que não está majoritariamente vinculada às atividades agropecuárias.

Passo Fundo é a principal referência do norte do Rio Grande do Sul, destacando-se como polo regional tanto em atividades comerciais quanto no oferecimento de serviços de saúde e de educação. Embora tenha 97% de sua população residindo em espaços urbanos (IBGE, 2010), a importância das atividades agropecuárias coloca a cidade numa posição estratégica naquela região, devido à estrutura de atendimento às demandas urbanas do setor agropecuário, através de um sistema financeiro voltado ao crédito agrícola, do estabelecimento de instituições de pesquisa voltadas ao agronegócio, da presença de indústrias de alimentação e de máquinas e implementos agrícolas (FERRETTO, 2011).

E Santa Cruz do Sul é conhecida pela presença histórica da produção agroindustrial do tabaco. Nesse sentido, é expressão de cidades médias que, no Rio Grande do Sul, se vinculam à produção agroindustrial. Com 89% de sua população residindo em espaços urbanos (IBGE, 2010), o município concentra as principais indústrias de tabaco do Brasil (Philip Morris, Souza Cruz, Japan Tobacco International, Universal Leaf Tobacos), responsáveis pelo processamento de grande parte da produção realizada no sul do país. Sob o ponto de vista do mercado de trabalho, além de ser um polo regional de empregos, Santa Cruz do Sul tem uma singularidade que decorre do caráter sazonal da organização da produção industrial do tabaco: no município, um número significativo de trabalhadores atua em/disputa empregos temporários (na região chamados de “safristas”), muitos dos quais oferecidos nos primeiros semestres do ano, atendendo necessidades da indústria fumageira (VOGT, 1997).

Essas breves informações acerca das cidades médias consideradas na análise já permitem indicar algumas características de seus mercados formais de trabalho. A primeira delas está relacionada à própria participação do trabalho formal no universo de ocupações em cada uma das três cidades. Tomando como referência o ano de 2019, Caxias do Sul tinha 196.279 pessoas ocupadas (38,4% do total da população então residente no município) e o estoque de empregos formais em janeiro daquele ano era de 151.582 empregos, equivalendo a 77,2% do total de pessoas ocupadas. Em Passo Fundo, também em 2019, 74.548 pessoas estavam ocupadas (36,7% do total da população residente no município naquele ano) e seu estoque de empregos formais em janeiro de 2019 era de 57.157 empregos, equivalentes a 76,7% do total de pessoas ocupadas. E Santa Cruz do Sul tinha 52.522 pessoas ocupadas em 2019 (40,3% da população residente no município naquele ano) e o estoque de empregos formais no município em janeiro de 2019 era de 38.752 empregos, o que significa que 73,8% do total de ocupados no município atuavam no mercado formal (IBGE, 2021; MTE/CAGED, 2021). São

dados, portanto, que ressaltam a importância dos mercados formais de trabalho nas três cidades, em especial se considerado que, em 2019, a informalidade no mercado de trabalho brasileiro alcançou 41,6% dos trabalhadores ocupados no país (IBGE, 2019).

2.1 A DINÂMICA DE ADMISSÕES E DE DESLIGAMENTOS NO PERÍODO ENTRE 2018 E 2021.

Diferenças importantes entre os mercados de trabalho das três cidades, no entanto, podem ser observadas na distribuição dos empregos formais entre os diferentes setores econômicos. Como pode ser observado no quadro a seguir, Caxias do Sul se destaca pela significativa participação da indústria de transformação no total de empregos formais, com presença também importante dos empregos vinculados às atividades de serviços. Em Passo Fundo e em Santa Cruz do Sul, porém, são as atividades de serviços que têm maior importância; ainda que, em Passo Fundo, as atividades vinculadas ao comércio compreendam 31,2% dos empregos formais e que, em Santa Cruz do Sul, 30% desses empregos estejam vinculados às atividades industriais (Quadro 01).

QUADRO 01 – Empregos formais em Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul, por participação dos setores econômicos (agosto de 2021).

Número de empregos / Setor econômico	Caxias do Sul		Passo Fundo		Santa Cruz do Sul	
	n.	%	n.	%	n.	%
Indústria da Transformação	66.508	42,8	9.938	15,6	12.812	30,0
Construção Civil	4.665	3,0	3.860	6.1	3.134	7,3
Comércio	28.440	18,3	19.877	31,2	9.926	23,2
Serviços	54.201	34,8	29.131	45,7	16.613	38,8
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	1.722	1,1	916	1,4	282	0,6
Total	155.536	100,0	63.722	100,0	42.767	100,0

Fonte: MTP/Novo CAGED, 2021. Dados organizados pelos autores.

Para os fins da análise apresentada no presente texto, no entanto, os dados que precisam ser destacados estão relacionados com a dinâmica de admissões e de desligamentos observada nos mercados de trabalho das cidades investigadas. O quadro a seguir apresenta esses dados, considerando as variações semestrais no período entre janeiro de 2018 e junho de 2021 (Quadro 02).

QUADRO 02 – Dinâmica de admissões e de desligamentos nos municípios de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul, no período entre janeiro de 2018 e agosto 2021.

Dinâmica Adm./ Desl. Semestres	Caxias do Sul		Passo Fundo		Santa Cruz do Sul	
	Adm.	Desl.	Adm.	Desl.	Adm.	Desl.
Primeiro semestre 2018	36.258	31.170	12.871	12.886	14.893	8.322
Segundo semestre 2018	31.565	31.732	12.451	11.453	8.894	14.503
Primeiro semestre 2019	36.974	33.782	14.946	14.331	14.861	9.271
Segundo semestre 2019	29.115	32.374	12.582	12.402	9.154	14.446
Primeiro semestre 2020	25.644	32.829	11.585	13.371	12.730	10.022
Segundo semestre 2020	30.532	27.683	12.181	10.461	9.983	13.212
Primeiro semestre 2021	39.209	33.378	16.722	14.427	15.637	10.139
Total no período	229.297	222.948	98.985	94.226	86.152	79.915

Fonte: MTP/CAGED – Perfil dos Municípios, 2021; MTP/Novo CAGED, 2021. Dados organizados pelos autores.

Uma primeira questão a ser destacada está relacionada às repercussões da pandemia da Covid-19, o que ocorreu principalmente no primeiro semestre de 2020, quando o número de desligamentos foi significativamente superior ao número de admissões. Santa Cruz do Sul, no entanto, foi exceção, pois, como indicado anteriormente, da organização da produção industrial no setor fumageiro resulta uma demanda maior de trabalhadores nos primeiros semestres; o caráter sazonal da produção industrial do tabaco, nesse sentido, dá contornos específicos ao mercado de trabalho no município, já que o tabaco é processado pelas indústrias nos primeiros semestres, períodos nos quais são contratados trabalhadores temporários, que são desligados tão logo o processamento termina (a partir dos meses de julho/agosto). Tanto é assim que, como pode ser observado no quadro 02, em todos os anos analisados a dinâmica de admissões e de desligamentos em Santa Cruz do Sul tem um padrão: nos primeiros semestres o número de admissões é superior ao número de desligamentos, enquanto que nos segundos semestres se observa uma inversão, sendo o número de desligamentos superior ao número de admissões.

Observa-se, também, um alto número de desligamentos em todos os anos, expressão importante da flexibilidade contratual que existe nas cidades investigadas e da descontinuidade dos vínculos empregatícios a que estão submetidas parcelas significativas de trabalhadores. Em Caxias do Sul, inclusive, se considerado um recorte anual, somente em 2018 o número de admissões superou o número de desligamentos (em 2020, por exemplo, ocorreram 4.33[4] desligamentos a mais do que o

número de admissões). Para uma melhor compreensão das descontinuidades que estão presentes nos vínculos empregatícios nas cidades investigadas, o quadro a seguir apresenta os dados sobre os desligamentos, as admissões e o estoque de empregos existente nos anos de 2018, 2019, 2020. A partir desses dados será possível, então, estabelecer um índice (aproximado) de rotatividade nos empregos6 nesses três anos (Quadro 03).[5]

QUADRO 03 – Estoque de empregos formais nos meses de janeiro de 2018, 2019 e 2020 e dinâmica de admissões e de desligamentos nesses períodos em Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul.

Dados / Cidades	2018			2019			2020		
	D	E	R	D	E	R	D	E	R
Caxias do Sul	62.902	151.582	41,5	66.156	145.173	45,6	56.176	154.894	36,3
Passo Fundo	24.339	57.157	42,6	27.528	58.846	46.8	23.766	63.080	37,7
Santa Cruz do Sul	22.825	38.752	58,9	24.015	38.673	62,1	22.713	41.158	55,2

Fonte: MTP/CAGED – Perfil dos Municípios, 2021; MTP/Novo CAGED, 2021. Legenda: D – Desligamentos; E – Estoque de Empregos; R – Resultado. Dados organizados pelos autores.

De imediato, percebe-se que os índices de rotatividade, nas três cidades, apresentaram um crescimento de 2018 para 2019 e uma significativa redução em 2020, ano em que a pandemia da Covid-19 teve início. Nos limites dos objetivos deste texto não é possível investigar as razões dessa diminuição. Embora se possa indicar, num exercício hipotético, que essa diminuição esteve vinculada ao contexto de crise sanitária e econômica decorrente da pandemia, quando se observou a diminuição na procura por outros/novos empregos (por parte dos trabalhadores) e uma estabilização nas admissões e nos desligamentos (por parte das empresas), após os "ajustes" que ocorreram nos meses de abril e maio de 2020, quando efetivamente ocorreram mais desligamentos. Essa hipótese, no entanto, poderia explicar especificidades dos três mercados de trabalho investigados, pois não se aplicaria ao estado do Rio Grande do Sul e, mesmo, ao Brasil, onde, como será indicado adiante, não foram observadas as mesmas diminuições nos índices de rotatividade durante 2020. Para além dessa questão, no entanto, pretende-se enfatizar duas outras.

A primeira delas decorre de uma relativa aproximação dos dados relacionados às cidades de Caxias do Sul e de Passo Fundo com os dados relacionados ao Rio Grande do Sul e ao Brasil. Considerados os mesmos critérios utilizados para a definição dos índices de rotatividade nas três cidades, no Rio Grande do Sul esses índices foram de 41,4% em 2018, de 42,6% em 2019 e de 41,3% em 2020; e no Brasil esses

índices foram de 37,6% em 2018, de 39% em 2019 e de 40,8% em 2020.[6] Embora possam ser observadas diferenças quando os anos são considerados individualmente, na média do período o índice de rotatividade foi de 41,1% em Caxias de Sul, de 42,4% em Passo Fundo, de 41,8% no Rio Grande do Sul e de 39,1% no Brasil. Portanto, tanto nessas duas cidades consideradas, quanto no Rio Grande do Sul e no país, anualmente e no período considerado aproximadamente 40% dos trabalhadores formais vivenciaram experiências de desligamento de emprego.

A segunda questão está diretamente vinculada à cidade de Santa Cruz do Sul, onde os índices de rotatividade são significativamente superiores se comparados com aqueles observados nas duas outras cidades. Na média do período, o índice de rotatividade em Santa Cruz do Sul é de 58,7%, contra os 41,1% de Caxias do Sul e os 42,4% de Passo Fundo. Certamente, essa diferença está diretamente vinculada às características do mercado de trabalho em Santa Cruz do Sul, pois, como já foi registrado, o uso temporário da força de trabalho tem grande importância no modo como o processo produtivo da indústria fumageira está organizado no município. Do fato de parcelas importantes de trabalhadores serem contratados apenas para os primeiros semestres dos anos, sendo desligados nos começos dos segundos semestres, resulta um maior fluxo de trabalhadores no mercado de trabalho, inclusive por que muitos desses trabalhadores temporários procuram outras atividades nos segundos semestres, voltando a atuar na indústria fumageira no ano seguinte. Trata-se, portanto, de uma característica importante de um mercado de trabalho onde os índices de rotatividade são mais elevados, expressando uma condição de maior vulnerabilidade dos empregos formais.

Para os fins propostos neste texto, interessa destacar, sem relativizar as diferenças apontadas, os dados olhados conjuntamente. Note-se, nesse sentido, que a média (das três cidades médias) de trabalhadores que vivenciaram experiências de desligamento no emprego foi de 47,7% em 2018, 51,5% em 2020 e 43,1% em 2021. São experiências de afastamento (voluntário ou compulsório) de um local de trabalho, mas também experiências de busca (ou de uma situação prolongada de desemprego) de um novo local de trabalho, não necessariamente no mercado formal.

Para uma melhor compreensão de como essa dimensão da flexibilidade contratual coloca-se como experiência de descontinuidade nos mercados de trabalho e, nesse sentido, de precarização do trabalho presente nas cidades médias gaúchas, o próximo item apresenta uma análise das motivações dos desligamentos ocorridos durante o período entre 2018 e 2021.

2.2 ANALISANDO AS RAZÕES DOS DESLIGAMENTOS.

Como indicado anteriormente, os dados do CAGED permitem analisar a dinâmica mensal de admissões e de desligamentos, em todos os municípios do país, permitindo, também, a identificação das modalidades de admissões e de desligamentos. A partir dessa identificação é possível, então, analisar os desligamentos que ocorrem por razões vinculadas aos trabalhadores ou, então, aqueles que ocorrem por razões das empresas (motivações "voluntárias" e "compulsórias", respectivamente). O quadro a seguir apresenta esses dados, considerando as três cidades médias investigadas e os anos de 2018 e 2019, pois o "novo CAGED", que disponibiliza informações sobre o trabalho formal no Brasil a partir de 2020, não permite identificar esses dados (Quadro 04).

QUADRO 04 – Dinâmica de Admissões e de Desligamentos, por tipo de admissão e de desligamento, nas cidades de Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul (2018 e 2019).

Períodos / Condição de admissão/desligamento	2018		2019	
	n.	%	n.	%
Admissões	**116.932**	**100,0**	**117.632**	**100,0**
Primeiro emprego	7.392	6,3	6.995	5,9
Reemprego	105.074	89,9	104.995	89,3
Reintegração	41	-	39	-
Contrato prazo determinado	4.425	3,8	5.603	4,8
Desligamento	**110.066**	**100,0**	**116.615**	**100,0**
Dispensa sem justa causa	51.542	46,8	52.847	45,4
Dispensa com justa causa	745	0,7	1.060	0,9
A pedido	28.679	26,1	31.137	26,7
Término de contrato	25.051	22,8	26.716	22,9
Aposentadoria	14	-	38	-
Morte	372	0,3	332	0,3
Término contrato prazo determinado	2.240	2,0	2.356	2,0
Não declarado	1.423	1,3	2.129	1,8

Fonte: MTP/CAGED – Perfil dos Municípios, 2021. Dados organizados pelos autores.

Em relação às admissões, observa-se que a maioria é de trabalhadores que já estavam inseridos no mercado de trabalho, com uma experiência anterior de emprego. Os dados não permitem uma análise precisa da condição dos jovens (primeiro emprego) nos mercados de trabalho, embora é conhecida a situação de maior precarização que caracteriza esse segmento de trabalhadores no país; também não é possível identificar se houve, a partir de 2018 e já em decorrência da "reforma trabalhista" de 2017, aumento dos empregos temporários (embora os números indiquem isso).

Porém, em relação aos desligamentos, os dados apresentados indicam que a maioria deles ocorreu como resultado de uma motivação empresarial, seja por que os trabalhadores foram demitidos sem justa causa, seja por que estavam trabalhando temporariamente. Assim, somando os índices dos que foram desligados "sem justa causa" com os que foram desligados por que tinham "contrato temporário" e os que estavam atuando por um tempo determinado, chega-se a 71,6%, em 2018 e a 70,3%, em 2019, do total de desligamentos ocorridos em cada um daqueles anos. São dados importantes para indicar que essa dimensão de flexibilidade contratual é, também, uma estratégia de dominação sobre os trabalhadores, pois as empresas não se comprometem com políticas de "retenção" de seus empregados, adotam as demissões como uma estratégia de organização de seus processos produtivos, impulsionam uma cultura de insegurança junto aos trabalhadores.

Note-se, ainda, que nos dois anos considerados os índices de trabalhadores que solicitaram desligamento não podem ser relativizados: 26,1% em 2018 e 26,7%, em 2019 dos desligamentos foram "a pedido". Não se pode desconsiderar que a conjuntura analisada foi desfavorável aos trabalhadores, já que o desemprego estava em alta no país. Mesmo assim, quase um terço dos trabalhadores pediram demissão. O que significa dizer que, mesmo em condições adversas no mercado de trabalho, os trabalhadores induzem suas próprias demissões, seja pelos baixos salários, pelas baixas possibilidades de ascensão profissional, pela possibilidade de acessar determinados direitos trabalhistas (multa rescisória, seguro-desemprego), seja pelo desejo de um trabalho melhor (expectativa que cresce diante da própria possibilidade limitada de ascender profissionalmente).

Tem-se, portanto, uma condição histórica em que essa dimensão da flexibilidade contratual, que remete diretamente às descontinuidades nas experiências de emprego (decorrente da dinâmica de admissões e de desligamentos), tem uma funcionalidade na própria reprodução do capital. As empresas encontram no trabalho temporário e de curta duração uma estratégia de organização de seus processos produtivos, atendendo suas necessidades de força-de-trabalho, seja de modo sazonal, seja para determinados períodos do ano (trabalho temporário de final de ano, por exemplo). Ao mesmo tempo, se desobrigam com compromissos decorrentes da manutenção mais prolongada dos trabalhadores (investimentos em qualificação profissional, inserção em planos de carreira e melhoria salarial). Considere-se, ainda, que as demissões de trabalhadores com menos de um ano de tempo de serviço não requerem homologação da rescisão do contrato de trabalho, o que permite a realização de "acordos" entre empresas e trabalhadores, podendo daí resultar desoneração de custos da demissão para as empresas. Atente-se, inclusive, que a reforma trabalhista de 2017 facilitou as

demissões, através, por exemplo, dos “comuns acordos”, nos quais há uma redução da percentagem de multa sobre o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), de 40% para 20%, o saque pelo trabalhador de apenas 80% do FGTS e a redução do aviso prévio para 15 dias.

2.3 EMPREGOS FORMAIS, SALÁRIOS E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.

Cabe, por fim, qualificar a natureza das ocupações que são criadas nos mercados formais de trabalho das cidades de Caxias do Sul, de Passo Fundo e de Santa Cruz do Sul. Os dados sistematizados pelo CAGED, em particular aqueles relacionados às ocupações que mais admitem e aos salários médios iniciais nessas ocupações, são importantes nessa análise.

Nessa direção, o quadro a seguir apresenta as cem ocupações que mais admitiram no período entre janeiro de 2018 e dezembro de 2019 nas três cidades, com seus respectivos salários médios iniciais. Observe-se que, durante aquele período, as 100 ocupações que mais admitiram totalizaram 188.199 admissões, um número que corresponde a 80,2% do total de admissões ocorridas naquele mesmo período (234.564 admissões) (Quadro 05).

QUADRO 05 – 100 ocupações que mais admitiram em Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul, no período entre janeiro de 2018 e dezembro de 2019, por quantidade de admissões e salário médio no momento da admissão.

Ocupações	n.	Salário médio	Ocupações	n.	Salário médio
Alimentador de linha de produção	18.973	1.267,25	Motorista ônibus rodoviário	822	1.956,21
Vendedor de comércio varejista	14.132	1.278,62	Trabalhador limpeza pública	800	1.213,14
Auxiliar de processam. de fumo	10.360	1.247,85	Instalador eletricista	777	1.526,24
Auxiliar de escritório, em geral	9.611	1.168,45	Enfermeiro	757	3.185,02
Faxineiro	9.062	1.081,48	Inspetor de qualidade	740	1.765,89
Assistente administrativo	8.165	1.254,24	Vendedor em domicílio	693	1.361,92
Operador de caixa	7.552	1.280,65	Mãe social	686	650,26
Repositor de mercadorias	5.739	1.350,26	Farmacêutico	682	2.497,37
Almoxarife	4.515	1.201,69	Recepcionista consultório	654	1.260,04
Trabalhador da agricultura	4.151	1.312,84	Operador torno com. num.	649	2.001,76
Auxiliar serviços de alimentação	4.081	1.169,57	Apontador de produção	623	1.279,73
Atendente de lanchonete	3.532	1.151,67	Pintor de obras	617	1.615,49
Técnico agrícola	3.279	1.826,29	Camareira de hotel	615	1.262,37
Recepcionista, em geral	3.065	1.256,66	Operador de máquinas fixas	606	1.490,08
Técnico em enfermagem	3.044	1.728,11	Operador centro de usinagem	583	2.150,87
Cozinheiro geral	2.780	1.250,97	Supervisor administrativo	578	3.060,09
Motorista de caminhão	2.745	1.873,66	Padeiro	555	1.368,01
Embalador, a mão	2.723	981,01	Lavador de veículos	550	1.698,97
Servente de obras	2.646	1.308,71	Produtor agrícola polivalente	514	1.383,96
Vigilante	2.351	1.339,90	Cuidador de idoso	505	1.238,56
Armazenista	2.172	1.297,49	Gerente administrativo	503	2.906,13
Pedreiro	2.059	1.677,90	Recreador	498	1.156,04
Atendente de lojas e mercados	2.045	1.217,97	Montador estrut. metálicas	489	1.566,45
Ajudante de motorista	2.008	1.281,72	Carpinteiro	469	1.809,65
Garçom	1.977	1.121,15	Trabalhador agropecuária	468	1.804,97
Assistente de vendas	1.900	1.293,90	Supervisor vendas comercial	463	2.476,58
Soldador	1.896	1.834,95	Marceneiro	457	1.547,92
Frentista	1.812	1.293,91	Program. sist. informações	450	2.276,92
Montador de máquinas e motores	1.811	1.609,57	Gerente loja e supermercado	428	2.188,90
Professor de nível médio	1.688	1.467,01	Conferente carga e descarga	423	1.480,73
Porteiro de edifícios	1.597	1.129,79	Costureiro de confecção	415	1.239,75
Auxiliar de contabilidade	1.517	1.597,29	Motorista de ônibus urbano	413	1.821,37
Processador de fumo	1.506	1.252,57	Chapeador de carrocerias	400	1.561,15
Promotor de vendas	1.423	1.238,05	Educador social	392	1.737,60
Operador máquinas-ferramentas	1.408	1.609,98	Montador de máquinas	373	1.732,62
Mecânico manutenção máquinas	1.192	1.670,95	Eletricista manut. eletroelet.	369	2.118,33
Trabalhador cultivo de árvores frutif.	1.186	1.194,06	Operador linha de montagem	355	1.360,10
Operador de empilhadeira	1.160	1.561,47	Expedidor de mercadorias	354	1.509,91
Motorista furgão ou veículo similar	1.145	1.466,75	Técnico segurança trabalho	352	2.339,26
Moldador de plástico por injeção	1.019	1.426,37	Operador de empilhadeira	348	1.776,21
Açougueiro	1.014	1.437,06	Técnico planejam. produção	342	2.598,42
Vendedor em comércio varejista	1.007	1.463,91	Analista de recursos humanos	319	2.582,48
Carregador	1.006	1.254,37	Desossador	316	1.458,95
Atendente de farmácia	986	1.287,68	Acabador de embalagens	301	1.453,07
Ajustador mecânico	977	1.278,06	Contador	295	3.160,28
Mecânico manutenção de automóveis	976	1.667,12	Operador máq. operatrizes	285	1.648,42
Vigia	938	1.189,95	Técnico garantia qualidade	275	2.469,34
Auxiliar de logística	874	1.080,28	Prensista	267	1.656,04
Vendedor pracista	848	1.598,57	Operador máq. dobrar chapas	265	1.369,12
Auxiliar de desenvolvimento infantil	847	1.081,75	Rebarbador de metal	263	1.477,29

Fonte: MTP/CAGED, 2021. Dados organizados pelos autores.

Sob o ponto de vista dos salários médios iniciais nas 100 ocupações que mais admitiram, os valores apresentados pelo CAGED são nominais. Para fins de análise, no entanto, considere-se o valor do salário mínimo em 2019, que era de R$ 998,00 (novecentos e noventa e oito reais). Com esse recorte tem-se, então, que, dentre as 188.199 admissões, 3.409 (1,8%) ocorreram em ocupações que tinham salários de até um salário mínimo, 148.243 (78,7%) ocorreram em ocupações que tinham salários superiores a um salário mínimo até um salário mínimo e meio, 28.254 (15%) ocorreram em ocupações que tinham salários superiores a um salário mínimo e meio até dois salários mínimos e 8.653 (4,5%) ocorreram em ocupações cujos salários eram superiores aos dois salários mínimos. São dados, portanto, expressivos da insegurança na renda que vivenciam parcelas significativas de trabalhadores. Note-se, inclusive, que as dez ocupações que mais admitiram no período (correspondentes a 92.260 admissões ou 49% das admissões que ocorreram dentre as 100 ocupações que mais admitiram) tinham salário inicial de, no máximo, 1,35 salário mínimo (ou, em valores nominais de 2019, R$ 1.350,26). Uma remuneração que também expressa um nível de insegurança nos empregos, do que decorre, inclusive, a baixa motivação em permanecer nos empregos existentes, ilustrada no quase um terço de trabalhadores que, no período analisado, pediram demissão (em que pese a conjuntura de desemprego).

Os dados apresentados no quadro 05 permitem, também, problematizar proposições favoráveis a possíveis repercussões positivas de dinâmicas de reestruturação produtiva das empresas, numa direção de cada vez maior inserção no contexto das transformações técnico-científicas e organizacionais que ocorrem já a partir das últimas décadas do século XX. O que se observa é que, mesmo que empresas existentes nas três cidades estejam comprometidas com transformações tecnológicas e organizacionais, as dinâmicas de desenvolvimento das regiões onde estão localizadas essas cidades não têm repercutido na demanda (exigência e criação) por perfis ocupacionais mais diretamente associados à “crescente capacitação tecnológica”. Pois, em sua grande maioria, as ocupações que mais admitiram durante o período de análise não são ocupações que podem ser identificadas com as “ocupações modernas” (profissionais técnicos, técnicos superiores e direção).

Pochmann (2001), analisando a mudança na composição ocupacional no Brasil durante os anos 1990, apresentou uma importante distinção entre “ocupações de nível superior”, “ocupações de nível intermediário” e “ocupações de nível inferior”. Naquela distinção, o autor integrou “postos de gerência, direção, planejamento e programação e de nível superior” nas primeiras, “postos de controle de supervisão, operadores e administração” nas segundas e “postos de atividades simples, manuais e

de execução" nas terceiras (POCHMANN, 2001, p. 53). Considerando essa distinção e aplicando-a para uma análise das 100 ocupações que mais admitiram nas três cidades investigadas, tem-se que apenas 3,1% das admissões podem ser classificadas como "ocupações de nível superior",7 enquanto que 16% se vinculam a ocupações de nível intermediário[8]e 80,9% se vinculam a ocupações de nível inferior.[9]

Trata-se, portanto, de características importantes de mercados de trabalho de regiões onde a dinâmica de desenvolvimento não promove/fortalece atividades vinculadas a um padrão técnico-produtivo integrado e integrador das transformações técnico-científicas e organizacionais dos últimos tempos. As ocupações demandadas, nesse sentido, estão muito mais vinculadas a uma estrutura produtiva pouco favorável ao impulso e à necessidade de ocupações profissionais superiores e mais qualificadas. Uma condição histórica que também promove inseguranças e incertezas para os trabalhadores no que diz respeito aos seus projetos de qualificação profissional. Por um lado, vivenciam as pressões ideológicas de discursos que ressaltam a importância da "qualificação permanente" (funcionais em contextos de precarização do trabalho e de desemprego, na medida em que responsabilizam os indivíduos pelos sucessos e fracassos no mercado de trabalho). Mas, por outro lado, encontram empregos que não têm grandes exigências em termos de qualificação profissional. No caso específico das três cidades investigadas, essa condição histórica é, inclusive, explicitada pelo perfil escolar dos trabalhadores que são admitidos, tal como está apresentado no quadro a seguir (quadro 06).

QUADRO 06 – Admissões ocorridas em Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul, no período entre janeiro de 2020 e agosto de 2021, por escolaridade dos trabalhadores que foram admitidos.

Trabalhadores Escolaridade	n.	%
Analfabeto	330	0,2
Fund. Incompleto	20.622	14,3
Fund. Completo	21.061	14,5
Médio Incompleto	25.645	17,7
Médio Completo	41.422	28,6
Superior Incompleto	15.856	10,9
Superior Completo	20.019	13,8
Total	144.955	100,0

Fonte: MTP/Novo CAGED, 2021. Dados organizados pelos autores.

Como pode ser observado, 53,3% das vagas preenchidas no período entre janeiro de 2020 e agosto de 2021 foram ocupadas por trabalhadores que tinham, no mínimo, o ensino médio concluído. Considerando, como indicado anteriormente, que a maioria das vagas oferecidas nas três cidades está relacionada a ocupações de nível inferior (postos de atividades simples, manuais e de execução), pode-se concluir que há uma utilização de trabalhadores qualificados (pelo menos sob o ponto de vista da escolaridade) em ocupações com menor grau de exigência profissional; situação agravada, inclusive, pelo acirramento da competição no mercado de trabalho, no contexto de aumento de desemprego existente nos últimos anos no Brasil e intensificado a partir da pandemia da Covid-19. Sob o ponto de vista de uma análise da dinâmica dos mercados de trabalho, trata-se de um fenômeno que expressa uma condição histórica na qual as vagas existentes são preenchidas por trabalhadores mais qualificados (em detrimento dos trabalhadores menos qualificados) não por uma demanda de mão-de-obra qualificada, mas por um "estímulo de oferta" (existência de uma força-de-trabalho escolarizada). Para os trabalhadores, no entanto, essa condição expressa uma realidade histórica caracterizada tanto pela insegurança na relação entre escolaridade e empregabilidade, quanto pela frustração diante dos investimentos que realizam visando melhorar as condições de oferta da mercadoria que possuem: sua própria força de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Cabe destacar, num exercício de síntese dos dados que foram apresentados no texto, três questões principais.

A primeira está relacionada às repercussões da recente dinâmica histórica de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, em especial a partir de 2015/2016, sobre as pessoas que vivem do trabalho no país. Como está amplamente registrado na bibliografia, nos meios de comunicação, no cotidiano das cidades, nesse período a precarização do trabalho foi intensificada no país. E, para parcelas significativas de trabalhadores, o desemprego, o subemprego, o salário insuficiente, a falta de garantias legais no trabalho são fenômenos que convivem lado-a-lado com outras formas de precarização, decorrentes de políticas governamentais que comprometem a atuação estatal nas áreas sociais,[10] submetem o Estado brasileiro a um regime fiscal e tributário que reproduz as históricas e extremadas desigualdades sociais presentes no país[11] e mercantilizam cada vez mais serviços públicos (água, saneamento básico, segurança, transporte, energia etc.), transformando todo o tempo/espaço existente em tempo/espaço de exploração capitalista.

A segunda questão se refere às especificidades das cidades médias investigadas. Claro que se deve atentar às particularidades locais e regionais, manifestadas no modo como a dinâmica de desenvolvimento nacional (e global) repercute nas cidades e nas regiões, mas também nas formas de ação e de reação dessas diante das possibilidades e dos desafios que decorrem do desenvolvimento do capitalismo nas escalas nacional e global. Como ficou evidenciado principalmente no exemplo de Santa Cruz do Sul, determinadas características locais da estrutura produtiva são fundamentais para a compreensão de como o mercado de trabalho se conforma, desde os tipos de empregos que são oferecidos até a amplitude das formas de precarização do trabalho. No entanto, a *forma* local/regional é expressão de um *conteúdo* que é global, pois, como indicado ao longo do artigo, as formas "flexíveis" e precárias não são modalidades atípicas de uso da força-de-trabalho na história recente do modo de produção capitalista.

E a terceira questão remete ao que, afinal, se colocou como objetivo principal da investigação realizada: a análise das repercussões de um processo de precarização do trabalho sobre a experiência (de trabalho e de vida) das pessoas que vivem do trabalho. A análise dos dados agrupados pela pesquisa do CAGED revela que as três cidades médias investigadas têm uma matriz econômica do setor industrial, de serviços e agroindustrial com prevalências distintas, mas têm uma rotatividade no emprego da força de trabalho que se aproxima da média nacional de 40%. Este movimento de exclusão e inclusão de uma força de trabalho cativa cria uma espécie de exército de reserva, de uma força de trabalho rotativa, que tem a sua empregabilidade permanentemente ameaça por uma dinâmica imposta pelo capital, com a anuência dos legisladores eleitos e dos governos.

Os dados apresentados, nesse sentido, indicam que parcelas significativas de trabalhadores, nas cidades médias investigadas, têm experiências de inserção (e de permanência) no mercado de trabalho caracterizadas pela falta de garantias, pelas incertezas, pelas inseguranças. Para essas pessoas (mas, como indicado, cada vez mais para todas as pessoas que vivem do trabalho), o empenho (no sentido de disposição e de confiança para determinação ação) consigo, com os outros, com as instituições é testado cotidianamente, como expressão de uma experiência de descontinuidade, de fragilidade das relações (nos tempos e nos espaços), da insistente desconfiança quanto à capacidade de definir (com o mínimo de autonomia) um projeto profissional e de vida.

REFERÊNCIAS.

ABÍLIO, Ludmila. Uberização: do empreendedorismo para o autogerenciamento subordinado. Revista Psicoperspectivas, vol.18, n.03, p. 41-51, 2019

ANTUNES, R. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: BOITEMPO, 2018.

_____. O caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: BOITEMPO, 2005.

BALTAR, Paulo. Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil. Texto para Discussão, 2036. Brasília: IPEA, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. A modernidade líquida. Rio de Janeiro, Zahar, 2011.

BOURDIEU, Pierre. Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. In: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_munici pio/index.php.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). A situação do trabalho no Brasil. São Paulo: DIEESE, 2001.

_____. A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000. São Paulo: DIEESE, 2012.

_____. Movimentação no mercado de trabalho: rotatividade, intermediação e proteção ao emprego. São Paulo: DIEESE, 2017.

DRUCK, Graça. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? Caderno CRH, Salvador, v. 24, n. spe 01, p. 37-57, 2011

ECHARRI, Miquel. 150 demissões em um segundo: os algoritmos que decidem quem deve ser mandado embora. El País, 10 out. 2021.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). IBGE Cidades. In: https://cidades.ibge.gov.br/. Consulta em 18 dez. 2021.

_____. Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios – 2019 (PNAD contínua 2019). Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/9173-pesquisanacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=26895&t=destaques. Consulta em: 18 dez. 2021.

FERRETO, Diego. Passo Fundo: a estruturação de uma cidade média gaúcha. São Paulo: USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011. (Dissertação de Mestrado).

GALVÃO, Andrea et al. Reforma trabalhista: precarização do trabalho e os desafios para o sindicalismo. Cadernos CRH, v. 32, n. 86, Salvador, maio/jun. 2019.

HARVEY, David. A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1993.

INSTITUTO LOCOMOTIVA. UOL – do whatsApp ao uber – 1 em cada 5 trabalhadores usa apps para ter renda. In:https://ilocomotiva.com.br/clipping/uol-do-whatsapp-ao-uber-1-em-cada-5-trabalhadores-usa-apps-para-ter-renda/. Consulta em: 15 dez. 2021.

MARTINS, Rodrigo. O emprego formal desaparece, a pobreza e a desigualdade avançam. Carta Capital. 17/01/2018. Disponível em: https://www.smetal.org.br/imprensa/o-emprego-formaldesaparece-a-pobreza-e-a-desigualdade-avancam/20180117-100123-w908. Acesso em: 14 dez. 2021

MATTOS, Fernando; LIMA, Sergiany. Apontamentos para o debate sobre o pleno emprego no Brasil, Economia e Sociedade, v. 24, n. 2, p. 293-328, ago. 2015.

MÉSZÁROS, István. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, Ricardo (org.). Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. São Paulo: BOITEMPO, 2006, p. 27-44.

PEREIRA, F. M., LEMOS, M. B. Cidades médias brasileiras: características e dinâmicas urbanoindustriais. Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE), Brasília, IPEA, v. 33, n. 1, p. 127-165, abr. 2003.

POCHMANN, Marcio. O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: BOITEMPO, 2001.

ROCHA, Jefferson Marçal. Agroecologia em Caxias do Sul: razões, ações e (des)ilusões. Perspectiva Econômica, v. 4, n. 1, p. 50-68, jan./jun. 2008.

SPOSITO, M. E. B. (org.). Cidades Médias: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

STANGIND, Guy. O precariado: a nova classe perigosa. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

VOGT, Olgário Paulo. A produção odo fumo em Santa Cruz do Sul, RS: 1849-1993. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1997.

NOTAS

Nota 1

O crescimento médio do Produto Interno Bruto brasileiro passou dos 4,7%, no período entre 2007 e 2010, para 2,2%, no período entre 2011 e 2014 (BALTAR, 2015).

Nota 2

"Considera-se como intermitente o Contrato de Trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria" (Contrato de Trabalho Intermitente. In: http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/contrato-de-trabalho-intermitente.htm).

Nota 3

"Cidades médias" são cidades que apresentam "potenciais de absorção" de investimentos e, ao mesmo tempo, não incorrerem em deseconomias de aglomeração, típicas das grandes metrópoles" (PEREIRA, LEMOS, 2003, p.127). Mais do que isso, são cidades que têm importância regional, pois são referências para um determinado número de municípios localizados num dado lugar identificado no interior de uma subnação, ao mesmo tempo em que articulam esses municípios com circuitos nacionais e mesmo internacionais de produção e de poder político (SPOSITO, 2007)

Nota 4

Existem, pelo menos, duas formas para calcular a taxa de rotatividade de empregos num dado período. A primeira considera, num dado período, a média entre admitidos e desligados, que é dividido pelo número de trabalhadores no início ou no final do período (tomado como referência da média de trabalhadores do período em questão) e multiplicado por 100; chegando-se, então, a um índice de rotatividade. A segunda considera apenas os desligamentos que ocorreram num dado período, cujo número é dividido pelo número (referência) de trabalhadores no período, obtendo-se um resultado que deve ser multiplicado por 100 (índice de rotatividade = desligamentos ÷ média de colaboradores no período x 100) (DIEESE, 2017). Para fins do cálculo apresentado neste texto será considerada a segunda forma, bem como o estoque de empregos nos meses de janeiro de 2019 (para o cálculo de 2018), de janeiro de 2020 (para o cálculo de 2019) e de janeiro de 2021 (para o cálculo de 2020).

Nota 5

Como os dados disponíveis para o ano de 2021 compreendiam, no momento em que o artigo foi escrito, o período entre janeiro e agosto, esse ano não está sendo considerado para a análise da rotatividade de empregos.

Nota 6

Índices construídos pelos autores, tomando como referência os dados do CAGED – Perfil dos Municípios e do Novo CAGED. A título de ilustração, sejam considerados os dados para o Brasil, em 2018. Naquele ano ocorreram no país 14.466.131 desligamentos no mercado de trabalho formal e o

estoque de empregos formais, em janeiro de 2019, era de 38.410.428. Assim: 14.466.131 ÷ 38.410428 = 0.37609919368 x 100 = 37.6099.

Nota 7

Dentre as ocupações de nível superior foram consideradas: professor de nível médio; enfermeiro; farmacêutico; supervisor administrativo; gerente administrativo; programador de sistemas de informações; gerente de loja e supermercados; educador social e contador.

Nota 8

Dentre as ocupações de nível intermediário foram consideradas as seguintes: técnico agrícola; técnico em enfermagem; auxiliar de contabilidade; promotor de vendas; operador máquinas-ferramentas; mecânico de manutenção de máquinas; moldador de plástico por injeção; mecânico de manutenção de automóveis; auxiliar de logística; auxiliar de desenvolvimento infantil; inspetor de qualidade; operador de torno com comando numérico; operador de máquinas fixas; operador de centro de usinagem; montador de estruturas metálicas; supervisor de vendas comerciais; montador de máquinas; eletricista de manutenção eletroeletrônica; técnico de segurança do trabalho; técnico de planejamento da produção; analista de recursos humanos; operador de máquinas operatrizes; técnico de garantia de qualidade; operador de máquinas de dobrar chapas; rebarbador de metal; assistente administrativo.

Nota 9

Dentre as primeiras foram consideradas as seguintes ocupações: alimentador de linha de produção; vendedor de comércio varejista; auxiliar de processamento de fumo; auxiliar de escritório, em geral; faxineiro; operador de caixa; repositor de mercadorias; almoxarife; trabalhador da agricultura; auxiliar serviços de alimentação; atendente de lanchonete; recepcionista, em geral; cozinheiro geral; motorista de caminhão; embalador, a mão; servente de obras; vigilante; armazenista; pedreiro; atendente de lojas e mercados; ajudante de motorista; garçom; assistente de vendas; soldador; frentista; montador de máquinas e motores; porteiro de edifícios; processador de fumo; trabalhador no cultivo de árvores frutíferas; operador de empilhadeira; motorista furgão ou veículo similar; açougueiro; vendedor em comércio varejista; carregador; atendente de farmácia; ajustador mecânico; vigia; vendedor pracista; motorista de ônibus rodoviário; trabalhador de limpeza pública; instalador eletricista; vendedor em domicílio; mãe social; recepcionista de consultório; apontador de produção; pintor de obras; camareira de hotel; padeiro; lavador de veículos; produtor agrícola polivalente; cuidador de idoso; recreador; carpinteiro; trabalhador na agropecuária; marceneiro; conferente de carga e descarga; costureiro de confecção; motorista de ônibus urbano; chapeador de carrocerias; operador de linha de montagem; expedidor de mercadorias; operador de empilhadeira; desossador; acabador de embalagens; prensista.

Nota 10

Lembre-se aqui, apenas para ilustrar, da aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 95/2016, que congelou por vinte anos as despesas e investimentos públicos, limitando esses aos mesmos valores gastos no ano anterior, apenas com a correção da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA).

Nota 11

Segundo relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), de 2019, o Brasil é o segundo pior país do mundo quando se considera a concentração no 1% mais rico. Dados da OXFAM indicam que, no período entre março e julho de 2020, 42 bilionários brasileiros ampliaram suas rendas em 34 bilhões de dólares, enquanto aproximadamente 65 milhões de brasileiros acessaram renda emergencial de 600 reais para a garantia da subsistência (https://www.brasildefato.com.br/2020/11/30/artigo-estado-democracia-e-desigualdade-em-tempos-de-pandemia).

Capítulo 14

10.37423/220606049

A POLÍTICA DE SAÚDE E O COVID-19: DESDOBRAMENTOS NA REGIÃO DE SAÚDE

Raisa Silva Cruz — *Universidade Federal do Recôncavo da Bahia*

Jucileide Ferreira do Nascimento — *Universidade Federal do Recôncavo da Bahia*

Heleni Duarte Dantas de Ávila — *Universidade Federal do Recôncavo da Bahia*

Ana Carolina de Jesus da Silva — *Universidade Federal do Recôncavo da Bahia*

Resumo: O sistema de Seguridade Social brasileiro (composto pelas políticas de saúde, previdência social e assistência social), foi instituído na Constituição Federal de 1988. A Carta Magna nasce no bojo do processo de redemocratização do país, em contradição ao avanço neoliberal na América Latina. A política social de saúde como integrante do sistema de Seguridade Social possui como um dos princípios a descentralização, visando a construção da política a partir do olhar territorial. A política neoliberal convive entre avanços e retrocessos com o social-liberalismo até 2016, quando se instaura no país com mais veemência princípios considerados ultraneoliberal, marcado pelo forte ataque à Seguridade Social. O embate político, ideológico e econômico cresce sobre o território brasileiro, polarizando o país. As divergências políticas, até então comuns no sistema democrático, ampliaram a disputa para outros campos influenciando, sobretudo, o grau mercadológico sob as políticas sociais. Esse terreno caótico, marcado pelo desmonte das políticas de proteção social, ganhou uma atenuante em 2020, a pandemia do COVID-19. O Território de Identidade (TI) do Recôncavo da Bahia vem sendo afetado pela política de austeridade no país, possuindo deste 40,75% da sua população vinculada ao Programa Bolsa Família (Brasil, 2021). A COVID-19 gerou uma crise sanitária no país, e também inflou uma crise política, econômica e social, que tende a afetar a população que se encontra em situação de pobreza e extrema pobreza, que encontra o sistema político polarizado, desarticulado e submerso no patrimonialismo vinculado ao conservadorismo e o neoliberalismo. Deste modo, o presente trabalho busca compreender a partir do recorte metodológico do território, elegendo a região de saúde de Cruz das Almas como objeto de estudo, o impacto na população em situação de pobreza, a partir do princípio da descentralização do SUS, do (ou não) enfrentamento à COVID-19 nesta região.

Palavras-chave: Coronavírus. SUS. Pobreza.

INTRODUÇÃO

A Reforma Sanitária Brasileira (RSB) foi um movimento contra hegemônico que tinha como objetivo mudar as condições de vida dentro do processo de mudança da saúde, dentre eles a defesa da saúde pública como um direito de todos e dever do estado. Antes da promulgação da Constituição de 1988, o modelo hegemônico era o médico-assistencial privatista (PAIM, 2009), cujo objetivo final era a obtenção de lucro, associada à estrutura previdenciária. A saúde era reduzida ao tratamento de doenças ignorando outras variáveis como o trabalho, alimentação, renda, saúde, saneamento básico, moradia, educação e transporte, como pautado pela Lei Orgânica da Saúde de 1990 como os fatores determinantes e condicionantes da saúde.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na história do país, a partir do momento em que os direitos sociais se tornaram fundamentais dentro do território nacional. A grande questão é que este momento é extremamente contraditório, ao mesmo tempo que foram pautadas as construções das políticas sociais, a América Latina enfrentava o avanço neoliberal em seu território, elencado sobretudo pelas instituições financeiras mundiais.

A política social no Brasil vivenciou uma consolidação no início do século XXI, no entanto o neodesenvolvimentismo posto, estava em contraponto com os pressupostos neoliberais, deste modo o avanço na política social estava limitado ao tripé neoliberal[1]. A partir de 2016 a política social-liberal decaiu frente à ascensão da política ultraneoliberal (BRANDT et al, 2020). Esse desenho exacerbado neoliberal, acompanhado do aumento do desemprego e da fragilidade nas políticas sociais, foi o terreno encontrado no Brasil no início da pandemia do COVID-19.

O vírus SARS-Cov-2 é o causador da contaminação do COVID-19, em um momento de calamidade pública e crise sanitária se faz necessário a materialização de políticas públicas eficazes. No entanto, o terreno supracitado não favoreceu um controle efetivo da pandemia, gerando mais de 500 mil mortes no país (BRASIL, 2021), e uma taxa de desemprego de 14,7% (IBGE, 2021).

Outro fator determinante no avanço da pandemia foi a atuação do governo federal no enfrentamento ao coronavírus. Desde o princípio um posicionamento reducionista e negacionista foi instaurado com relação aos possíveis desdobramentos oriundos do COVID-19. O princípio da descentralização da política de saúde surge no sentido da regionalização do SUS, para que as particularidades territoriais fossem compreendidas na atuação do sistema. Para a materialização desse princípio os três níveis de gestão precisam se articular para atender as demandas da política que é universal e cuja coordenação

nacional é de responsabilidade do governo federal. Neste sentido, na ausência da efetividade do Ministério da Saúde, coube aos estados e municípios adotarem medidas para o enfrentamento a COVID-19.

O presente estudo está direcionado ao desenho da política social de saúde do Brasil, bem como o seu desmonte e impasses ocasionados pela pandemia. O conceito de saúde trabalhado neste artigo, é dentro da perspectiva ampliada fruto da Reforma Sanitária Brasileira, pautado na VIII Conferência Nacional de Saúde, que concebe a saúde para além do que foi posto pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Com isso, tendo em vista os fatores condicionantes e determinantes da saúde, o artigo tem como objetivo analisar os impactos da pandemia do COVID-19 em uma região de saúde presente em um território de identidade específico no estado da Bahia.[2] A investigação é motivada pela necessidade de compreender os desdobramentos causados para além do tratamento à COVID-19.

O Território de Identidade (TI) do Recôncavo da Bahia2 é marcado pela sua diversidade cultural, mas também pela alta taxa de pobreza. O Programa Bolsa Família (PBF) que faz parte da Política Social de Assistência Social é destinado para famílias que estão na pobreza ou na extrema pobreza, 40,75% da população desse TI (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021) é beneficiária do PBF. Com o desmonte das políticas sociais, associado ao avanço da doença no país, se faz necessário compreender o atendimento das pessoas em situação de pobreza no âmbito da política social de saúde, em contexto de pandemia, da região de saúde de Cruz das Almas.[3]

METODOLOGIA

O presente trabalho é financiado pelo CNPq, através do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). O percurso metodológico foi iniciado a partir de uma revisão bibliográfica e documental. A análise dos documentos foi alicerçada ao levantamento de categorias como pobreza, seguridade social, direitos sociais e o neoliberalismo.

Este trabalho surge como um subproduto do projeto macro denominado de “As Políticas de Seguridade Social no Enfrentamento aos Impactos da COVID-19 na População em Situação de Vulnerabilidade e Pobreza no Recôncavo Baiano”, que tem como objetivo identificar e caracterizar as ações das políticas de seguridade social adotadas pelas instituições governamentais no enfrentamento dessas expressões da questão social, após a pandemia do coronavírus em 2020 no Recôncavo da Bahia.

Dentro desse projeto, emerge então o plano de trabalho, utilizado como base para a construção deste artigo, "A Política Social de Saúde e o atendimento à população em situação de pobreza e vulnerabilidade no Recôncavo Baiano pós a Pandemia do Coronavírus (COVID-19)".

No primeiro momento o objetivo era compreender essas categorias tendo como recorte metodológico todo o Recôncavo Baiano, no entanto a Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB) possui uma divisão distinta para a organização do Sistema Único de Saúde. Com isso, os municípios compreendidos dentro desse TI encontram-se fragmentados em três regiões de saúde, portanto, para fins metodológicos, a região de saúde de Cruz das Almas foi escolhida por englobar 40% dos municípios do TI e pelos os outros 60% estarem fracionados em outras duas regiões[4], associadas com outros vinte (20) municípios, dificultando para fins deste estudo a compreensão da descentralização da política social de saúde do TI Recôncavo da Bahia.

Após o recorte metodológico feito, algumas categorias de análise foram postas para apreciação para embasar a construção da pesquisa. Categorias como política social, pobreza, território e política de saúde foram essenciais para fundamentar a pesquisa. Foi realizada uma revisão bibliográfica inicial sobre o debate histórico da política social, para compreender como nasce a ideia da política social e seu pensamento e finalidade ambígua. Na sequência, a compreensão do conceito de pobreza, bem como a realidade das pessoas em situação de pobreza de um território específico, neste caso o Recôncavo da Bahia, com ênfase nos municípios que compõem a Região de Saúde de Cruz das Almas segundo a Secretaria de Saúde da Bahia (SESAB). E por fim a análise territorial, levando em consideração as particularidades do território, sobretudo em tempos de pandemia, enfatizando o atendimento na política de saúde da população em situação de pobreza no território.

POLÍTICA DE SAÚDE X NEOLIBERALISMO

A política social é dada dentro da contradição, que não deve ser concebida na perspectiva dualista, na realidade, a política não atende somente a uma classe ou grupo específico, ela é ambígua

> Na realidade, ela tem se mostrado simultaneamente positiva e negativa e beneficiado interesses contrários de acordo com a correlação de forças prevalecente. É isso que torna a política social dialeticamente contraditória. E é essa contradição que permite à classe trabalhadora aos pobres em geral também utilizá-la a seu favor. (PEREIRA, 2009)

À luz do debate da política social é possível compreender que a política de saúde, dentro dessa conjuntura, se encontra no centro da disputa hegemônica de forças, que ora atende a população, e ora atende ao capital.

O neoliberalismo como pautado por Harvey (2005) ocorreu como o movimento simultâneo em diversos países, através de figuras emblemáticas, como Deng Xiaoping na China, Paul Volcker e Ronald Reagan nos Estados Unidos e Margaret Thatcher na Inglaterra, sintetizado pela intervenção mínima do Estado no mercado. Na América Latina as teorias neoliberais ingressaram primordialmente no Chile, com a influência da Escola de Chicago (The Chicago Boys).

No Brasil, um país de capital tardio, a entrada das teorias neoliberais, ocorreu na década de 1990. O final do século XX foi marcado por uma série de reformas econômicas, e os três princípios do neoliberalismo foram amplamente vislumbrados no Brasil. Como supracitado, a política social é dada em meio a contradição, a consolidação da política de saúde não foi diferente.

O Sistema Único de Saúde apresenta a contradição da influência neoliberal, sustentada pela entrada de capital estrangeiro e também pela intervenção das organizações financeiras mundiais, no país, na legislação e também na materialização. A legislação como supracitado apresenta um conceito ampliado de saúde, que ultrapassa a configuração posta do atendimento exclusivo à doença. O alcance da saúde é necessário uma articulação em rede com outros serviços essenciais, como desenvolvido pela Lei Orgânica da Saúde (LOS)

> [...]execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doença e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1990)

O SUS como uma política abrangente e universal se propõe a desenvolver ações destinadas a essa redução de riscos de doenças, no campo econômico e social, bem como identificar quais são os fatores determinantes e condicionantes para a saúde da população e também a promover, proteger e recuperar a saúde do indivíduo. Deste modo, a política de saúde incorpora a sua atuação, campos negligenciados como a vigilância sanitária e epidemiológica, a saúde do trabalhador e a perspectiva da assistência terapêutica integral e farmacêutica.

A população brasileira passa a ter como direito a implantação do saneamento básico, a segurança alimentar através da vigilância nutricional, fiscalização de alimentos, bebidas e também da água. Além disso, substâncias que são utilizadas para a garantia da saúde e também elementos que podem prejudicar a integridade sanitária passam a ter um controle mais específico, um exemplo disto é a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Ainda na Constituição Federal de 1988 a política de saúde nasce com três diretrizes: descentralização, atendimento integral e participação da comunidade. Na LOS a descentralização é destrinchada, tendo

como objetivo a regionalização e a hierarquização da política, apresentando a responsabilidade dos três níveis de gestão, sendo a esfera máxima o Ministério da Saúde. A normativa apresenta a necessidade da articulação das gestões para, inclusive, situações emergenciais, como por exemplo a pandemia que teve início em 2020.

A direção nacional do SUS, que compete ao Ministério da Saúde, regula o sistema como um todo, e estabelece o planejamento estratégico nacional, como posto pela Lei Orgânica da Saúde. Apesar da descentralização, a coordenação no nível macro é de responsabilidade da União.

Como contraponto do avanço neoliberal, a legislação propõe a inclusão do serviço privado como complementar ao serviço público. A estrutura focal, privatista e descentralizada da política neoliberal impôs de modo sutil a incidência do desmonte da política, de maneira a direcionar o atendimento para a população em situação de pobreza e extrema pobreza, conduzindo a população de maneira forçada, a partir do desfinanciamento, fora dessa estrutura, mas que pertence a classe trabalhadora a buscar atendimento das clínicas e hospitais particulares, a partir dos planos de saúde acessíveis como pautado por Mariano e Pereira (2018)

> Tais características e deveres estatais, no caso dos planos de saúde populares ou acessíveis, são violadas a olhos nus, pois essas propostas são dirigidas a uma camada empobrecida da sociedade, bem como àquela que não dispõe mais de recursos para arcar com os planos de saúde privados convencionais e que, por isso mesmo, tanto uma como a outra deveria logicamente migrar e ser usuária do SUS. (p. 121)

Para além dessa estrutura, a instância privada participa desse fenômeno através da administração de alguns equipamentos do sistema de saúde pública, com isso os serviços entram na lógica do mercado, gerando a precarização do trabalho, a partir de relações de trabalho flexíveis que geram a descontinuidade e rotatividade nos postos de trabalho. O atendimento que deveria ser centrado no usuário e no atendimento integral, entram na dinâmica analítica em busca de resultados, indo de encontro a análise necessária para o processo de avaliação das políticas sociais

> Nesse sentido,a análise e avaliação de políticas sociais ultrapassam a mera disposição e utilização primorosa de métodos e técnicas racionais e operativos, preocupados com a relação custo-benefício ou com a eficiência e eficácia. A avaliação de políticas sociais deve se situar na compreensão do significado do papel do Estado e das classes sociais na construção dos direitos e da democracia. (BOSCHETTI, 2009, p. 5)

A partir de 2016 o cenário passa a incorporar alguns agravantes como a Emenda Constitucional nº 95/2016 que “dispõe sobre a alteração do ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal (NFR), e dá outras providências” (BRASIL, 2016). O pressuposto do NRF

é o controle do gasto estatal, no entanto essa estrutura se associa à ideia da política de austeridade, que consiste na redução, sobretudo de gastos sociais.

> A EC 95/16 substituiu as vinculações, os atrelamentos à receita, durante o período de sua vigência, determinando que os gastos sejam calculados tomando por base a despesa do ano anterior, reajustado pelo IPCA; em outros termos, inexistirá aumento real de investimentos para a saúde pública pelos próximos 20 anos, ainda que o PIB venha a crescer, ainda que a arrecadação aumente. (FERREIRA e TUPIASSU, 2019, p. 345)

Na sequência a Reforma Trabalhista foi aprovada através da Lei nº 13.467/2017 que influencia diretamente no sistema de Seguridade Social a fim de flexibilizar as relações de trabalho, modificando a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Deste modo, a personificação da austeridade através de medidas como o Novo Regime Fiscal, a Reforma Trabalhista e também a Reforma da Previdência, a Emenda Constitucional nº 103/2019, influencia diretamente na política de saúde.

Além do controle de gastos, a precarização das relações de trabalho e também a garantia dos direitos que permeiam a previdência social, o terreno considerado ultraneoliberal impacta diretamente na vida da sociedade brasileira, sobretudo nas pessoas que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, ferindo, desse modo, os artigos iniciais da Lei nº 8.080/1990.

SAÚDE E O COVID-19 NO BRASIL

Foi dentro desse cenário de austeridade aqui no Brasil que o vírus Sarvs-CoV-2 foi descoberto na China no final de 2019, em virtude de uma série de entradas nos hospitais da cidade de Wuhan de pessoas com sintomas semelhantes. Posteriormente o vírus foi disseminado por todo o mundo, sendo considerado segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS) como uma pandemia.

O coronavírus, como ficou popularmente conhecido, ganhou uma proporção em virtude do seu alto índice de transmissão e letalidade, sobretudo em pessoas idosas ou com comorbidades preexistentes. Uma das opções consideradas eficientes para o controle da transmissão foi a proposição do distanciamento social, ocasionando a diminuição da circulação de pessoas.

O primeiro caso de COVID-19 chegou ao Brasil em março de 2020. Essa contaminação comunitária se deu posteriormente aos países de capitalismo central, que instauraram em sua maioria um lockdown, com o fechamento de fronteira, porém no Brasil, a realidade foi distinta. A população inicialmente minimizou os possíveis desdobramentos da COVID-19 em virtude da postura adotada pelo governo federal enquanto algo passageiro e indolor.

Além da necropolítica5 (MBEMBE, 2018) adotada pelo Estado, a partir da política de austeridade, o negacionismo posto, ocasionou mais de meio milhão de mortes em virtude de uma doença que possui vacinas para minimizar os sintomas e gravidade. O discurso utilizado apresenta incoerências, sobretudo com a própria ciência. O Ministério da Saúde, que foi alvo de uma alta taxa de rotatividade de ministros, criou o chamado "kit covid"[6] utilizado em pacientes que estavam hospitalizados na rede pública, no entanto os medicamentos além de não tinham, inicialmente, comprovação de eficácia e posteriormente foi comprovada a ineficácia, ainda assim foram gastos cerca de 250 milhões (BRASIL, 2021) com essas medicações.

A morte de mais de meio milhão de brasileiros, e os 19 (dezenove) milhões de casos no território brasileiro, atrelado ao índice de 14,7% de desempregados, constata uma crise sanitária e econômica causada pela administração equivocada, ausência de políticas econômicas e sociais para o controle dos danos gerados não só pela pandemia, mas pelo terreno encontrado por ela como supracitado.

Deste modo, coube aos estados e municípios o controle da pandemia. O consórcio do Nordeste, criado em 2019, foi uma ferramenta utilizada pelos governadores da região como forma de articulação para o controle da pandemia.

> [...] o Consórcio compôs um conjunto de produtos próprios e originais, desenvolveu instrumentos e estratégias de adesão e implementação nos estados e municípios e estabeleceu um processo permanente sob sua governança – a gestão da plataforma eletrônica. Todos os estados assinaram os Termos de Cooperação para implementação das estratégias sendo que, até a produção desse artigo, oito deles estavam implementando ao menos uma das estratégias. Os dados compartilhados e reunidos na IPES alimentam também a construção de modelos matemáticos e epidemiológicos para as análises e proposições do Comitê Científico. (Fernandez e Pinto, 2020)

Esse movimento oportunizou um controle da pandemia em termos do avanço da doença, ainda muito distante do ideal, mas a pandemia na Bahia atingiu letalmente cerca de 0,17% da população do estado em comparação a 0,26% da população do país. Essa realidade, ainda dolorosa, só foi reduzida em virtude do controle dos municípios e do estado da circulação de pessoas e do comércio.

Na região de saúde escolhida como recorte para o estudo, a porcentagem de pessoas mortas pela COVID-19 foi de 0,07%. Em contrapartida, como mencionado anteriormente, a saúde não pode ser medida através do atendimento à saúde x doença, outras variantes são fundamentais para garantir de fato a saúde da população.

O fechamento dos setores não essenciais, o aumento constante do número de casos e mortes, e a incerteza de trabalhadores informais e de pessoas que perderam os seus empregos nessa conjuntura,

inflaram a necessidade de ação por parte do governo federal. Em termos de proteção social específica para lidar com os impactos do coronavírus, o Governo Federal em 02 de abril de 2020 promulgou a Lei nº 13.982, definindo então parâmetros e critérios para a criação do Auxílio Emergencial.

O programa de transferência de renda, dentro da perspectiva da focalização, destinado a trabalhadores informais, desempregados e beneficiários do bolsa família, foi uma das poucas ações criadas para o enfrentamento à COVID-19 no âmbito socioeconômico.

> A transferência de renda é como um incentivo ao acesso a políticas universais estruturantes, principalmente nas áreas da saúde, educação e trabalho [...] Essas contrapartidas são o mínimo que às famílias precisam cumprir para poder continuar a participar dos programas e receber a renda oriunda deles, mas somente a transferência de renda não é o suficiente para que estas famílias superem a condição de pobreza que se encontram, são necessárias outras ações que paralelamente as contrapartidas, possam garantir condições de superação da pobreza (RUSCHEL et al, 2015)

O benefício foi criado com o valor inicial de 200 reais, sendo ampliado pela câmara para 600 durante três meses, entretanto com a manutenção da pandemia ele foi estendido e posteriormente reduzido ainda em 2020[7]. Cerca de 38% da população da região de saúde utilizada como plano de fundo do trabalho foi beneficiária do programa.

No aspecto socioeconômico o estado da Bahia foi fortemente impactado pelo avanço do coronavírus no país. O estado ocupou o terceiro lugar em taxa de desocupação da população, com aproximadamente 19,8% (IBGE, 2020), paralelo a esse fenômeno cerca de 96 mil pessoas ocupadas e afastadas deixaram de ser remuneradas pela sua ocupação. O aumento do desemprego e a necessidade de fonte de renda impactam a sociedade baiana consolidando o crescimento de 0,8% na taxa de ocupação informal (SEI/BA, 2020).

O modelo de desenvolvimento econômico brasileiro tem como lastro uma regressiva distribuição de renda e uma redução gradativa do poder aquisitivo dos trabalhadores, somado a isso, no meio rural persistem as grandes propriedades rurais (latifúndios) e a falta de políticas públicas que fomentem a geração de renda e emprego para as famílias. Essas características estruturam e modelam as relações de trabalho nos diferentes territórios brasileiros.

Ademais as grandes diferenças de rendas e de acesso ao trabalho ou emprego em função da sua origem, etnia, gênero, localização geográfica, escolaridade, etnia ou raça e um setor informal de dimensão gigantesca materializam um mercado de trabalho e de ocupação laboral dual, no qual poucos têm acesso aos direitos trabalhistas conquistados historicamente e muitos são submetidos a

relações e vínculos de trabalho sem nenhum tipo de proteção trabalhista ou social, e no recôncavo da Bahia esses elementos de precarização dos vínculos de trabalhos e desemprego estão presentes na vida cotidiana da maioria da sua população.

A Secretaria de Planejamento do estado da Bahia reconhece 27 territórios de identidade[8], os municípios foram agrupados conforme as suas especificidades e correlações e tem como objetivo elaborar uma caracterização socioeconômica e ambiental para a partir disso agregar informações de cada TI para atender à demanda dos municípios e subsidiar o planejamento estadual, segundo informações disponíveis no site da SEPLAN/BA. E nesse artigo usaremos essa divisão territorial como referência dada a existência de informações sistematizadas sobre o desemprego e pobreza no recôncavo e outros territórios.

No recôncavo da Bahia percebemos que as cidades que o integram são de pequeno porte[9], consequentemente o comércio em sua maioria é composto por pequenos empresários e com isso sofrem diretamente com crises econômicas, aumentando ainda mais os impactos desse aviltante cenário de desocupação e ausência de renda, e com isso outras políticas sociais são demandadas pela população na busca por proteção dos riscos decorrentes da diminuição ou ausência total de renda.

REGIÃO DE SAÚDE DE CRUZ DAS ALMAS

A região de saúde de Cruz das Almas engloba 9 (nove) municípios, sendo 8 (oito) deles pertencentes ao Território de Identidade do Recôncavo da Bahia. A discussão territorial está intrínseco à discussão de política social

> Pensar o trabalho social na perspectiva territorial coloca de saída um desafio metodológico, pois significa trilhar o fio da navalha entre a necessidade de parâmetros no âmbito de uma política pública e, ao mesmo tempo, a condição imposta pela própria realidade brasileira em relação às diversidades e particularidades socioterritoriais e culturais. (KOGA, 2015, p. 28)

O Recôncavo Baiano foi o primeiro recorte realizado, como supracitado, escolhido em virtude da sua diversidade cultural e os seus nuances no âmbito social e econômico. O Território de Identidade do Recôncavo da Bahia é caracterizado geograficamente pelas cidades que se encontram em torno da Baía de Todos os Santos. Composto por 20 municípios[10], o Recôncavo da Bahia é marcado pelo seu peso histórico e cultural, atravessado pelo período colonial no Brasil.

Esse território durante a colonização do país, teve o plantation como modelo de organização (NARDI, 2013), tendo como base a mão de obra escrava africana, para o cultivo, primordialmente, da cana de açúcar e do fumo.

Com o avanço tecnológico, sobretudo no cultivo do fumo, a competição internacional ocasionou uma crise nesse setor (COELHO, 1999). E a substituição dos engenhos pelas usinas findou o bônus competitivo dessa região (ALVES, 2019). Com isso, a economia da região se concentrou no setor de comércio e serviços (SEI, 2015).

A situação socioeconômica desse território de identidade antes da pandemia enfrentava grandes desafios para a sua população. Com a pandemia e a diminuição do crescimento econômico, demissões e aumento da informalidade, se faz necessário uma análise quanto à importância dos programas de transferência de renda.

O auxílio emergencial, considerado o maior programa de transferência de renda do mundo, foi aliado ao Programa Bolsa Família já existente. A partir dos dados do PBF e do Cadúnico é possível mapear a situação de pobreza e extrema pobreza do território de identidade.

Segundo estimativa do IBGE (2021) a população aproximada do Recôncavo da Bahia é de cerca de 615.946 habitantes dentre os vinte municípios. Retomando o índice de pobreza[11], esse TI, possui 251.024 pessoas que se encaixam nesse indicador, distribuído em 4665 famílias aproximadamente, ou seja, 40,75% das pessoas do território de identidade do Recôncavo da Bahia se encontram em pobreza ou extrema pobreza (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021).

Quando é feito o recorte a partir dos municípios pertencentes à região de saúde de Cruz das Almas esse número sobe para 43%, abrangendo um pouco mais de 100 mil pessoas em situação de pobreza ou extrema pobreza. O conceito de saúde ampliado debatido neste material, compreende, assim como a própria legislação estruturante da política, os fatores determinantes e condicionantes da saúde, que em tempo de desmonte é pouco atendido pelo Estado.

Dada a crise sanitária, um número expressivo de pessoas da região de saúde estão expostas à pobreza, que interfere na promoção, proteção e recuperação da saúde do indivíduo e da família. Beveridge em 1942, considerado um dos primórdios da proteção social, trouxe a necessidade combater os cincos gigantes que devem ser combatidos: a fome, a doença, a miséria, a ignorância e a ociosidade. A fragilidade do sistema de proteção social brasileiro em tempos de avanço do ultraneoliberalismo expõe a população desta região nitidamente a doença, a fome e à miséria, a partir da ignorância predisposta do capital ao sistema de exploração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa encontra-se em andamento, no entanto ao longo do processo foi possível identificar alguns aspectos dentro do recorte metodológico supracitado. A desarticulação[12] entre os três níveis de gestão dificultou o enfrentamento à COVID-19. O coronavírus gerou uma crise sanitária no mundo em virtude da sua complexidade de resolução, alta taxa de transmissão e também de letalidade. O poder executivo nacional que deveria buscar mecanismos de enfrentamento à Covid-19 minimizou os impactos da doença, com isso o processo de aquisição das vacinas foi lento, além disso o Ministério da Saúde tornou-se um órgão instável, com rotatividade de comando[13] e com orientações desarticuladas e/ou confusas para os demais entes federados. Um dos desdobramentos disso é a instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da COVID-19, para levantar e responsabilizar as ações que viabilizaram o avanço da pandemia no Brasil.

A ausência dessa coordenação nacional, associada ao perfil da população desse território, e a fragilidade do sistema de proteção social existente, prejudicam ainda mais a superação da pandemia. A atenção primária, à vigilância sanitária e epidemiológica dos municípios precisaram desenvolver ações para o enfrentamento, tendo como terreno o desfinanciamento[14] das políticas sociais. A inserção do plano de vacinação com as demais funções executadas antes da pandemia, a partir da ausência de articulação entre os níveis de governos, geradas pela polarização, acarretou uma dificuldade de superação do vírus mesmo em municípios de pequeno porte com uma circulação reduzida de pessoas (lockdown).

A nova morfologia de desproteção social e desemprego em um contexto de pandemia afeta a população desse território de diversas maneiras e, em 2021 a ausência de medidas de transferência de renda como foi o auxílio emergencial demonstra mais uma vez que o poder público estatal ignora o cenário e as adversas condições de vida que a população rural e urbana desse território enfrenta, além da crise sanitária provocada pela pandemia , existe no ar uma sensação de estar à deriva, ou seja, sem fonte de renda e sem perspectivas de acesso ao trabalho, para muitas pessoas ainda considerado o mecanismo principal de inserção social que confere identidade social e sociabilidade no marco de uma construção coletiva e única possibilidade de renda para viabilizar a sua sobrevivência e da sua família.

Ações de cunho municipal e estadual fizeram a diferença para o não colapso do sistema de saúde na região de saúde de Cruz das Almas. Adoção de barreiras sanitárias, utilização das redes sociais para informar acerca das atitudes preventivas, instalação de pontos de desinfecção, ampla testagem,

criação ou designação de centros de referência para o Covid-19, são alguns dos exemplos, acrescidos de legislações locais para o controle da circulação de pessoas entre os municípios e dentro dos municípios.

A atuação do Consórcio Nordeste, cujo a Bahia faz parte, foi um dos pontos cruciais para o auxílio no combate ao Coronavírus, que garantiu a ampliação das discussões e tomada de decisões assertivas sobre o controle da pandemia, esse Consórcio em parceria com o Projeto Mandacaru desenvolveu uma plataforma que divulga dados sobre o avanço da doença nos estados da região nordeste, no país e no mundo, uma vez que acesso à informação nessa conjectura é de fundamental importância. Os estudos feitos até aqui apontaram que para o enfrentamento da atual crise sanitária instâncias como essa, articuladora de ações, são imprescindíveis.

REFERÊNCIAS

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

BEHRING, Elaine Rossetti.; BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

Boletins anuais da CAGED. Disponível em: <https://www.sei.ba.gov.br/> Acesso em 10 de fevereiro de 2021.

BRANDT, Daniele Batista; CISLAGHI, Juliana Fiuza. Desmonte e Financerização da Seguridade Social em Tempos de Pandemia. In: MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Crise, Ultraneoliberalismo e Destruturação de Direitos. Uberlândia: Navegando, 2020. p. 159-180

BRASIL. Ministério da Saúde. Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (COVID-19) no Brasil [Internet]. Brasília: Ministério da Saúde; 2021 [acessado em 30 jul. 2021]. Disponível em: Disponível em: https://covid.saude.gov.br/

BRASIL. Lei 8142 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. Diário Oficial da União, 31 dez. 1990.

Carta de Conjuntura. Disponível em: <https://www.sei.ba.gov.br/> Acesso em 30 jul de 2021

COBO, Barbara. Políticas Focalizadas de Transferência de Renda: Contextos e Desafios. São Paulo: Ed. Cortez, 2012.

COUTINHO, C.N. Contra a Corrente: Ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Desemprego. Rio de Janeiro. 2021

PAIM, Jarnilson Silva. Modelos de atenção à saúde no Brasil. In: Giovanella L, Escorel S, Lobato LVC, Noronha JC, Carvalho AI, organizadores. Políticas e sistema de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2008a. p. 547-573.

Jarnilson Silva. Reforma Sanitária Brasileira: contribuição para a compreensão e crítica. Salvador: EDUFBA; Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008b. 356p.

Jarnilson Silva. O que é o SUS. FIOCRUZ, 2009. 148p

MBEMBE, Achille. Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção e política da morte. São Paulo, 2018.

Pereira, Potyara Amazoneida, Política Social: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2009

NARDI, Jean Baptiste. Recôncavo baiano: entre teorias e práticas do desenvolvimento territorial. Olhares Sociais, Cruz das Almas, v. 01, n. 02, p. 167-192, maio 2013.

RUSCHEL, Mariele Stertz et al. Os Programas de Transferência de Renda no Brasil e a Institucionalização do Programa Bolsa Família. In: Seminário Nacional De Serviço Social, Trabalho E Política Social, 1., 2015, Florianópolis. Anais [...] . Florianópolis: UFSC, 2015. p. 1-9.

SOUTO, Lúcia Regina Florentino; OLIVEIRA, Maria Helena Barros de. Movimento da Reforma Sanitária Brasileira: um projeto civilizatório de globalização alternativa e construção de um pensamento pós-abissal. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v. 40, n. 108, p. 204-218, mar. 2016.

NOTAS

Nota 1

Focalização, privatização e descentralização

Nota 2

Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, Dom Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus, São Felipe, São Félix, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Sapeaçu, Saubara e Varzedo (SEI, 2016).

Nota 3

Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Conceição da Feira, Cruz das Almas, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muritiba, São Félix e Sapeaçu (BAHIA, 2012)

Nota 4

A região de saúde de Santo Antônio de Jesus atende 22 municípios, sendo 9 cidades integrantes do Recôncavo. E a região de saúde de Salvador, atende 10 municípios no total e 3 municípios do Recôncavo (BAHIA, 2012)

Nota 5

O conceito de necropolítica está associado à definição proposta pelo estado sobre quem vive e quem morre e apesar de ser construído tendo como plano de fundo o contexto africano, possui semelhanças com a estrutura brasileira.

Nota 6

Composto por medicamentos como: Ivermectina, Azitromicina, Cloroquina e Hidroxicloroquina.

Nota 7

De maneira objetiva, o estudo se concentrou em realizar essa breve análise apenas com o benefício de 2020, em virtude da série de mudanças na obtenção do benefício em 2021.

Nota 8

Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Litoral Sul, Baixo Sul, Extremo Sul, Médio Sudoeste da Bahia, Vale do Jiquiriçá, Sertão do São Francisco, Bacia do Rio Grande, Bacia do Paramirim, Sertão Produtivo, Piemonte do Paraguaçu, Bacia do Jacuípe, Piemonte da Diamantina, Semiárido Nordeste II, Litoral Norte e Agreste Baiano, Portal do Sertão, Sudoeste Baiano, Recôncavo, Médio Rio de Contas, Bacia do Rio Corrente, Itaparica, Piemonte Norte do Itapicuru, Metropolitano de Salvador e Costa do Descobrimento.

Nota 9

Menos de 50 mil habitantes, segundo a divisão estabelecida pelo IBGE.

Nota 10

Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, Dom Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Santo Amaro,

Santo Antônio de Jesus, São Felipe, São Félix, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Sapeaçu, Saubara e Varzedo.

Nota 11

Renda de R$120 per cápita e de extrema pobreza R$60 per capita

Nota 12

O governo federal adotou uma política negacionista desde o início da pandemia e isso dificultou o enfrentamento à COVID-19. Coube aos estados e municípios aderirem políticas efetivas aliadas às orientações da Organização Mundial da Saúde, inclusive com relação à quarentena.

Nota 13

Quatro pessoas ocuparam a pasta em dois anos e meio.

Nota 14

Exemplificado pela Emenda Constitucional (EC) nº 95 de 2016 que congela o teto dos gastos públicos impactando principalmente nas políticas sociais.

Capítulo 15

10.37423/220606061

A INFLUÊNCIA DA PANDEMIA DE COVID-19 NO SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE SÃO MIGUEL – RN

Alyson Santiago de Souza Lima — *Faculdade Evolução Alto Oeste Potiguar*

Pedro Lucas Fonseca Nogueira — *Faculdade Evolução Alto Oeste Potiguar*

José Shirley Pessoa do Nascimento — *Faculdade Evolução Alto Oeste Potiguar*

INTRODUÇÃO

A administração pública pode ser definida como uma atividade concreta desenvolvida pelo estado a fim de garantir que os interesses coletivos sejam assegurados. Tratasse de um processo de controle e gestão sistemático orquestrado por uma equipe de responsáveis, os quais devem zelar pelo bem-estar da sociedade e desenvolvimento de esferas governamentais por meio da continuidade dos processos (COSTIN, 2010). Porém, tendo em vista o impacto causado pela pandemia de Covid-19, o sistema de gestão pública se encontra em um período de dificuldades, precisando lidar com abruptas mudanças em seus procedimentos de serviços, sobretudo nos municípios. Acerca dessa crise, é preciso reestruturar e adaptar tanto a rotina quanto o ambiente de trabalho de modo que ele se ajustasse ao novo cenário instituído.

Crise é um evento não rotineiro, inesperado e repentino, que cria incertezas, ameaça os objetivos prioritários da organização, pode causar prejuízos financeiros e corroer a reputação corporativa (SALVADOR; IKEDA, 2018). A crise se caracteriza a partir de três elementos: subtaneidade e, por vezes imprevisibilidade; duração limitada; e incidência no funcionamento do sistema (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

No entanto não se deve apenas avaliar a crise de um ponto de vista crítico e negativo. A palavra chinesa para crise, *weijin*, e formada por dois caracteres que quando separados ganham novos significados, sendo o primeiro “perigo” e o segundo oportunidade, indicando que, apesar das adversidades no presente momento, toda crise apresentara um potencial transformações positiva (AGUILAR, 2014). Assim, em um cenário de adversidade ao crescimento, fica a cargo dos gestores públicos buscarem estratégias inovadoras a fim de gerar resultados positivos visando o desenvolvimento do município, estado ou país. Segundo Morgado (2011) Inovação é o processo de exploração com sucesso de novas ideias, que busca ultrapassar o conceito inicial de um processo através da aplicação e experimentação de novas metodologias e tecnologias sobre o modelo antigo a fim de promover melhorias.

Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo identificar alguns impactos da pandemia de Covid-19 no sistema de gestão pública em duas secretarias do município de São Miguel, localizado no estado do Rio Grande do Norte; de Educação e Administração. Para tanto, a pesquisa utilizou-se de uma entrevista estruturada com base na análise SWOT (conhecida também como FOFA), aplicada com os secretários destes órgãos, a qual buscou descobrir quais Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças em seus processos da gestão destes setores durante a pandemia. As análises foram feitas

através da análise de conteúdo, uma metodologia que visa trabalhar, interpretar e dar sentido as mensagens que podem ser extraídas dos dados coletados durante a pesquisa, independente do meio de comunicação usada para transmitir essas informações (SILVEIRA, 2017).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir da adaptação da análise de SWOT foi possível descobrir e analisar como o processo de gestão público em meio a pandemia ocorreu, de modo a tentar superar os desafios instituídos pelo cenário de crise. O quadro a seguir traz os resultados:

Quadro 01 – Análise SWOT das secretarias de Administração e Educação do município de São Miguel - RN

Secretaria de Administração	Secretaria de Educação
(FORÇAS)	
• **O desenvolvimento e aprimoramento dos colaboradores na execução de suas tarefas**	• Força de trabalho e capacidade de adaptação dos profissionais da educação
• **Adoção de mais processos e serviços *online* para agilizar o trabalho e atender as demandas.**	• Formação de profissionais aptos a atuar em sistemas semipresenciais
(FRAQUEZAS)	
• **Despreparo para o cenário de isolamento**	• Despreparo para o cenário de isolamento
• **Problemas de logística e questões humanas**	• Problemas de logística e questões humanas
	• Dificuldade de aplicação de uma estratégia de ensino a distância de fácil acesso
(OPORTUNIDADES/ADAPTAÇÕES)	
• **Modificações nos atuais sistemas de serviços e processos**	• Investimento na distribuição de material didático impresso
• **Reestruturação das equipes de trabalho**	• Uso plataformas virtuais para ensino a distância
• **Implantação de mais tecnologia no setor**	
(AMEAÇAS/DIFICULDADES)	
• **Problemas com o fluxo de trabalha interno**	• Aumento da dificuldade no retorno as aulas presenciais
• **Possibilidade de escassez dos recursos internos do setor**	

Fonte: dados da pesquisa (2020)

Com base na tabela é possível constatar que a pandemia impactou ambas as secretarias de forma semelhante, trazendo dificuldades oriundos do despreparo fora do trabalho presencial, ocasionando problemas logísticos, acompanhados do desconhecimento sobre como lidar com o cenário pandêmico em meio à escassez de recursos ou a inabilidade de usar os existentes, gerando problemas de mesmo fator em setores diferentes.

Por outro lado, os secretários enalteceram o esforço para adaptação e o desenvolvimento por parte dos colaboradores, os quais tiveram que se adaptar aos novos meios de e rotinas de trabalho, buscando mecanismos tecnológicos para execução de tarefas, seja para atendimento virtual ou para as aulas na modalidade remota, o que demonstra a importância dada ao treinamento de suas equipes como um meio de contornar a situação.

Destacam-se os métodos similares, no caso a adesão da tecnologia e novos sistemas para execução de tarefas, de modo a remediar esses problemas, agindo de maneira muito criativa dentro de seu próprio setor para controlar a situação e manter a continuidade de seus serviços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível notar que, apesar do despreparo frente a este período de crise, houve uma evolução substancial no processo de gestão municipal para os setores de Administração e Educação, ainda mais no que tange a capacitação de colaboradores e uso de tecnologias. Sendo assim, torna-se visível que as crises podem trazer mais do que apenas prejuízo para um sistema de gestão e controle como o municipal, o reflexo pode ser percebido nos colaboradores e consequentemente na população, usuária do serviço público. Quando usadas e geridas de maneira correta, as mudanças processuais podem funcionar como um motor para o desenvolvimento estrutural, mesmo em meio a crises.

Além disso, não só para secretariais municipais, é válido chamam atenção para os pontos fracos de qualquer que seja o órgão público, principalmente através da aplicação de ferramentas básicas, como a análise SWOT, pois, permite uma melhor análise com fins de trabalhar possíveis lacunas e contornar suas deficiências, resultando no fortalecimento e aprimoramento da gestão e suas estruturas sistemáticas.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, S. L. C. Gerenciamento de crises: o terremoto no Haiti. São Paulo: Porto de Idéias, 2014. Disponível em: https://pt.b-ok.lat/book/16986858/e33abe. 09/05/2022.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. Dicionário de política. trad. Carmen C, Varriale et al. 1º ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. Disponível em: https: //pt.br1lib.org/book/1104178/29a5b5. Acesso em: 10/05/2022.

COSTIN, C. Administração pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. Disponível em: https://pt.br1lib.org/book/2281833/ac4164. Acesso em: 10/04/2022.

MORGADO, E. M. Inovação, novos conceitos ampliados: oportunidades para as empresas. Rev. de ciências gerenciais, Bauru – SP, vol. 15, Nº. 21, 2011. P. 225 – 235. Disponível em: https://revista.pgsskroton.com/index.php/rcger/article/download/2248/2148. 09/06/2022.

SALVADOR, A. B; IKEDA, A. A. Gestão de crise de marca: o uso de informações para prevenção, identificação e gestão. Rev. Bras. Gest. Neg. São Paulo v.20 n.1 jan-mar. 2018 p.74-91 Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rbgn/v20n1/1806-4892-rbgn-20-01-74.pdf Acesso em: 21 Out. 2020.

SEVERINO. A. J. Metodologia do trabalho científico. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2017. Disponível em: https://pt.b-ok.lat/book/2947529/0d1a13. Acesso em: 25 abr. 2022.

Capítulo 16

10.37423/220606063

ADMINISTRAÇÃO E O LÚDICO: APRENDIZAGEM BASEADA EM JOGOS DE EMPRESAS.

Lilian Ruth Teixeira da Silveira — *FACULDADE VIDAL*

Lays Aylene Correia Uchôa — *FACULDADE VIDAL*

Tayane Maria Sousa Meneses — *FACULDADE VIDAL*

Átila de Freitas — *FACULDADE VIDAL*

Samara Mírian Nobre de Castro — *FACULDADE VIDAL*

Resumo: O estudo trata-se de um relato de experiência, de cunho descritivo com uma abordagem qualitativa que apresenta uma experiência vivenciada por alunos do 7º semestre do curso de Bacharelado em Administração da Faculdade Vidal, ocorrida entre janeiro e junho do ano 2020. Com objetivo de desenvolver habilidades técnicas, comportamentais e cognitivas nos alunos, a experiência promovida na disciplina apresentava desafios com aspectos de um mercado cada vez mais exigente por profissionais qualificados e capazes de trabalhar e liderar equipes. As diversas experiências vividas nesta disciplina possibilitam aos futuros gestores um melhor entendimento dos desafios enfrentados na realidade organizacional, enfatizando a tomada de decisão como desafio primordial do gestor. Em conclusão o estudo aponta para importância do trabalho cooperativo entre todos os membros de uma equipe/organização, uma vez que cabe ao gestor identificar e aproveitar de forma eficiente as habilidades de cada membro, para que se obtenha o melhor resultado nas atividades organizacionais.

Palavras-chave: Jogos de empresas; Tomada de decisão; Aprendizagem lúdica.

INTRODUÇÃO

Os cursos de graduação em Administração vêm enfatizando a importância da aprendizagem vivencial, que pode ser representada pela Teoria dos Jogos, como uma técnica considerável para melhor compreensão da prática gerencial e com o propósito de promover o conhecimento sobre empreendedorismo e gestão de negócios.

Para Gramigna (1994) jogo é uma atividade espontânea, realizada por mais de uma pessoa, regida por regras que determinam quem o vencerá. Essas regras incluem o tempo de duração, o que é permitido e proibido, valores das jogadas e indicadores sobre como terminar a partida.

Durante a disciplina Jogos de Empresas, do 7º semestre do curso de Bacharelado em Administração da Faculdade Vidal (FAVILI), o professor fez uma dinâmica de formação de equipes separando a sala em grupos, caracterizando-os como bandos. Para essa escolha foi feito um círculo e cada aluno retirava de um monte de cartas embaralhadas a sua classe, sendo essas alfa (4 pontos iniciais), ômega (3 pontos iniciais) e beta (2 pontos iniciais), cada uma com uma pontuação e poder.

Depois de formados os grupos, foi desenhada a logomarca e escolhido o nome do bando pelos próprios membros. A logomarca definida pelo grupo foi um círculo onde o alfa se localizava no centro e o restante do bando era representado por semiarcos em volta do círculo que apoiavam e protegiam o alfa. Posteriormente, foi pesquisado vários nomes e seus respectivos significados, em comum acordo foi escolhido Isis que significa “dona do trono”, enfatizando a logomarca estabelecida.



Figura 1: logomarca do bando Ísis.

Fonte: construção dos autores.

METODOLOGIA

Este estudo de cunho descritivo delimita-se como um relato de experiência, com uma abordagem qualitativa que apresenta uma experiência vivida por alunos na disciplina Jogos de Empresas, no curso de Bacharelado em Administração da Faculdade Vidal, entre janeiro e junho de 2020.

Segundo o Instituto de Ciências da Vida, da Universidade Federal de Juiz de Fora (2017) o relato de experiência é um texto que descreve com precisão uma dada experiência que possa contribuir com a sua área de especialização de forma relevante. Este instrutivo de elaboração de relatos de experiência (2017) ainda afirma que o relato traz motivação para ações e considerações/ impressões vivenciadas por aquele a que viveu, além disso, é realizado de forma contextualizada, com objetividade e aporte teórico.

Com objetivo de desenvolver habilidades técnicas, comportamentais e cognitivas nos alunos, a experiência promovida na disciplina apresentou desafios com aspectos de um mercado cada vez mais demandante por profissionais qualificados e capazes de trabalhar e liderar equipes.

As atividades ocorreram em duas etapas: a primeira iniciada presencialmente em sala de aula e, com a pandemia da COVID-19 que acometeu todo o mundo em meados de março do mesmo ano, a segunda parte que aconteceu forma remota. Mesmo com essa mudança de cenário para a aplicação dos jogos, foi possível se adaptar além de estimular mais ainda a criatividade das equipes.

Para o desenvolvimento da atividade de forma remota foram utilizadas diversas plataformas digitais de comunicação e interação como, por exemplo, o *Whatsapp*, para comunicação entre os membros da equipe, e o *Google Meets*, para transmissões de vídeo chamadas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir da segunda aula da disciplina, após a dinâmica de construção das equipes (bandos), os alunos foram desafiados a jogar *X-Box* de uma forma totalmente virtual, os movimentos dos jogadores eram capturados pelo console de vídeo-game por meio de um sensor. Foram propostos dois jogos que enfatizavam a competição e o engajamento das equipes: boliche e dança. O líder do grupo escolhia as pessoas para ambos os jogos de acordo com suas características e habilidades. Além disso, a líder incentivava e motivava seus membros.

Na sequência das atividades da disciplina outros dois jogos que desafiaram habilidades de planejamento e gestão estratégica: Banco Imobiliário e *WAR*. O Banco Imobiliário trabalhava a

competição das equipes levando em consideração suas habilidades em gerir finanças e investimentos, com a compra e venda de propriedades como bairro, casas, hotéis, empresas, de modo que, venceria o jogo aquele que não fosse à falência ou o jogador que tivesse mais propriedades compradas em mãos. Já *WAR* é um jogo clássico de tabuleiro no qual cada jogador recebe uma carta com o objetivo do jogo e guarda essa informação em segredo. Esse processo envolve a análise de objetivos, formação de exército e criação de estratégia para combater o inimigo em uma guerra mundial.

Em ambos os jogos, para o mundo empresarial, destacam-se algumas práticas que as organizações devem adotar: não deixar que os concorrentes percebam suas estratégias, desenvolver os recursos da organização para depois tentar avançar no mercado e sempre tomar uma atitude com foco em uma melhoria e não induzido por sentimentos de raiva ou vingança. Portanto, todas essas lições podem ser atribuídas às organizações pois, ao serem inseridas no mercado, devem analisar seus concorrentes e adotar estratégias buscando vantagem competitiva.

Posteriormente o jogo *online Sim City BuildIt* desafiou cada aluno a desenvolver e administrar uma cidade. Cada aluno "gestor" precisava se preocupar com o bem-estar da população, crescimento econômico, social, industrial e o setor de serviços da cidade respeitando o meio ambiente. Além disso, os jogadores também deveriam se atentar com aspectos comerciais, educacionais, segurança pública, crescimento populacional e tudo o que exige a gestão de uma cidade, e assim como na vida real, o jogo impunha diferentes obstáculos. Tratava-se, portanto, de um jogo que precisava de muitas estratégias, pois quanto mais a população crescia e o jogador passava de nível, era necessário investir em mais aspectos da gestão pública. Com essa experiência o jogo simulou perfeitamente como se deve administrar o tempo e recursos, estruturação de pensamento, raciocínio lógico, empreendedorismo, economia, gestão pública, contabilidade, logística e aspectos do meio ambiente.

Lacruz (2004) afirma que os jogos de empresas propiciam aos "jogadores" uma experiência de aprendizado marcante e lúdica, simulando o ambiente empresarial, a partir de uma representação da realidade por meio de abstrações matemáticas. [...] utilizam-se de técnicas de simulação, promovendo assim situações que trazem motivação, interatividade e trabalho em equipe.

Como última proposta da disciplina, cada bando deveria elaborar e aplicar um jogo com intuito de desenvolvimento de habilidades em equipes empresariais. Devido as condições de afastamento social e atividades remotas conforme recomendado pelo Ministério da Educação (MEC) durante a pandemia da COVID-19, essa dinâmica exigia da equipe a elaboração de um jogo com possibilidade de aplicação online. A partir das instruções da atividade o bando Isis iniciou seu planejamento. Após algumas

reuniões e ensaios no *Zoom Cloud Meetings,* um aplicativo de videoconferência, foi proposto pelos integrantes uma maratona com três jogos e elaborado um convite personalizado para cada bando solicitando suas participações. Em seguida foi feita uma videoconferência com os líderes de cada bando para sortear com qual jogo cada grupo iria participar sendo determinado o seguinte: bando Aliança no jogo "60 segundos"; para o jogo "Resposta ou Consequência" os bandos Predadores e Elite; e para "O que seu líder faria se...", bandos Six Harba e Grifinória. A dinâmica foi aplicada no dia 11 de maio de 2020 por meio do aplicativo *Google Meets.*

No jogo "60 segundos" todos os membros do bando Aliança participaram. O líder escolheu a ordem dos participantes para cada grupo de palavras aleatórias que iam surgindo no *slide*. O membro tinha 60 segundos para formular uma frase coerente com as palavras aleatórias. Aquele que não formulasse, não pontuava. O propósito foi trabalhar a criatividade, raciocínio rápido e como estava o conhecimento dos participantes em relação a determinados conteúdos estudados na graduação.

No jogo "Resposta ou Consequência" os bandos Predadores e Elite tinham que inicialmente escolher entre dar uma resposta ou arcar com uma consequência a cada rodada; se escolhessem consequência a "prenda" era sorteada e o integrante teria 30 segundos para cumprir e ganhar 1 ponto. Caso escolhesse Resposta, teria 15 segundos para responder uma pergunta sobre Gestão de Pessoas, Gestão de Sistemas, Gestão de produção, Marketing e Logística e ganhar 2 pontos. O intuito dessa experiência foi avaliar o grau de aprendizado do grupo e assim poder planejar e aplicar cursos ou treinamentos para proporcionar o nivelamento de todos.

Por fim, para o jogo "O que seu líder faria se...", antes do dia de sua aplicação, foi enviado para o líder de cada bando 4 tipos de situações diferentes e perguntado qual atitude ele teria estando em determinadas circunstâncias. Durante o jogo o integrante da equipe deveria pensar qual foi o posicionamento do seu líder diante de cada situação proposta. Quanto mais a resposta do integrante do bando fosse similar com a do seu alfa, mais próximo da vitória seu bando chegaria.

Para avaliar a experiência de diversão e aprendizado que a maratona ofereceu aos jogadores, a equipe solicitou um feedback através do *Mentimeter*, uma aplicação digital que constrói uma nuvem de palavras. Esses vocábulos representam as expressões e os registros de cada um em relação ao jogo. É notório na Figura 2 o destaque da palavra "confuso", ou seja, foi o termo mais registrado pelos alunos.



Figura 2: imagem da nuvem de palavras com o feedback.

Fonte: construção dos autores.

CONCLUSÃO

As aulas da disciplina Jogos de Empresas proporcionaram uma experiência diferenciada onde os alunos puderam vivenciar o trabalho em equipe, aprender a exercer a liderança e também estimulou a criatividade, bem como explorou o desenvolvimento de habilidades cognitivas dos alunos, estas por sua vez, são essenciais para a execução de tarefas em situações de pressão e incerteza, rotineiras na atividade profissional do administrador.

Gerir uma equipe e alinhar todos os objetivos é desafiador, requer o interesse dos membros e um líder influenciador e flexível. No bando Ísis em específico, foi trabalhada uma gestão participativa, onde cada membro contribuiu para cada etapa das atividades propostas. É interessante frisar como o posicionamento do líder de uma equipe é importante, pois passa confiança para seus liderados e os mesmos acreditam que suas decisões serão as melhores para atingir os objetivos do grupo alcançando assim bons resultados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GRAMIGNA, Maria R. M. Jogos de empresa. São Paulo: Makron Books, 1993.

LACRUZ, A. J. Jogos de Empresas: considerações teóricas. Caderno de Pesquisas em Administração. São Paulo, 2004.

INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA VIDA. Departamento de Nutrição. Instrutivo para Elaboração de Relato de Experiência. Estágio em Nutrição em Saúde Coletiva. Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF - Campus Governador Valadares, 2017.

Capítulo 17

10.37423/220606074

PLANEJAMENTO FAMILIAR E O SUS: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO À REPRODUÇÃO HUMANA ASSISTIDA NO BRASIL

Cirineia Braga Piano Estolano — *UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO*

Chrystine Portugal dos Santos — *UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO*

Mariana Abbud — *UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO*

Luciane da Costa Moas — *UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO*

Resumo: A possibilidade de conceber em laboratório sem a relação sexual, o advento da utilização de material genético alheio, a doação anônima de gametas, a maternidade de substituição, trouxeram inquietações que permanecem dividindo a doutrina jurídica até os dias atuais. Em que pesem os procedimentos de reprodução assistida serem utilizados há aproximadamente 40 anos, e os inúmeros projetos de lei apresentados ao Congresso Nacional desde a década de 1990, ainda não há lei regulamentadora em nosso país. Há apenas os balizamentos éticos contidos nas sucessivas resoluções do Conselho Federal de Medicina. A legislação civil reconhece a paternidade dos titulares do projeto parental, ou seja, dos casais ou pessoas que lançam mão das técnicas - parentesco de natureza civil quando a reprodução assistida é heteróloga, mas não regulamenta a utilização e o acesso às técnicas, cuja oferta está concentrada no setor privado de saúde. Considerando este cenário pretendemos trazer algumas reflexões sobre o planejamento familiar e sua interlocução com a reprodução assistida, questão diretamente implicada com o direito à saúde, garantido constitucionalmente, e a incipiente oferta da reprodução assistida na rede pública, que gera a demanda de ação judicial solicitando o tratamento ou parte dele.

I - INTRODUÇÃO

É consenso[2]as inúmeras mudanças verificadas na sociedade que provocaram o rompimento do conceito de família tradicional, patriarcal e monogâmica, presente no Código Civil de 1916 (CC/16), e tinha por base uma relação entre mãe, pai e filhos, para o reconhecimento de novos arranjos familiares, que inclusive originaram a noção de pluralidade familiar. Atualmente é possível observar várias formações distintas de família que fogem do modelo anteriormente comum e único. Para além das famílias compostas por homens e mulheres, há famílias formadas apenas por homens ou por mulheres (homoafetivas), reconhecidas pelo STF em 2011; constituídas só com o pai ou com a mãe e os filhos – as monoparentais – ou as vezes sem um e o outro. As uniões poliafetivas também vêm buscando espaço. É possível ainda referirmos as famílias coparentais[3], as ectogenéticas4e as famílias paralelas, por exemplo.

No mundo dos fatos, uma entidade familiar forma-se por um afeto tal – tão forte e estreito, tão nítido e persistente – que hoje independe do gênero e até mesmo das relações sexuais, ainda que em sua origem histórica não tenha sido assim.[5]Desta forma, a nota identificadora das famílias contemporâneas é a afetividade, que passou a ter a mesma relevância conferida à origem biológica (genética). O próprio reconhecimento da multiparentalidade acabou com o mito de que os filhos são frutos de um contato sexual dos genitores e só eles podem ser seus pais.[6]

É nesse contexto de mudanças ainda em curso que os procedimentos de Reprodução Humana Assistida (RHA) estão inseridos. Tais técnicas representam avanços tecnológicos na medicina que podem ajudar a solucionar questões de infertilidade e esterilidade[7].

No Código Civil de 2002 (CC/02), a abordagem acerca da RHA é insuficiente quando comparada a complexidade do tema, visto que o artigo 1.593 se atém apenas a reconhecer a reprodução assistida como parentesco civil de outra origem, guardando simetria com a adoção. Além disso, o artigo 1.597 trata da presunção conjugal da paternidade, com três hipóteses de presunção de filiação na constância do casamento e da união estável (por analogia), cada uma delas dispostas nos incisos III, IV e V[8].

O reconhecimento da paternidade afetiva, através da titularidade em um projeto parental, também representa uma inovação no direito das famílias, uma vez que os vínculos consanguíneos não mais estão acima dos vínculos afetivos. Pelo contrário, a verdade genética cedeu lugar à verdade fruto da convivência[9], sendo possível afirmar que a paternidade será necessariamente socioafetiva, podendo ter origem biológica ou não biológica.[10]

> Maior prova da importância do afeto nas relações humanas está na **igualdade da filiação** (CC, art. 1.596),na maternidade e **paternidade socioafetivas** e nos vínculos de adoção, como consagra esse valor supremo ao admitir outra origem de filiação distinta da consanguínea (CC, art. 1.593), ou ainda através da **inseminação artificial heteróloga** (CC, art. 1.597, inc. V); na comunhão plena devida, só viável enquanto presente o afeto, ao lado da solidariedade, valores fundantes cuja soma consolida a unidade familiar, base da sociedade a merecer prioritária proteção constitucional.[11]

Considerando as circunstâncias acima apresentadas, as técnicas de RHA surgem para concretizar o desejo de procriar e assegurar a todos o direito de constituir uma família, a quem assim o desejar. Tendo em vista o reconhecimento do direito à reprodução como um direito fundamental, bem como o direito à saúde, que abarca, também, a saúde reprodutiva, nenhum indivíduo pode ser privado desse direito. O acesso a tais técnicas surge a fim de assegurar às pessoas a concretização de seus direitos, inteiramente inerentes a dignidade da pessoa humana. O artigo 5º, §2º da CF/88 diz que "os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte." Assim, é possível afirmar que a RHA está contemplada implicitamente na CF/88.

No Brasil, o primeiro bebê de proveta nasceu em 1984. Contudo, até o momento não há regulação através de lei em sentido formal, que disponha sobre os parâmetros para tais técnicas, apesar de os procedimentos mais comuns como é o caso da inseminação artificial e da fertilização in vitro, serem utilizados há aproximadamente 40 anos e terem sido apresentados inúmeros projetos de lei ao Congresso Nacional desde a década de 1990. Neste cenário encontramos apenas os balizamentos éticos previstos nas Resoluções do Conselho Federal de Medicina, sendo a de número 2.294/21 a que se encontra em vigor.

Assim, na primeira parte deste artigo pretendemos trazer algumas considerações sobre o planejamento familiar e sua interlocução com a reprodução assistida, sob a ótica da CF/1988 e da legislação especial sobre o tema. Em seguida, é realizada análise sobre o direito à saúde e a incipiente oferta da reprodução assistida na rede pública de saúde, através do Sistema Único de Saúde (SUS). A última parte contempla algumas considerações sobre a judicialização do acesso à reprodução humana assistida, na medida em que a pesquisa que torna possível as análises aqui apresentadas contou com mapeamento e exame dos argumentos presentes em processos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça sobre pedidos de tratamento de reprodução assistida na rede pública de saúde (SUS).

II - O DIREITO AO PLANEJAMENTO FAMILIAR E À REPRODUÇÃO HUMANA ASSISTIDA

O artigo 226 da CF/88 dispõe sobre a proteção do Estado à família, à criança, ao adolescente, ao jovem e ao idoso. No parágrafo 7º,destaca:

> Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.

Significa dizer que o planejamento familiar contempla a decisão de ter ou não filhos, o número de filhos e o espaçamento entre eles, tomada por um casal ou qualquer pessoa individualmente. Nesta direção, não pode o Estado estabelecer limites ou condições para o seu exercício. Na medida em que há liberdade e autonomia para decidir, a CF/88 não somente alicerça o planejamento familiar junto ao princípio da dignidade da pessoa humana, mas também garante a reprodução como um direito fundamental.

A Lei 9.263/96 regulamentou o dispositivo acima transcrito no artigo 2º, e passou a definir o planejamento familiar como: “o conjunto de ações de regulação da fecundidade que garanta direitos iguais de constituição, limitação ou aumento da prole pela mulher, pelo homem ou pelo casal”. Ou seja, trata-se de um direito subjetivo de toda pessoa e é parte integrante do conjunto de ações de atenção à mulher, ao homem, ou casal, dentro de uma visão de atendimento global e integral à saúde.

Assim sendo, para garantir o direito à reprodução e o exercício do planejamento familiar, a lei dispõe que serão oferecidos pelo SUS todos os meios e métodos conceptivos aceitos pela ciência desde que não submeta ao risco grave a saúde do indivíduo, conforme se vê no artigo abaixo.

> Art. 9º Para o exercício do direito ao planejamento familiar, serão oferecidos todos os métodos e técnicas de concepção e contracepção cientificamente aceitos e que não coloquem em risco a vida e a saúde das pessoas, garantida a liberdade de opção. Parágrafo único: A prescrição a que se refere o caput só poderá ocorrer mediante avaliação e acompanhamento clínico e com informação sobre os seus riscos, vantagens, desvantagens e eficácia

Com relação a esse debate, Guilherme Calmon Nogueira da Gama[12] afirma que o planejamento familiar “se encontra necessariamente relacionado à noção de direitos reprodutivos, assim considerados os direitos básicos vinculados ao livre exercício da sexualidade e da reprodução humana com os limites que lhes são inerentes.”

Apesar da proteção constitucional quanto à liberdade de planejamento familiar, tanto a concepção quanto a contracepção, na prática, não são devidamente implementadas na rede pública de saúde e

esta realidade colide diretamente com a autonomia privada, em especial da mulher, de decidir se deseja ou não ter filhos, e deter acesso às políticas públicas que viabilizem qualquer decisão. Ter acesso à laqueadura, por exemplo, não é algo fácil considerando os requisitos presentes na lei[13].

Em virtude de a reprodução não se dar exclusivamente pela relação sexual como em passado recente, a utilização das técnicas de reprodução humana assistida[14] permitiram o desenvolvimento do que se convencionou chamar "desbiologização do parentesco", que somado a valorização e ao reconhecimento da parentalidade sócio afetiva colocou fim ao mito de que os filhos são fruto de um contato sexual com os genitores e somente eles podem ser seus pais.[15] Assim, compreendemos que as técnicas de reprodução humana assistida são asseguradas constitucionalmente, considerando o direito ao planejamento familiar, bem como outros direitos correlatos, tais como: o direito à saúde, à busca por felicidade, à dignidade da pessoa humana e à autonomia privada.

Vale também lembrar que o direito de ter filhos é um direito fundamental, seja por meio de utilização de técnicas de reprodução humana assistida, seja de forma natural, ou mesmo por meio da adoção. Além disso, a CF/88 está em sintonia com acordos e tratados internacionais sobre o tema.

Fernanda Pascoal Valle Bueno de Castilho[16] considera o seguinte acerca do direito de procriar:

> [...] analisando a situação pelo âmbito jurídico, tem-se entendido que há um **direito a procriar com base nos seguintes fundamentos**: a) Declaração Universal dos Direitos do Homem, em que se disciplina o direito à igualdade e à dignidade da pessoa humana, prevendo ainda o direito de fundar uma família, nos arts. III, VII e XVI; b) a Constituição Brasileira de 1988, donde extrai-se o direito à procriação das normas de inviolabilidade do direito à vida (caput do art. 5º), do incentivo e da liberdade de expressão à pesquisa e ao desenvolvimento científico (art. 218), da liberdade de consciência e de crença (inc. VI do art. 5º) e ainda da **previsão do planejamento familiar como livre decisão do casal (§7º do art. 226)**. (grifo nosso).

O princípio da liberdade, também conhecido como princípio da não intervenção no Direito das Famílias, é relevante neste debate, e positivado no artigo 1.513 do CC/02[17], que dispõe: "é defeso a qualquer pessoa de direito público ou direito privado interferir na comunhão de vida instituída pela família." Ademais, tal princípio possui relação direta com o princípio da autonomia privada. O fundamento constitucional da autonomia privada é a liberdade, um dos principais atributos do ser humano (artigo 1º, inciso III, da CF/88)[18]. A dignidade como autonomia envolve a capacidade de autodeterminação da pessoa de decidir os rumos da própria vida. Portanto, decisões sobre sua vida afetiva, patrimonial e familiar não podem ser subtraídas sem que isso viole sua dignidade.

Apesar da condição de direito fundamental no que tange ao planejamento familiar e os direitos reprodutivos, assegurados a homens e mulheres, ainda há desafios a serem combatidos, sobretudo no acesso democrático às técnicas de reprodução assistida .O SUS atende apenas procedimentos de baixa complexidade no campo da RHA, o que acabou por encaminhar mulheres ou casais que não conseguem procriar e podem pagar, para a rede privada de saúde. A consequência é a desvalorização do papel social da reprodução humana e o aprofundamento das desigualdades do acesso à saúde no Brasil. Portanto, se perpetua uma exclusão econômica em relação aos procedimentos, que se tornam uma realidade quase que impossível para os casais considerados inférteis e hipossuficientes, uma vez que não têm acesso aos tratamentos, demonstrando a situação de vulnerabilidade moral e social a que estão sujeitos.

Dessa forma, é extremamente necessário o reconhecimento do direito ao planejamento familiar, compreendido através de seu aspecto positivo ligado à concepção, como um direito fundamental, o que implica ao direito de ter acesso às técnicas médicas de Reprodução Humana Assistida.

III - O DIREITO À SAÚDE E O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) DO BRASIL

> Saúde é o estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença.(WHO, 1948)[19]

Quando o assunto é saúde, a referência mundial é a Organização Mundial da Saúde (OMS), que ao defini-la de forma tão ampla em 1948, a constituiu como um ideal a ser perseguido.

A saúde como um dos direitos fundamentais do ser humano foi prevista pela primeira vez na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), também em 1948, vez que a violação dos direitos por ela elencados podem afetar diretamente o bem-estar do ser humano nas esferas tanto mental, física, emocional e social. E, além disso, em seu artigo 25, a DUDH expõe de forma clara a garantia desse direito:

> Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.(Declaração..., 1948, art. 25)

Elaborada em um momento de reconstrução dos ideais éticos após os horrores da Segunda Guerra Mundial que assolaram a humanidade, a DUDH é um documento de referência histórica na defesa dos direitos humanos. Foi aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas, em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por 48 países membros, dentre eles o Brasil. Apesar de sua natureza de declaração de direitos

não impor per se obrigações juridicamente vinculantes aos Estados que a assinaram, teve papel importante no mundo ao evidenciar a preocupação com os direitos do ser humano.

A incorporação dos direitos enunciados na DUDH aos ordenamentos jurídicos dos Estados assinantes, se concretizou por meio do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), tratados que impõem obrigações concretas de proteção e promoção de direitos humanos, dos quais o Brasil é parte. Esses tratados obrigatórios mencionam o direito à saúde, mas é dizer, há norma concreta para além do direito enunciado na DUDH?

Somente em 1988, com a promulgação de uma nova Constituição, o Brasil conseguiu de fato incorporar os princípios que coadunam com aqueles da DUDH, como, por exemplo, o direito à dignidade da pessoa humana e o direito à saúde que passaram a ser considerados direitos fundamentais.[20]

Especificamente em relação ao direito à saúde, a Organização Mundial da Saúde (OMS) reuniu 134 países em 1978 com o objetivo de discutir a saúde como direito humano fundamental, ocasião em que foi produzida a Declaração de Alma-Ata[21], adotada sob a forma de uma recomendação de dois organismos internacionais: a OMS e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). O documento influenciou o desenvolvimento de políticas públicas em todo o mundo:

> Alma Ata define a atenção primária à saúde (APS) como estratégia a ser ofertada a toda a população. Traz a ideia de universalidade, e propõe isso no contexto de um sistema de saúde [...] Alma Ata defende um modelo que em inglês chamamos de compliance, ou seja, um modelo de integralidade, que abrange o conjunto das necessidades de saúde da população. (FACCHINI, 2018)[22]

A CF/88 trouxe forte mudança na organização da saúde pública no país, porque trouxe a saúde como direito individual e criou um sistema público, universal e descentralizado de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS), que pode ser considerado uma das maiores conquistas sociais advindas da Constituição Cidadã.

Segundo a Lei Orgânica da Saúde, Lei nº8.080/90, o SUS é formado pelo conjunto de todas as ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.

Antes do SUS, a saúde era compreendida como a ausência de doença, portanto a preocupação era apenas de curar as enfermidades sem dar ênfase as causas. Não havia um entendimento sobre a importância da prevenção.

> Sistema Único de Saúde (SUS) prevê uma nova atenção à saúde a partir da concepção que não compreende a saúde apenas como a ausência de doença, mas parte do entendimento e qualidade de vida. Este sistema propõe uma mudança profunda no modelo de planejar, organizar e gerir as ações e serviços de saúde.[23]

A CF/88 trouxe forte mudança na organização da saúde pública no país, porque trouxe a saúde como direito individual e criou um sistema público, universal e descentralizado de saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS), que pode ser considerado uma das maiores conquistas sociais advindas da Constituição Cidadã.

Segundo a Lei Orgânica da Saúde, Lei nº8.080/90, o SUS é formado pelo conjunto de todas as ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.

Antes do SUS, a saúde era compreendida como a ausência de doença, portanto a preocupação era apenas de curar as enfermidades sem dar ênfase as causas. Não havia um entendimento sobre a importância da prevenção.

> Art. 3o Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.[24]

Insta salientar que a criação do SUS foi resultado de importantes reivindicações da sociedade que vieram do movimento conhecido como “Movimento Sanitarista”, que foram pauta da 8ª Conferência Nacional de Saúde realizada em 1986.

As resoluções originadas nessa Conferência foram de grande influência para a CF/88 que viria a ser criada posteriormente[25].

Antes desse marco temporal existiam paralelamente dois comandos do governo na área da saúde, um pelo Ministério da Saúde que cuidava das ações preventivas, e o outro do Ministério da Previdência Social que era responsável pela prestação dos serviços médicos em si. Nesse sentido, o acesso a esses serviços não era tido como direito universal, era exercido somente pelos indivíduos que contribuíssem para o sistema por meio da previdência social. Ou seja, somente os trabalhadores que tivessem a

carteira devidamente assinada poderiam fazer uso do sistema gratuito de saúde. Já o Ministério de Saúde tinha como papel, por exemplo, comandar as campanhas de vacinação.

Com a CF/88 ocorreu a unificação desses comandos, o Ministério da Saúde passou a ter responsabilidade pelo sistema no plano federal, os Estados e os Municípios exerciam suas responsabilidades a partir de suas secretarias estaduais e municipais de saúde.

A base legal do SUS pode ser compreendida por três normas, quais sejam: Constituição Federal de 1988, quando assegura que a saúde faz parte da estrutura da seguridade social; a Lei 8.080/90 que é a Lei Orgânica da Saúde; a Lei 8.142/90 que estabelece como se dá a participação popular no SUS e as transferências intergovernamentais de recursos financeiros. Além dessas também existem outros decretos, portarias e medidas provisórias, porém a tríade mencionada compõe a estrutura principal do sistema.

Com base nessas normas são extraídos os princípios que orientam as ações e políticas públicas de saúde no Brasil. Como primeiro princípio pode ser apontado o Princípio da Universalidade, segundo o qual a saúde é direito do cidadão e dever do Estado, de forma que todo cidadão brasileiro tem direito à atenção à saúde. Portanto, independente de contribuir diretamente ou não para a arrecadação, o brasileiro possui direito universal de acesso à saúde.

> Art. 196. saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (Brasil, 1988)

Art. 196. saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (Brasil, 1988)

> A noção de direito à saúde expressa na Constituição afirma que as condições de saúde da população são resultantes do contexto econômico e social brasileiro que não se reduz à compreensão biomédica do processo saúde/doença. Ou seja, para uma população atingir padrões aceitáveis de saúde, é necessário, além de ações e serviços setoriais, políticas econômicas e sociais que assegurem a igualdade de condições de acesso aos serviços de saúde e ao desenvolvimento social.[26]

Art. 196. saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (Brasil, 1988)

> Art. 196. saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (Brasil, 1988)

A questão principal que se põe a partir desse princípio é em relação ao critério de elegibilidade para acessar um procedimento, critério de distribuição da oferta de ações, serviços e insumos. Como definir quem é prioridade? Para alguns autores deve-se considerar como caráter de prioridade os indicadores epidemiológicos e de distribuição de renda.

> A equidade do acesso às ações e aos serviços de saúde traduz o debate atual relativo à igualdade, prevista no texto legal, e justifica a prioridade na oferta de ações e serviços aos segmentos populacionais que enfrentam maiores riscos de adoece e morrer em decorrência da desigualdade na distribuição de renda, bens e serviços.[27]

O último princípio é compreendido como o da Integralidade, que representa uma ruptura histórica e institucional de como o sistema de saúde era dividido anteriormente, entre ações preventivas e ações curativas. Portanto, a CF/88 extinguiu o modelo anterior e institucionalizou o atendimento integral, que prioriza não só o atendimento curativo, mas também o preventivo.

> A noção de atenção integral também diz respeito à crítica ao reducionismo biomédico incorporando o conceito ampliado de saúde. Isto é, a compreensão das diversas dimensões que determinam a produção da saúde e da doença, envolvendo o sujeito como um todo e suas relações com a sociedade e o meio ambiente, e não apenas sua descrição biológica. Nesse sentido, mais uma vez, as ações e serviços de saúde devem se organizar para atender à diversidade de necessidades das pessoas e dos grupos sociais. (MATTA, 2007)

Fato é que o SUS ainda está em processo de aperfeiçoamento, tendo em vista que a prestação de assistência de saúde à população nunca deixará de sofrer transformações, já que cada vez mais surgem novas tecnologias que devem ser incorporadas para a melhoria dos serviços e das ações de saúde. O SUS também precisa se adaptar ao constante surgimento de novas doenças que igualmente precisarão de novos tipos de tratamentos e cuidados.

Portanto, existe a necessidade de buscar constantemente a concretização dos princípios doutrinários aqui mencionados como da universalidade, equidade e integralidade nos serviços e ações de saúde, buscando ações que priorizem à prevenção e à promoção da saúde.

Importante também fazer um recorte acerca da obrigação do Estado em prover os meios para a reprodução assistida. Isso porque essas técnicas, em geral, ainda possuem alto custo, e são inacessíveis a grande parte da população. Nesse contexto se insere o SUS como uma possível alternativa para o problema. A despeito da lei ter colocado no mesmo patamar a possibilidade de

acesso aos métodos de concepção e contracepção, a realidade das políticas públicas sobre o tema parece privilegiar a oferta apenas de métodos contraceptivos e preterir a oferta de métodos conceptivos uma vez que são poucos hospitais que fazem os tratamentos de concepção pelo SUS.

SOUZA (2014) concluiu que apenas cerca de 5% da demanda de atendimento é feita pelo Sistema Único de Saúde e que aqueles hospitais que oferecem o procedimento não conseguem custear todas as fases de tratamento que tenham a alta complexidade da fertilização in vitro (FIV), por exemplo. E, ainda, quase sempre é necessário que os usuários precisem cooperar financeiramente na compra de medicamentos e insumos ante a dificuldade de recursos das clínicas. poucos hospitais públicos fornecem serviços de FIV de forma totalmente gratuita, em sua maioria aqueles que cobrem, acabam necessitando que em determinado momento os pacientes arquem com valores relativos a medicamentos ou outros procedimentos.

No que diz respeito às clínicas particulares esse número é muito maior, segundo pesquisa da Rede Latino-Americana de Reprodução Assistida (REDLARA) divulgada em 2016, o Brasil é líder em quantidade de clínicas particulares na América Latina com 62, seguido do México com 33 e da Argentina com 27.[28]Considerando o que já foi abordado sobre o valor social da reprodução humana, pode-se concluir que a concentração da RA no setor privado (clínicas particulares) aumenta a desigualdade e colabora para aumentar ainda mais a fragilidade a que essas pessoas estão expostas ao buscar ver satisfeito seu desejo de filho.

IV - A JUDICIALIZAÇÃO NO CONTEXTO DA REPRODUÇÃO HUMANA ASSISTIDA NO BRASIL

A partir da realização do mapeamento de processos judiciais envolvendo a oferta dos procedimentos de Reprodução Humana Assistida pelo SUS, feito através de levantamento quantitativo e análise qualitativa da jurisprudência coletada sobre a cobertura do SUS aos pedidos de RA por indivíduos hipossuficientes foi possível dimensionar os efeitos da judicialização no contexto da RHA no Brasil.

Para tanto, buscou-se decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ), com as palavras-chave “reprodução humana assistida” e “SUS”. Não foi delimitado período a fim de identificar todas as possíveis decisões existentes até então. Foram localizadas 55 (cinquenta e cinco) decisões. No entanto, nem todas versavam especificamente sobre os limites normativos do acesso à RA, além disso muitas vieram repetidas dentre as 55 decisões encontradas,por isso foram descartadas, diminuindo o quantitativo para 12 decisões.

Dentre as 12 (doze) decisões, 4 (quatro)[29] versavam sobre pedidos de tratamento de infertilidade perante as seguradoras de saúde, majoritariamente através da técnica de fertilização in vitro. Apenas para trazer um panorama geral, foi observado que a maioria das decisões é favorável as seguradoras de saúde, pois há cláusula de exclusão de cobertura da reprodução assistida em seus contratos de adesão[30]. Portanto, ao se deparar com essa realidade, os tribunais em geral entendem que faz sentido as seguradoras negarem a prestação de um serviço diante da ressalva contratual.

Os demais processos dizem respeito a RHA e pedido de tratamento pelo SUS, Nestes, em geral, os tribunais entendem que o Estado é obrigado a assegurar o mínimo existencial às pessoas economicamente hipossuficientes, mas apontam as técnicas de RHA como uma extensão exagerada do direito à saúde, o que oneraria excessivamente o SUS, saindo da órbita do mínimo existencial de atribuição estatal.

Estas decisões contam com votos vencidos a favor dos pacientes que solicitaram o acesso ao tratamento no SUS, e os argumentos destacados foram o princípio da dignidade humana e o planejamento familiar. Tal discussão carece de um debate mais aprofundado, à luz do que prevê a CF/88, ao elencar o direito à vida e à saúde entre os direitos fundamentais de todo cidadão, conforme já destacado anteriormente. Desta forma, o acesso a técnicas de reprodução assistida não pode ser simplesmente negligenciado e posto como questão que não necessita de urgência e solução do Estado.

A ausência de lei somada a pouca oferta daRHA na rede pública de saúde no Brasil, faz com que cada vez mais casais busquem o Poder Judiciário.A “judicialização” é o fenômeno de discussão de questões políticas, sociais e morais polêmicas majoritariamente pelo Poder Judiciário. Ou seja, é uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das demais instâncias políticas que são os Poderes Legislativo e Executivo.

Segundo Luiz Roberto Barroso em sua obra “A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal”[31], no qual examina o fenômeno da judicialização no Brasil, o Estado Constitucional de Direito teve o seu início na Europa a partir do final da 2ª Guerra Mundial. Antes disso, predominava o Estado Legislativo de Direito no qual a Constituição era considerada como documento político, sendo suas normas não aplicáveis diretamente, dependendo sempre do desenvolvimento pelo legislador ou pelo administrador.

No Brasil o controle de constitucionalidade por meio do Poder Judiciário era muito pequeno, havia a centralização na lei e supremacia do parlamento. Segundo BARROSO (2018), na década de 1980 o desafio do Brasil era fazer com que a Constituição fosse mais efetiva, cobrando uma postura mais

proativa dos juízes com o reconhecimento da sua capacidade normativa. Mas foi só nos anos 2000 que a CF/88 assumiu papel central no sistema jurídico, com o Direito Constitucional representando um extenso catálogo de direitos fundamentais, sendo os tribunais responsáveis por garantir sua aplicação. O tema dominante passou a ser a judicialização, os limites e as possibilidades da atuação legítima dos tribunais.

No Estado Constitucional de Direito predomina a centralidade da Constituição e a supremacia judicial, na figura da Suprema Corte, a quem cabe a interpretação final e vinculante das normas constitucionais. A interpretação e a aplicação da Constituição por órgãos judiciais, também chamada de Jurisdição Constitucional é exercida no Brasil por todos os juízes e tribunais, sendo o Supremo Tribunal Federal (STF) a sua última instância.

No Brasil, o fenômeno da Constitucionalização assumiu proporção ainda maior, em razão da redação das normas ser abrangente, carecendo de uma fonte de interpretação constante. Como consequência, quase todas as questões de relevância política, social ou moral são discutidas em sede judicial, especialmente perante o STF, como é o exemplo dos casos de fornecimento de medicamentos, tratamentos e procedimentos de saúde por meio do SUS.

> Merece destaque a realização de diversas audiências públicas, perante o STF, para debater a questão da judicialização de prestações de saúde, notadamente o fornecimento de medicamentos e de tratamentos fora das listas e dos protocolos do Sistema Único de Saúde (SUS).”[32]

Esse aumento de litígio é o reflexo do insucesso em solucionar as demandas geradas a partir da aplicação das normas, de questões que não puderam ser resolvidas amigavelmente ou não tinham soluções previstas pelos Poderes Legislativo e Executivo.

> A expressão judicialização da vida se refere a uma certa explosão de litigiosidade no país, que se manifesta na existência de um número espantoso de ações judiciais em curso. Mas a verdade é que os aspectos negativos são mais proeminentes. O primeiro e mais óbvio deles decorre da circunstancia de que a judicialização pressupõe um litígio, um conflito, uma disputa que não pode ser solucionada amigavelmente, de maneira negociada ou administrativa. O excesso de litigiosidade documenta, portanto, (i) o reiterado descumprimento de deveres e obrigações por parte de grande número de pessoas ou (ii) grande espírito de emulação por parte de outras tantas. Ou, possivelmente, uma combinação de ambas as possibilidades. Em qualquer caso, não é bom.
>
> O lado ruim é que a judicialização de questões políticas em sentido amplo significa que elas não estão sendo equacionadas por quem deveria fazê-lo. A judicialização evidencia, assim, uma deficiência grave no funcionamento da política majoritária, que é aquela conduzida pelos órgãos eletivos – Legislativo e Executivo.[33]

O ativismo judicial, por outro lado, tem seu significado atrelado a uma postura proativa e expansionista na atuação dos tribunais, sendo o oposto da autocontenção. É a escolha do modo proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. No caso do Brasil, se instalou ante a retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que determinadas demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. A consequência disso é o distanciamento dos juízes e tribunais de sua função típica trazendo uma função paralela à de criação do próprio direito.

> A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. Em muitas situações, sequer há confronto, mas mera ocupação de espaços vazios. [34]

Por fim, há de se ressaltar que os tribunais não devem representar a última e única palavra possível, mas devem abrir espaço para um melhor debate sobre as matérias que são levadas à sua apreciação. O ideal é que essas discussões sejam levadas aos demais Poderes do Estado em paralelo com a sociedade. Os tribunais podem ser agentes relevantes de mudança, de preservação da vontade popular atuando diretamente na proteção e garantia dos direitos fundamentais previstos na CF/88.

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção dos direitos humanos se deu com uma série de tratados e planos de ação que culminaram no seu maior reconhecimento. A luta antes centrada nos direitos civis, políticos e sociais, passa a dar espaço para o reconhecimento de novos sujeitos de direitos muito negligenciados, as mulheres. Mais do que isso, incluindo novas pautas como a garantia ao direito fundamental à saúde, aos direitos sexuais e reprodutivos.

Dentro desse contexto, os movimentos sociais exerceram papel essencial para essa evolução. As mulheres ao longo dos anos foram privadas de exercer plenamente seus direitos e tiveram um papel crucial para o alcance dos direitos humanos por meio das lutas dos Movimentos Feministas, que tinham como um dos seus maiores objetivos a liberdade reprodutiva e sexual.

A evolução dos direitos reprodutivos trouxe o conceito de planejamento familiar, assegurado pela CF/88, significa a autonomia do indivíduo de decidir se deseja ou não ter filhos, as circunstâncias e a quantidade. Para tornar efetivo o direito ao planejamento familiar é imprescindível que o Estado, por meio do SUS, atue fornecendo não somente os métodos contraceptivos, mas também os conceptivos em atenção ao direito fundamental à saúde, principalmente porque a OMS adotou um conceito amplo

de saúde e caracteriza a infertilidade diante a ausência de gravidez após 12 meses de tentativas com relação sexual sem contraceptivo. Além disso, estima que o problema atinge cerca de 15% dos casais em idade reprodutiva.

Atualmente quando se considera a concepção, os procedimentos de RHA devem estar contemplados e a oferta desses serviços pelo Estado por meio do SUS, precisa ser assegurado. Foi observado que o SUS possui baixa cobertura e quando o presta é de forma incompleta, com longas filas e alta demora. Essa realidade é o que justifica o aumento das demandas judiciais pleiteando atendimento.

VI - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Nemésio Dario. "A saúde no Brasil, impasses e desafios enfrentados pelo Sistema Único de Saúde-SUS." Revista Psicologia e Saúde (2013). Acesso em 18/06/2021.

BARROSO, Luís Roberto. A Judicialização da Vida e o Papel do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Forum, 2018. Acesso em 24/07/2021.

BERALDO, Anna de Moraes Salles. Reprodução humana assistida e sua aplicação post mortem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 de março de 2022.

BRASIL. Lei nº 13.071 de 1 de janeiro de 1916. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.html. Acesso em: 9 de fevereiro de 2022.

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.Disponível em:

https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10622873/inciso-v-do-artigo-1597-da-lei-n-10406-de-10-de-janeiro-de-2002. Acesso 9 de fevereiro de 2022.

BRASIL. LEI Nº 9.263, de 12 de janeiro de 1996. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9263.htmAcesso em: 04/11/2019.

Brasil. Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 18/06/2021.

BRASIL. Conselho Federal de Medicina. Resolução nº 2.294 de 15 de junho de 2021. ercial. Disponível em:https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cfm-n-2.294-de-27-de-maio-de-2021-325671317. Acesso em 9 de fevereiro de 2022.

CASTILHO, Fernanda Pascoal Valle Bueno de. A reprodução medicamente assistida e seus aspectos bioéticos e jurídico-legais. In: CASTRO, José Antônio Lima. Temas atuais de direito civil: um enfoque constitucional. Belo Horizonte: IEC, 2005, p. 319.

DIAS, Maria Berenice. Filhos do Afeto.3ª ed. rev. e atual – São Paulo: Editora JusPodivm, 2022

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. A nova filiação: o biodireito e as relações parentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 444 IN: Ribeiro, Raphael Rego Borges. Planejamento Familiar e Reprodução Assistida.Copendi Law Review. Disponível

em:file:///C:/Users/55219/Downloads/6970-20618-1-PB.pdf. Acesso em: 29 de março de 2022.

MADALENO, Rolf. Direito de Família. 8ºed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020

MATTA, Gustavo Corrêa. Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: MATTA, Gustavo Corrêa; PONTES, Ana Lucia de Moura (Org.). Políticas de saúde: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2007. p. 61-80. (Coleção Educação Profissional e Docência em Saúde: a formação e o trabalho do agente comunitário de saúde, 3). Acesso em 15/03/2022

PAIVA, Carlos Henrique Assunção; TEIXEIRA, Luiz Antonio. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.21, n.1, jan.-mar. 2014, p.22. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/hcsm/a/rcknG9DN4JKxkbGKD9JDSqy/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15/03/2022

SOUZA, 2014 M.C.B..LatinAmericaandaccesstoAssistedReproductiveTechniques: a Brazilian perspective JBRA AssistedReproduction Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 47-51, 2014. Acesso em: 23/07/2021

TARTUCE, Flávio.Direito civil, v. 5: Direito de Família. 12ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017

VASCONCELOS, C. M. & P ASCHE, D. F. O Sistema ́nico de Sa ̃de. In: CAMPOS, G. W. S. et al. (Orgs.) Tratado de Saúde coletiva. São Paulo, Rio de Janeiro: Hucitec, Editora Fiocruz, 2006. Acesso em 15/03/2022

NOTAS

Nota 1

1Este artigo é resultado da pesquisa intitulada: "Gênero e reprodução: cotejando experiências sociais e políticas públicas em mapeamento de serviços de reprodução assistida no estado do Rio de Janeiro", que focaliza o acesso e o consumo de tecnologias de reprodução humana assistida (RHA). Foi desenvolvida pelas coautoras no contexto do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica na UFRRJ no período de 2019 a 2021.

Nota 2

MADALENO, Rolf. Direito de Família. 8ºed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020; TARTUCE, Flávio.Direito civil, v. 5: Direito de Família. 12ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017; DIAS, Maria Berenice. Filhos do Afeto.3ª ed. rev. e atual – São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

Nota 3

São aquelas cujos pais se encontram apenas para ter filhos de forma planejada, para criá-los em sistema de cooperação mútua, sem relacionamento conjugal ou mesmo sexual entre eles. Firmam contrato de geração de filhos e a fecundação é feita por técnicas de reprodução assistida.” DIAS, Maria Berenice. Filhos do Afeto.3ª ed. rev. e atual – São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p.46.

Nota 4

Os modelos familiares com filhos frutos das técnicas de procriação medicamente assistidas. DIAS, Maria Berenice. Filhos do Afeto.3ªed. rev. e atual – São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p.221.

Nota 5

MADALENO, Rolf. Direito de Família. 8ªed. rev. e atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 53.

Nota 6

DIAS, Maria Berenice. Filhos do Afeto.3ªed. rev. e atual – São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 6.

Nota 7

A infertilidade diz respeito a redução no que se refere à capacidade de conceber, já a esterilidade compreende a incapacidade considerada absoluta e que é irreversível no caso de fertilização natural. BERALDO, Anna de Moraes Salles. Reprodução humana assistida e sua aplicação post mortem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

Nota 8

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.Das Relações de Parentesco. Presumem-se concebidos na constância do casamento os filhos: V – havidos por inseminação artificial heteróloga, desde que tenha prévia autorização do marido. Disponível em:

https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10622873/inciso-v-do-artigo-1597-da-lei-n-10406-de-10-de-janeiro-de-2002. Acesso 9 de fevereiro de 2022.

Nota 9

DIAS, Maria Berenice. Filhos do Afeto. 3ª ed. rev. e atual. Editora JusPodivm: São Paulo. 2022, p. 6.

Nota 10

DIAS, Maria Berenice. Filhos do Afeto. 3ª ed. rev. e atual. Editora JusPodivm: São Paulo, 2022, p. 38.

Nota 11

MADALENO, Rolf. Direito de Família. 10ª ed. rev. ampl. e atual. – Rio de Janeiro: Forense 2020, p. 191.

Nota 12

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. A nova filiação: o biodireito e as relações parentais. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 444 IN: Ribeiro, Raphael Rego Borges. Planejamento Familiar e Reprodução Assistida.Copendi Law Review. Disponível em: file:///C:/Users/55219/Downloads/6970-20618-1-PB.pdf. Acesso em: 29 de março de 2022.

Nota 13

Lei 9.263/96, art. 10

Nota 14

BRASIL. Enunciado 105 JCJF. As expressões "fecundação artificial", "concepção artificial" e "inseminação artificial" constantes, respectivamente, dos incs. III, IV e V do art. 1.597 deverão ser interpretadas como "técnica de reprodução assistida". Disponível em:

https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/736. Acesso em: 10 de fevereiro de 2022.

Nota 15

É relevante marcar a diferença que a doutrina jurídica faz quanto aos termos pai e genitor. DIAS, Maria Berenice. Filhos do Afeto.3ºed. rev. e atual – São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p.6.

Nota 16

CASTILHO, Fernanda Pascoal Valle Bueno de. A reprodução medicamente assistida e seus aspectos bioéticos e jurídico-legais. In: CASTRO, José Antônio Lima. Temas atuais de direito civil: um enfoque constitucional. Belo Horizonte: IEC, 2005, p. 319.

Nota 17

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 9 de fevereiro de 2022.

Nota 18

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil. 7ª ed. rev. atual. e ampl. 2017, p. 784.

Nota 19

19Sobre o conceito de saúde definido na Conferência Internacional de Saúde realizada pela OMS em Nova York, no período de 19 de junho a 22 de julho de 1946, e presente na Constituição da OMS assinada por representantes de 61 Estados Membros, que entrou em vigor em 7 de abril de 1948, ver WHO. Constitution of the World Health Organization. Disponívelem:

https://www.who.int/about/governance/constitution. Acesso em: 19 set. 2021

Nota 20

Sobre a historicidade da Constituição da República Federativa do Brasil e a Declaração Universal dos Direitos Humanos ver: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/a-declaracao-universal-dos-direitos-humanos-e-a-constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-a-historicidade-do-codigo-juridico-e-o-seu-legado/Acesso em 18/09/21

Nota 21

Sobre a Declaração de Alma-Ata produzida na conferência Internacional sobre Cuidados Primários de Saúde, em Alma-Ata em 12/09/1978, expressando a necessidade de ação urgente de todos os governos, de todos os que trabalham nos campos da saúde e do desenvolvimento e da comunidade mundial, para proteger e promover a saúde de todos os povos do mundo, ver RELATÓRIO DA OMS/UNICEF. Declaração de Alma-Ata ONU Direitos Humanos DHnet. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/saude/almaata.htmAcesso em: 20 set. 2021.

Nota 22

Sobre a análise dos 40 anos da Declaração de Alma Ata, completados em setembro de 2018, ver entrevista de LUIZ AUGUSTO FACCHINI no Portal EPSJV/Fiocruz :“A Declaração de Alma-Ata se revestiu de uma grande relevância em vários contextos”. Disponível em:

https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/a-declaracao-de-alma-ata-se-revestiu-de-uma-grande-relevancia-em-varios. Acesso em: 19 set. 2021.

Nota 23

ALMEIDA, Nemésio Dario. "A saúde no Brasil, impasses e desafios enfrentados pelo Sistema Único de Saúde-SUS." Revista Psicologia e Saúde (2013). Acesso em 18/06/2021.

Nota 24

Brasil. Lei 8080 de 19 de setembro de 1990. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em 18/06/2021.

Nota 25

PAIVA, Carlos Henrique Assunção; TEIXEIRA, Luiz Antonio. Reforma sanitária e a criação do Sistema Único de Saúde: notas sobre contextos e autores. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.21, n.1, jan.-mar. 2014, p.22. Disponível em:

https://www.scielo.br/j/hcsm/a/rcknG9DN4JKxkbGKD9JDSqy/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15/03/2022

Nota 26

MATTA, Gustavo Corrêa. Princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde. In: MATTA, Gustavo Corrêa; PONTES, Ana Lucia de Moura (Org.). Políticas de saúde: organização e operacionalização do Sistema Único de Saúde. Rio de Janeiro: EPSJV/FIOCRUZ, 2007. p. 61-80. (Coleção Educação Profissional e Docência em Saúde: a formação e o trabalho do agente comunitário de saúde, 3). Acesso em 15/03/2022

Nota 27

VASCONCELOS, C. M. & P ASCHE, D. F. O Sistema ́nico de Sa ̃de. In: CAMPOS, G. W. S. et al. (Orgs.) Tratado de Saúde coletiva. São Paulo, Rio de Janeiro: Hucitec, Editora Fiocruz, 2006. Acesso em 15/03/2022

Nota 28

Assisted reproductive techniques in Latin America: The Latin American registry, 2016. Disponível em: https://redlara.com/images/arquivo/RLA2016-JBRA.pdf. Acesso em: 12/03/2022

Nota 29

Recurso Extraordinário em Recurso Especial nº 1794629, Recurso Especial nº 1713429, Recurso Especial nº 1780022, AREsp: 1274025 DF

Nota 30

Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo.

Nota 31

BARROSO, Luís Roberto. A Judicialização da Vida e o Papel do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Forum, 2018. Acesso em 24/07/2021.

Nota 32

BARROSO, Luís Roberto. A Judicialização da Vida e o Papel do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Forum, 2018. Pag 47. Acesso em: 24/07/2021

Nota 33

BARROSO, Luís Roberto. A Judicialização da Vida e o Papel do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Forum, 2018. Pag 23 e 24. Acesso em: 24/07/2021

Nota 34

BARROSO, Luís Roberto. A Judicialização da Vida e o Papel do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Forum, 2018. Pag 49. Acesso em 24/07/2021.

Capítulo 18

10.37423/220606093

PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

José Sávio dos Santos *Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP)*

Resumo: Está produção científica busca apresentar o Patrimonialismo e a Burocracia no Poder Judiciário Brasileiro, uma vez que o presente trabalho inicia-se com uma menção de uma decisão do STF, onde, em 2006, seus ministros, de forma unânime, proibiram a prática do nepotismo. Sabemos que muito embora o Poder Judiciário seja uma instituição burocrática, práticas patrimonialistas estão impregnadas no comportamento de muitos dos seus membros, que fazem uso da coisa pública como se sua fosse. Isto porque, o patrimonialismo sempre esteve presente em nossa formação cultural e para se compreender o sistema político brasileiro, deve-se primeiramente compreender a história da formação do Estado Brasileiro.

Palavras-chave: Burocracia, Patrimonialismo, Poder Judiciário Brasileiro.

1 INTRODUÇÃO

Em 2006, o Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão unânime por parte de seus ministros, proibiu a prática do nepotismo no funcionalismo público no Brasil.

Segundo Daniel Barile da Silveira, a modificação abrupta da lei sem uma investigação das causas determinantes desse fenômeno não é suficiente para acabar com o nepotismo no Brasil. Em sua Dissertação "Patrimonialismo e Burocracia: uma análise sobre o poder judiciário na formação do Estado Brasileiro", o autor investiga, como causa determinante desse fenômeno, a formação histórica do Poder Judiciário brasileiro, a partir dos sistemas de dominação burocrático e patrimonial de Max Weber.

O objetivo do presente trabalho é reafirmar que tal afirmação feita por Daniel Barile da Silveira faz total sentido no que diz respeito quanto à tentativa de acabar de uma vez por todas com o nepotismo no Brasil, tendo em vista que tal problemática ainda perdura aos dias atuais, mesmo após decisão judicial conforme já mencionada.

Para uma melhor compreensão do referido objetivo, será utilizado o método analítico e interpretativo, pesquisa descritiva e de levantamento bibliográfico referente a temática abordada.

2 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O patrimonialismo, ao contrário da burocracia, fomenta a ideia do trato da coisa pública pela autoridade como se privada fosse.

Uma sociedade moderna repudia a tomada de decisões de forma casuística, afastando-se cada vez mais dos atributos de natureza tradicional e pessoal no exercício do poder renovando-os pelo império abstrato da lei.

Há um forte caráter tradicional, especialmente patriarcal, no modelo de organização política-brasileiro. A explicação das mazelas da nação brasileira remonta à nossa formação histórica, em especial sobre o nosso passado colonial.

O patrimonialismo sempre esteve presente em nossa formação cultural e para se compreender o sistema político brasileiro, deve-se primeiramente compreender a história da formação do Estado Brasileiro.

O Patrimonialismo, enquanto referencial metodológico, ou seja, como forma de se compreender os problemas sociais e institucionais brasileiros, encontra-se disseminado em praticamente todas as instituições brasileiras, dente elas, a própria magistratura.

Compreendidos os conceitos e voltando os olhos para a dominação judiciária impregnada de práticas patrimoniais, questiona Daniel Barile da Silveira (2006, p. 73):

> [...] seria inerente à condição do brasileiro típico essa atávica propensão em tratar a política e os assuntos do estado em conformidade com a noção que o indivíduo adquiriu de seu ambiente familiar, ou seja, de modo pessoal, avesso a formalismos e a ritualização, práticas estas típicas das sociedades tradicionais. [...]

Na busca de uma resposta a este e outros questionamentos, referido autor se debruça no estudo da magistratura nos períodos: Colonial, Imperial e República (Velha), conforme, suscintamente veremos a seguir.

2.1 A MAGISTRATURA NO PERÍODO COLONIAL (1.534 - 1.791)

A identidade institucional do Brasil Colônia, estrutura militar, política e jurídica, possui raízes portuguesas do século XVI, baseado em um sistema de dominação político absolutista, com intento exploratório.

O sistema legal nessa época era os das Ordenações, vigentes em Portugal, primeiro as “Afonsinas” (1.446 – 1.521), segundo as “Manuelinas” (1.521 – 1.603) e por último as “Filipinas” (a partir de 1.603). Nas colônias, como era o caso do Brasil, além das Ordenações, vigiam também legislações extravagantes, suplementares.

No Brasil Colônia, inicialmente, a distribuição da justiça era entregue quase que irrestritamente aos senhores donatários, que estabeleciam as regras internas de administração jurídica de suas respectivas capitanias hereditárias. Nessa época os juízes eram escolhidos sem critério de competência. A partir de 1549, como tais capitanias não vinham atendendo os interesses da coroa, foi estabelecido um novo sistema político, o de governos-gerais, que segundo SILVEIRA (2006, p. 99), foi o surgimento “[...] de uma verdadeira magistratura no Brasil”.

Muito embora o sistema de governos-gerais tenha sido implantado a partir de 1.549, foi somente em 1.751 que foi implantado o primeiro tribunal de 2ª instancia no Brasil, a Relação do Rio de Janeiro.

Muito embora fosse necessária a formação em Direito na Universidade de Coimbra, a aprovação em concurso e experiência profissional de 2 anos como requisito para ingresso na magistratura, o

nepotismo nessa época era empiricamente consentido, pois a encolha, em sua grande maioria, estava ligada a ascendência de pessoas relacionadas a profissão jurídica (tais como desembargadores e juízes).

No exercício da atividade jurisdicional também existiam evidências de práticas patrimonialistas, com o emprego da magistratura como meio de ascensão social, para o alcance de interesses próprios ou de seus favorecidos, quer seja por compadrio, favoritismo ou enriquecimento ilícito.

2.2 A MAGISTRATURA NO PERÍODO MONÁRQUICO (1.822 - 1.889)

A transição do Brasil Colônia para o Brasil Monárquico se deu a partir de 1.808. Como a permanência no Brasil do Príncipe-regente e da Corte Portuguesa se prolongando no tempo, viram a necessidade de adotarem medidas políticas e administrativas, tais como abertura dos portos, criação do Banco do Brasil, Faculdade de Medicina da Bahia, etc.

Também houve mudanças no campo das atividades jurisdicionais, tendo sido: instituído o Conselho Supremo Militar; criado a Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência das Ordens; criada a figura do Juiz Conservador da Nação Britânica; ampliadas as Relações, do Maranhão em 1.812 e de Pernambuco em 1.821; e transformaram a Relação do Rio de Janeiro na Casa da Suplicação do Brasil, órgão jurisdicional de última instância.

Após a Independência do Brasil, com a Constituição de 1.824, houve significantes mudanças no sistema colonial.

Houve uma Separação dos Poderes em: Régio (exercido pelo monarca); Executivo (exercido pelos Ministros de Estado); Representativo da Tradição e Representativo da Opinião (exercidos pela assembleia legislativa bicameral); e Judiciário (exercido pelos magistrados).

Previa que o Poder Judiciário, seria independente e que os juízes possuíam garantia funcional, vitaliciedade e a criação do Supremo Tribunal de Justiça, órgão de 3ª instância, cujos membros eram denominados Conselheiros. Previa as Relações como órgãos jurisdicionais de 2ª Instancia e nas 1ª Instancias, previa os juízes de primeiro grau, locados nas comarcas, que estavam subordinados administrativamente às Relações e aos chefes das Províncias. Existiam também os juízes municipais e os juízes de paz, eleitos pela população provincial, com competência específica.

A Constituição Imperial também previa dispositivos direcionados aos magistrados no exercício da atividade jurisdicional, vedando práticas que pudessem representar corrupção, peculato,

favorecimento, enriquecimento ilícito, etc., no entanto, mesmo assim, a aristocracia agrária e a elite estatal (burocratas e políticos), exerciam forte influência sobre o judiciário, podendo, inclusive, o magistrado ocupar, simultaneamente, outro cargo no executivo ou legislativo, o que resultava em conflito de interesses no exercício da função.

> Embora constitucionalmente Poder Judiciário, Poder Executivo e Poder Moderador dispusessem de competências bastante discriminadas e, sobretudo, essencialmente distintas, a prática desse sistema revelaria a vinculação da magistratura aos interesses defendidos pelo estado, na manifesta preponderância do Imperador e do Conselho de Estado sobre todos os demais poderes institucionais. (SILVEIRA, 2006, p. 171)

Isto porque, o Imperador detinha controle dos magistrados, podendo removê-los para favorecer seus interesses.

2.3 A MAGISTRATURA NO PERÍODO REPUBLICANO (1.889 – 1.930)

Com a queda da monarquia, instalou-se a república que se deparava de uma vasta gama de questões sociais a serem resolvidas, com necessidade de criação de políticas públicas voltadas a educação, saúde, reforma agrária etc., a fim de garantir os direitos dos cidadãos, inclusive dos ex escravos e dos imigrantes europeus recém-chegados.

Como não houve uma atuação ativa do povo, a constituição resultou em uma reorganização do poder, remodelação do Estado, mas sem levar em consideração os interesses do povo, que ficaram abandonados, esquecidos, para uma discussão posterior.

A Constituição de 1.891 estabeleceu o federalismo como forma de estado, o presidencialismo como sistema de governo, um Poder Legislativo mais forte e um Poder Judiciário mais livre, independente, com: (i) a repartição da jurisdição em Federal e Estadual; (ii) a criação dos tribunais de justiça, em substituição as Relações; (iii) criação do Supremo Tribunal Federal, que dentre suas atribuições passou a exercer controle de constitucionalidade; e (iv) impossibilidade de cumulação do cargo com funções políticas, o que propiciava que as decisões judiciais fossem mais imparciais.

Entretanto, os juízes federais eram nomeados pelo Presidente da República, a partir de lista tríplice elaborada pelo STF; com relação aos juízes estaduais era permitida a remoção por conveniência pública, o que permitia o domínio do executivo sobre o judiciário.

Além disso, nessa época "[...] o lobby das facções estaduais, especialmente controladas pelos coronéis, coagia tais indivíduos, manipulando suas decisões e seus atos oficiais. [...]" (SILVEIRA, 2006, p. 219)

estando presente, também aqui na república, a presença do patrimonialismo nos atos do poder judiciário.

3 CONCLUSÕES

Conclui Daniel Barile da Silveira que o judiciário tem papel importante na perpetuação do poder nas mãos das elites e grupos politicamente influentes e que as práticas adotadas por este poder "[...] consolidam a eterna e singular confusão da coisa pública com a privada em nossos núcleos institucionais. [...]". (2006, p. 227-228)

4 REFERÊNCIAS

SILVEIRA, Daniel Barile da. Patrimonialismo e burocracia: Uma análise sobre o poder judiciário na formação do Estado Brasileiro. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília. Brasília-DF: 2006.

Capítulo 19

10.37423/220606099

BAMBU LAMINADO COLADO TERMO-TRATADO: DIMENSÕES ESTRATÉGICAS NA PRODUÇÃO DE MÓVEIS SUSTENTÁVEIS

Rodrigo Rocha Carneiro

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Marco Antônio dos Reis Pereira

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho

Resumo: Com a crescente escassez de recursos naturais e a demanda por soluções sustentáveis na fabricação de produtos, o bambu revela-se como alternativa eficaz para produção de artefatos nos mais variados segmentos. Sua versatilidade, propriedades físico-mecânicas e estética já foram comprovadas sendo possível encontrar no mundo todo excelentes exemplos de sua aplicação. Infelizmente, no Brasil esse material é pouco explorado e referências sobre métodos de beneficiamento do bambu laminado colado (BLaC) são muito raras quando nos referimos a obtenção de resultados estéticos com o material. O desenvolvimento de técnicas aplicáveis ao design torna-se fundamental para revelar o bambu como madeira alternativa viável para produção de móveis e atrativa para o mercado consumidor. O presente artigo visa desenvolver uma revisão bibliográfica para fundamentar a viabilidade do desenvolvimento de metodologias para obtenção de novas tonalidades de BLaC por meio de técnicas de tratamento térmico aplicáveis ao design de mobiliário, com o objetivo de ampliar a versatilidade dessa matéria-prima para o mercado moveleiro.

Palavras-chave: design de mobiliário, bambu laminado colado termo tratado, sustentabilidade.

1. INTRODUÇÃO

A prática do Design, desde sua ascensão na Revolução Industrial, permitiu o surgimento de artefatos cada vez mais diferenciados e contribuiu, em paralelo a outros fatores, com a ascensão do consumo. A inovação como prática competitiva entre fabricantes diminuiu o ciclo de vida dos produtos e a tecnologia permitiu a redução dos custos de produção, o que ampliou a demanda por novidades acrescentando à essa dinâmica um processo de consumo e descarte mais numeroso e acelerado.

A pressão desse processo sobre os recursos naturais despertou em todos os personagens desse ciclo uma reflexão sobre as consequências a médio e longo prazo dessas práticas. O designer, sendo um potencializador desse processo, tem como responsabilidade ser consciente dos impactos de suas ações projetuais, viabilizando o resultado de seu trabalho para atender às necessidades da indústria ao mesmo tempo que se reduz os danos ao meio ambiente e à sociedade ou seja, agir de forma sustentável.

Dentre os caminhos possíveis temos o bambu. Conhecido como a madeira do futuro, possui ótimas características físico-mecânicas, facilidade de produção e manejo, sendo uma grande alternativa aos problemas florestais. Dentre os seus derivados, o bambu laminado colado (BLaC) é sem dúvida a sua forma mais promissora, podendo ser aplicado à produção de móveis. Nota-se porém, que no Brasil essa cultura ainda é pouco explorada, havendo apenas a sua presença em pequenos utensílios domésticos de baixo custo, em geral importados da China. Torna-se necessário portanto, considerar aplicações e técnicas de beneficiamento que coloquem o bambu em um patamar de matéria-prima de valor agregado, capaz de substituir a madeira não apenas nos processos fabris, mas também nas necessidades de mercado.

Uma técnica muito difundida na indústria madeireira, no tocante a melhoria da resistência da madeira, é o tratamento térmico, ou termorretificação. Essa técnica, não apenas protege a madeira como também altera a sua coloração, pois submete o material a elevadas temperaturas em um processo de pré-carbonização. Sua utilização no BLaC já é presente na China, principalmente na confecção de pisos, elevando a versatilidade do material ao oferecer no mercado produtos com diferentes opções de cores ainda ao aspecto natural, sem utilização de corantes ou vernizes. Porém não encontramos referências que apontam a viabilidade dessa técnica para a confecção de móveis.

Com o intuito de contribuir para os estudos acerca do bambu e suas diversas aplicações no design de mobiliário, o presente projeto pretende desenvolver a partir de uma revisão bibliográfica,

fundamentos que justifiquem a viabilidade de construções de metodologias de aplicação do BLaC termotratado no design de mobiliário, colaborando com sua atratividade comercial ao permitir que o mesmo possa ser visto como matéria-prima competitiva ao ser apresentado em diversas opções estéticas para o mercado.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 O USO DA MADEIRA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

O aumento da produção industrial a partir da II Guerra Mundial alterou mais e em menor tempo a cultura de consumo de produtos e serviços, no entanto, percebe- se que os padrões adotados atualmente nos levam a reconhecer a inviabilidade da exploração indiscriminada de recursos naturais (GUIMARÃES, 2009). 80% desse aumento se deu entre 1950 e 1997 quando a degradação do meio ambiente aumentou em grande escala e a cobertura total de florestas tropicais reduziu em 25% (FUAD- LUKE, 2010).

A emissão de CO2 é outro grande problema, sua contribuição para o efeito estufa ultrapassa os 50%. Manzini e Vezolli (2008, p. 328) afirmam que de todo o CO2 produzido “80% provém dos processos de transformação energética (em particular petróleo e carvão), 17% através das produções industriais e os restantes 3% através dos desmatamentos florestais”. O processamento da madeira está presente nas três cadeias citadas e se considerarmos que parte dos desmatamentos são provenientes de incêndios, esses números ficam ainda mais alarmantes.

Em paralelo, temos a realidade dos produtos resultantes do processamento da madeira, em especial o mobiliário. Antes da Revolução Industrial os móveis eram feitos sob encomenda com a participação ativa do cliente e do marceneiro na escolha dos tipos de madeira e no acompanhamento das etapas de produção. O móvel era um bem durável, tornando-se herança e um reflexo de expressão cultural. Com a industrialização e a substituição do marceneiro pelo designer, o móvel passa a ser um produto acabado que levamos no ato da compra (KAZAZIAN, 2009). Essa dinâmica de consumo tirou o valor patrimonial do objeto que, na contemporaneidade, passou a ter como principal designação refletir a personalidade de seu proprietário. Hoje, o móvel é facilmente descartado e substituído por uma nova moda criada por ações de marketing.

Essa commoditização, não considerou o ciclo de vida desses produtos que causam impacto não apenas na fase de produção. As tintas e vernizes, muitas vezes utilizados não apenas para tratamento da madeira mas por demandas estéticas são extremamente nocivos ao homem e à natureza. Kazazian

(2009, p. 122 e 123) relata que "... alguns móveis fabricados a partir da madeira tratada provocam emissões tóxicas nas habitações em forma de gases, responsáveis, entre outras coisas, por enxaquecas e alergias respiratórias". O mesmo autor relata ainda que, no ato do descarte, essas substâncias são levadas pela chuva, contaminando solos e lençóis freáticos.

2.2 O VALOR ESTÉTICO DA MERCADORIA

Em um panorama industrial globalizado onde o número de concorrentes e de produtos ofertados aumentam, ao mesmo tempo em que o consumidor possui opções de compra variadas, a necessidade de diferenciação e posicionamento tornam-se fundamentais para a sobrevivência das empresas. O marketing, há muito, identificou o design, como ferramenta fundamental nesse ambiente em crescente padronização. Para Kotler e Keller (2006, p. 371) o design tem um papel importante no mercado, pois o mesmo "é o fator que oferecerá uma constante vantagem competitiva". Infelizmente a função inovadora do design vem sendo substituída por práticas cosméticas cada vez mais elaboradas e copiadas. Postrel (2004 apud KOTLER; KELLER, 2006) relata que em um mercado muito competitivo a estética passa a ser, geralmente, a única forma de destacar um produto.

Segundo Lipovetsky (1989, p.160) "A lei é inexorável: uma firma que não cria regularmente novos modelos perde em força de penetração no mercado e enfraquece sua marca de qualidade numa sociedade em que a opinião espontânea dos consumidores é a de que, por natureza, o novo é superior ao antigo." Essa dinâmica criada pela moda e reforçada por ferramentas de marketing colocou a aparência estética num patamar de valor de uso prometido, onde sua existência se torna um meio motivador da compra, um instrumento para se obter dinheiro (HAUG, 1997).

É fato que a indústria moveleira é identificada como uma das mais conservadoras da atual estrutura produtiva (ROSA et al., 2007). Não significa que não haja progresso técnico no setor, mas sim que o mesmo não é imprescindível para a competição entre as empresas. As principais inovações geradas ao longo das décadas são oriundas dos fornecedores de matérias-primas. Sendo assim o reconhecimento da função estética do produto como ferramenta de venda tornou-se a principal saída para a sobrevivência dessas empresas.

Uma das formas encontradas pelo setor para garantir a variabilidade de portfólio e a adequação às chamadas tendências ditadas pela moda foi o emprego, ao longo de sua história, de tipos diferentes de madeira nativas (madeiras de lei). Essa postura permitia a oferta de móveis em cores variadas, além de diferentes características de resistência, durabilidade e usinabilidade. Com a crescente escassez

desses recursos e com o avanço da tecnologia essas maneiras passaram a ser processadas em lâminas para revestir painéis de aglomerados, compensados e MDFs (ROSA et al., 2007). Essa prática diminui custos de produção e conserva a oferta estética porém, 90% das espécies que vivem na terra abrigam-se nas florestas tropicais (Kazazian, 2009). Estudos da WWF Brasil relatam que entre os anos de 1970 e 2000 houve uma perda de biodiversidade de cerca de 35% no planeta, comparável apenas a eventos de extinção em massa causados por desastres naturais e jamais pelo ser humano, como agora.

2.3 ASPECTOS CRÍTICOS E ESTRATÉGICOS DO DESIGN SUSTENTÁVEL

Certamente o aspecto mais visível do termo sustentabilidade é a dimensão ambiental e, no design, vimos surgir frentes que questionam a forma atual de utilização dos recursos e de concepção de produtos. Dentre elas está o ecodesign, que procura prever o resultado desejado em todos os seus aspectos, considerando a renovação dos processos produtivos, bem como dos hábitos comportamentais, a fim de se alcançar uma maior sustentabilidade ambiental (BARBERO; COZZO, 2009). Infelizmente o ecodesign vai de encontro com a atual ordem capitalista que utiliza o design em prol de estratégias de mercado que priorizam a competitividade.

É fato que, apesar das inúmeras produções no tocante ao design sustentável, nosso discurso ainda está distante da efetiva implementação pois, não se alinhou de forma profunda com os aspectos econômicos imediatistas das empresas, talvez por isso não conseguimos desempenhar um papel tão eficiente nesse contexto. Mas se considerarmos Kazazian (2009, p. 30) “A economia e a ecologia podem ser pensadas juntas. As raízes etimológicas da economia evocam uma gestão do patrimônio sem despesa inútil ou uma relação entre as partes, enquanto a ecologia designa o estudo das relações que se produzem no espaço vivo.”

Os argumentos para a implantação de inovações em termos de ecodesign se tornam mais simples se utilizarmos o discurso da gestão onde, sob o aspecto econômico é possível se obter redução de insumos, multas e penalidades por poluição em excesso; e sob o aspecto estratégico é possível ter ganhos como melhoria de imagem institucional, renovação de portfólio de produtos, aumento de produtividade, acesso aos mercados externos e melhoria no relacionamento com os steakholders (governos, ONGs, comunidade, colaboradores, etc.) (NETO et al. 2011)

Existem ainda outros indicadores tanto no âmbito normativo, quanto no aspecto estritamente competitivo que apontam a tendência inevitável da importância de ações sustentáveis dentro das empresas e que devem ser considerados, como: as Normas de Gestão Ambiental ISO 14000, o selo

verde e iniciativas como a da Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), que seguiu o que já havia ocorrido no mercado internacional, criando em 2005 um índice de ações que fosse um referencial para investimentos: o Índice de Sustentabildade (ISE), que reflete o retorno de uma carteira de empresas engajadas com o tema (NETO et al. 2011).

Como atender, portanto, as questões ambientais sem entrar em conflito com os interesses empresariais, de forma que a sociedade possa também se beneficiar dos ganhos, mesmo nessa lógica onde o consumo é a máxima? E ainda: Como implementar soluções passíveis de serem aderidas no setor moveleiro, que possui uma tradição conservadora em termos de inovação tecnológica e é composto em sua maioria de pequenas e médias empresas? Como realizar essa transformação de forma imediata, diante da já presente escassez de recursos naturais?

2.4 O BAMBU LAMINADO COLADO

Uma das saídas a essa problemática é a utilização de materiais renováveis de baixo impacto ambiental e, dentre as possibilidades que dialogam com a indústria moveleira, temos o bambu. “Por se tratar de uma planta tropical, perene, renovável e que produz colmos anualmente sem a necessidade de replantio, o bambu apresenta um grande potencial agrícola” (PEREIRA; BERALDO, 2008, p. 39). Além de ser um excelente sequestrador de carbono, possui ótimas características físicas, químicas e mecânicas podendo ser utilizado eficientemente em reflorestamentos, recuperação de matas ciliares, e regeneração ambiental. Em sua forma laminada e colada (BLaC) o bambu revela o seu aspecto mais promissor, pois possibilita uma ampla variedade de designs com estética única e aceitação no mercado internacional. Estudos desenvolvidos por Beraldo & Abbade (2003, apud PEREIRA; BERALDO, 2008) evidenciaram que as características físicas e mecânicas do BLaC são plenamente favoráveis à utilização desse material na indústria de mobiliário. O bambu também é considerado uma das melhores madeiras para técnicas de curvatura. Ramos (2014) relata que “ao se aquecer o material a lignina entre as fibras torna-se mole, facilitando a curvatura em ângulos que só a madeira de Faia consegue igualar” (Figura 01).



Figura 01 – Cadeira Bambu #5 e Mesa Jabuti. Designer Paulo Foggiato
Fontes: Disponível em:
http://www.novoambiente.com.br/v2/produto.php?id=1553 e em
http://delas.ig.com.br/colunistas/arteeinteriores/toda-a-versatilidade-do-bambu/c1237741394696.html

No Brasil foi sancionada uma lei que incentiva o bambu como matéria-prima importante na obtenção de serviços ambientais e promoção do desenvolvimento socioeconômico regional (Decreto-Lei 12484/11). Esse reconhecimento poderá facilitar a disseminação de seu uso na indústria como madeira alternativa. Todavia, uma das maiores barreiras para a aceitação do bambu no mercado talvez seja o seu uso popular em artesanatos e varas-de-pescar que lhe confere uma conotação negativa de rusticidade, baixo valor agregado e qualidade ruim, sob a ótica comercial.

Além disso, na dinâmica atual de mercado, onde a renovação de portfólio e a demanda por novidade é constante, é exigido que a versatilidade de uma matéria- prima se estenda não apenas no aspecto funcional e de transformação formal, mas também no apelo estético. Este, por sua vez não pode ser concebido sem pensar nos impactos ambientais, visto que toda a cadeia produtiva deve ser sustentável para justificar a utilização de um material ecológico.

2.5 O TRATAMENTO TÉRMICO DO BAMBU

Um dos critérios fundamentais para o mercado, no tocante a estratégia de portfólio, é a profundidade de seu mix de produtos. Profundidade “refere-se a quantas opções são oferecidas em cada produto na linha” (KOTLER; KELLER, 2006, p. 375), característica importante quando se pretende alcançar um número maior de consumidores em um único item do portfólio. Um estudo pouco explorado sobre o BLaC, que pode servir como solução ao conceito de profundidade é o tratamento térmico, ou termorretificação. Segundo Brito et al. (2006 apud BRITO, 2013, p. 17), “a termorretificação é um processo que consiste na aplicação de calor na madeira em baixas temperaturas, com o intuito de

promover a degradação de seus componentes químicos e fundamentais". Essa técnica é utilizada para garantir a durabilidade do material à pragas, como cupins. O resultado seria a obtenção de um produto sólido apresentando características diferenciadas, comparativamente à sua madeira original, algumas delas podendo tornar-se interessante para aplicações diferenciadas (BRITO et al., 2006). Moizés (2007) relata que na termorretificação do bambu é possível se obter de um mesmo material cores que vão do âmbar ao negro ao mesmo tempo que são modificados positivamente os aspectos relativos à durabilidade. Essa técnica, além de ser sustentável, elimina a necessidade de aplicação de produtos químicos para a obtenção de novos resultados estéticos (Figura 02).



Figura 02: Pisos de bambu laminado colado termo-tratado, algumas tonalidades existentes Fonte: disponível emwww.builddirect.com/Carbonized-Bamboo-Flooring/Result_N_4294967291+4294966291+4294956590.aspx

A justificativa mercadológica é também ambiental, pois as madeiras de alto valor econômico - que são tropicais e já estão escassas – são apreciadas e reconhecidas no mercado mundial devido a cor e aos padrões de desenho. Sendo estes os principais atributos comerciais, a cor é um critério importante de qualidade, podendo inclusive definir o preço do produto final (Moura e Brito, 2011)

No Brasil, Brito (2013) e Colla (2010) realizaram testes tanto em taliscas, quanto em BLaC onde os mesmos foram submetidos à diversas temperaturas para posterior análise de suas propriedades. Estes estudos comprovaram a viabilidade do procedimento, porém não há referências sobre a sua aplicação no design de mobiliário, nem tão pouco uma metodologia que garanta o controle da obtenção da tonalidade desejada.

3. CONCLUSÃO

Ao considerarmos o contexto atual de escassez de recursos madeireiros, bem como os aspectos negativos de sua extração e consumo, conclui-se que que a indústria de mobiliário já vislumbra uma crise que se agravará, não apenas pelo apagão florestal, mas também pela pressão do mercado consumidor que, na contemporaneidade demanda por soluções cada vez mais personalizadas e criativas em termos de mobiliário, reflexo de uma prática mercadológica criada pela própria indústria.

Em paralelo, conclui-se que a forma atual de produção e dinâmica de obsolescência de produtos é extremamente prejudicial ao planeta, visto que além dos impactos da extração de matérias-primas, há também os impactos ambientais do descarte dos produtos acabados.

Compreendeu-se também, que existem aspectos estéticos ligados ao mobiliário que não podem ser ignorados, pois são reflexos de uma cultura de consumo onde valores simbólicos do produto são levados em conta na movimentação da economia e que, portanto a inserção de soluções sustentáveis devem levar em consideração esse aspecto.

O bambu laminado colado é comprovadamente uma potencial alternativa na substituição da madeira e recentes pesquisas em tratamento térmico desse material, comprovaram que esse processo é seguramente aplicável, revelando o aspecto da versatilidade estética do mesmo, levantando portanto a hipótese de que o bambu pode atender a outros pré-requisitos comerciais na indústria moveleira. Sendo assim, torna-se necessário o desenvolvimento de metodologias que deem continuidade a essas pesquisas com foco no design de mobiliário, a fim de discutir sua aplicabilidade.

REFERÊNCIAS

BARBERO, Silvia; COZZO, Brunela. Ecodesign. Königswinter: H. F. Ullmann, 2009.

BRITO, Fláva Maria Silva. Efeito da termorretificação nas propriedades tecnológicas do bambu. 2013. 99f. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Agrárias, Jerônimo Monterio, 2013.

COLLA, Wandivaldi Antonio. Efeito do tratamento térmico nas características físicas e mecânicas do bambu (DendrocalamusgiganteusMunro). 2010. 111f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola, Campinas, 2010.

FUAD-LUKE, Alastair. Ecodesign: The Sourcebook, ThirdEditionFullyRevised. San Francisco: Chronicle Books LLC, 2010.

GUIMARÃES, Lia Buarque de Macedo. Design e Sustentabilidade: Brasil: produção e consumo, design sociotécnico. Porto Alegre: FEENG/UFRGS, 2009.

HAUG, Wolfgang Fritz. Crítica da estética da mercadoria. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 1997.

KAZAZIAN, Thierry. Haverá a idade das coisas leves. São Paulo: Editora Senac, 2009

KOTLER, Philip; KELLER, Kevin Lane. Administração de Marketing. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

LIPOVETSKY, Gilles. O império do efêmero: a moda e seu destino nas sociedades modernas. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

MANZINI, Ezio; VEZZOLI, Carlo. O Desenvolvimento de Produtos Sustentáveis: os requisitos ambientais dos produtos industriais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2011.

MOIZÉS, Fábio Alexandre. Painéis de bambu, uso e aplicações: uma experiência didática nos cursos de Design em Bauru, São Paulo. 2007. 113f. Dissertação (Mestrado em Design) – Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Bauru, 2007.

MOURA, Luiz Fernando; BRITO, José Otávio. Efeito da termorretificação sobre as propriedades colorimétricas das madeiras de Eucalyptus grandis e Pinus caribaea var. hondurensis. Piracicaba: Scientia Forestalis, v.39, n.89, mar. 2011.

NETO, João Amato. Sustentabilidade &produção: teoria e prática para uma gestão sustentável. São Paulo: Atlas, 2011.

PEREIRA, Marco Antônio dos Reis; BERALDO, Antonio Ludovico. Bambu de corpo e alma. Bauru: Editora Canal 6, 2008.

RAMOS, Bruno Perazzelli Faria. Metodologia de curvatura de bambu laminado colado (BLaC) para a fabricação de mobiliário – diretrizes para o design. 2014. 115f.

Dissertação (Mestrado em Design) – Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Bauru, 2014.

ROSA, Sergio Eduardo Silveira da et al. O setor de móveis na atualidade: uma análise preliminar. Rio de Janeiro: BNDES Setorial, 2007.

WWF Brasil. O planeta precisa de 1,5 ano para regenerar os recursos renováveis que consumimos em um ano. Disponível na internet por http em:

<http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/especiais/pegada_ecologica/pegada_ecologica_global/>. Acesso em 09 jun. 2016.

Capítulo 20

10.37423/220606119

DESAPRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL: REVISÃO BIBLIOMÉTRICA (2010-2020)

Maira Sgarbossa — *Universidade de Passo Fundo*

Nubia Aparecida Martins — *Universidade de Passo Fundo*

Anelise Rebelato Mozzato — *Universidade de Passo Fundo*

Resumo: A desaprendizagem organizacional é entendida como o descarte intencional de rotinas e contribui para novos aprendizados de pessoas, grupos e organização. Tendo como tema a desaprendizagem organizacional, esta revisão bibliométrica objetiva apresentar a produção científica sobre o tema no período de 2010 a 2020, circunscrevendo a produção em nível nacional e internacional. Portanto, foi utilizada a bibliometria por ser reconhecida como técnica de medição da produção e disseminação do conhecimento científico. Para tanto, realizou-se buscas nas bases de dados *Web of Science, Scopus, Scielo e Spell,* nos últimos dez anos. Os resultados demonstram que no Brasil, até no presente momento, o tema foi pouco estudado pelos pesquisadores, com apenas 2 publicações nas bases de dados nacionais; em nível internacional, ainda com pesquisas tímidas, localizaram-se 62 trabalhos, todos no idioma inglês, sendo sua maioria redigidos em formato de artigo, escritos por pesquisadores filiados em instituições educacionais nos países da China e Espanha. Dentre outras questões, identificou-se ainda duas redes de pesquisadores e seus principais vértices. Desse modo, esta pesquisa contribui no sentido de apresentar um panorama sobre a desaprendizagem organizacional, destacando-se as lacunas da produção científica sobre o tema e reforçando sua importância no contexto organizacional, sobretudo no atual cenário pandêmico.

Palavras-chave: Desaprendizagem Organizacional. Revisão Bibliométrica. Aprendizagem organizacional.

1 INTRODUÇÃO

No ambiente organizacional contemporâneo onde as mudanças são rápidas e contínuas, as habilidades das pessoas e/ou organizações para se adaptarem e responderem com êxito às demandas do mercado, é essencial. Essa resposta rápida envolve não apenas o aprendizado de novos conhecimentos, práticas, comportamentos e ideias, mas também a desistência e o abandono destes elementos. Portanto, o desaprender torna-se crucial, uma vez que, permite mudar a forma de pensar, de perceber e experimentar o mundo, entretanto, deixar de desaprender a um ritmo adequado parece ser uma fraqueza crítica nas organizações (HEDBERG, 1981; TUSHMAN; ANDERSON, 1986; AKGÜN et al., 2007; RODRIGUES, BIDO, 2019; KLAMMER; GUELDENBERG, 2019).

Nesse sentido, Postman e Underwood (1973) destacam que o desaprender é um conceito que está relacionado à memória e a cognição, entretanto, passa por diversas modificações, especialmente nos estudos da administração. Nessa visão, Sinkula (2002) corrobora no sentido de que a compreensão do desaprender inclui elementos culturais, comportamentais e cognitivos. Volland (2019) destaca que o desaprendizado não ocorre por si só, mas para permitir a substituição e o esquecimento intencional de regras, que só pode ser alcançado com essa substituição. Ainda, Peschl (2019) argumenta que a desaprendizagem exige não apenas a identificação de conhecimentos, comportamentos ou valores passados obsoletos, mas também a garantia de identificação de um futuro seguro e possível.

Desse modo, alguns autores, a exemplo de Hedberg (1981), Nystrom e Starbuck (1984) e Tsang (2017a), acreditam e defendem o conceito da desaprendizagem organizacional. Para eles, desaprender trata de uma questão significativa para as organizações que buscam se adaptar na contemporaneidade. No mesmo sentido, Cergarra-Navarro e Anddewhusrt (2006, p. 51) referem à desaprendizagem organizacional como um “processo dinâmico que identifica e remove rotinas e conhecimentos ineficazes e obsoletos”. Ainda, para Tsang e Zahra (2008, p. 1437) trata-se de “descarte de velhas rotinas para abrir caminho para novas, se houver”.

Crossan e Guatto (1996) apresentam que, para além do crescimento do número de publicações a nível global sobre o tema, embora ainda tímido, a categoria que mais apresenta trabalhos é a aplicação, ou seja, trabalhos empíricos. Estes dados são corroborados por Bapuji e Crossan (2004, p. 397) ao afirmarem que "a pesquisa empírica testemunha um crescimento fenomenal desde o final dos anos 90". Nesse direcionamento, discussões mais intensas só começam a surgir no início dos anos 2000, enfatizando a relevância da desaprendizagem no âmbito das tendências e agendas de pesquisa na área da Administração (EASTERBY-SMITH; LYLES, 2011). Apesar de um movimento ascendente de

publicações sobre o tema, principalmente a partir do ano de 2017, no âmbito internacional, destaca-se a necessidade de maiores contribuições que possam elucidar o entendimento processual da desaprendizagem organizacional (AKGÜN et al., 2007; TSANG; ZAHRA, 2008; HOLAN, 2011; RODRIGUES, BIDO, 2019).

Esse contexto de escassez de estudos voltados para a desaprendizagem é evidenciado através de uma pesquisa bibliométrica realizada por Woszezenki, Besen, Santos e Steil (2013), onde foram mapeadas as publicações acadêmico-científicas sobre desaprendizagem organizacional indexadas às bases Web of Science e Scopus. Tal pesquisa aponta que nos anos de 2001 a 2005 a média anual de publicações sobre o tema em periódicos internacionais foi de três trabalhos, enquanto que do ano de 2006 a 2010 foi de dez trabalhos. O mesmo estudo aponta que no Brasil o tema não tem despertado a atenção dos pesquisadores. Ainda, ficou evidenciado que dos dezessete periódicos nacionais classificados como A1, A2 e B1 nas áreas de Administração e Interdisciplinar da Lista WebQualis, até julho de 2012, o tema não constava como objeto de estudo em nenhuma publicação.

Mesmo com essa carência de publicações no âmbito nacional, percebe-se a existência de um interesse mais intenso na literatura internacional sobre o tema nos últimos três anos. Tal afirmação é realizada com base em levantamento efetuado nas bases de dados Web of Science, Scopus, Scielo e Spell, fato que poderia dar impulso às pesquisas no Brasil, principalmente ao se evidenciar que a base conceitual sobre desaprendizagem encontra-se ainda frágil e confusa. Desse modo, identifica-se as lacunas de pesquisa conceitual e empírica sobre o tema. Assim, tendo por base as pesquisas realizadas junto às bases de dados, justifica-se a realização desse trabalho dado o fato de que fica notória a carência de pesquisas tanto teóricas quanto empíricas sobre a desaprendizagem organizacional, como bem mencionam Holan e Phillips, (2004), Akgün et al. (2007), Tsang e Zahra (2008), Klammer e Gueldenberg (2019), entre outros.

Frente ao exposto e considerando a importância do tema, o contexto de ambiguidade conceitual e a ausência de estudos sobre ele, compreende-se como relevante realizar uma revisão biblimétrica sobre as produções científicas, em um recorte temporal de 2010 a 2020 em quatro bases de dados, sendo duas internacionais (Web of Science e Scopus) e duas nacionais (Scielo e Spell). Assim, tem-se como objetivo desta revisão bibliométrica fazer um levantamento da produção cientifica relativa a desaprendizagem organizacioanal no período de 2010 a 2020, a fim de responder a seguinte indagação: “quais as características da produção científica relativas a desaprendizagem organizacional no período de 2010 a 2020?”.

Desse modo, o presente estudo está estruturado em cinco seções. Além desta introdução, apresenta-se uma breve revisão de literatura sobre a desaprendizagem no contexto organizacional; na sequência, a metodologia apresentando a sistematização das etapas de buscas; após os resultados com as respectivas análises. Por fim, as considerações finais do estudo, nas quais são destacadas as limitações desta pesquisa e as possibilidades de pesquisas futuras.

2 DESAPRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL

Em decorrência de ambientes turbulentos e rápidas mudanças, o conhecimento torna-se obsoleto e precisa, então, ser renovado. Para que a renovação aconteça, uma ação de "descarte" desses conhecimentos precisa ser praticada, ocorrendo então o que se pode chamar de desaprendizagem. A aprendizagem passada inibe novos aprendizados e por isso as organizações precisam desaprender as antigas ideias através do seu "descarte", para então abrir espaço para novos conhecimentos e comportamentos, eliminando processos anteriores que não são mais de serventia (HEDBERG, 1981; NYSTROM; STARBUCK, 1984; PRAHALAD; BETTIS; 1986). Nesse sentido, evidencia-se que o desaprender é essencial para lidar e atuar efetivamente em ambientes inconstantes. Diante destes ambientes, as organizações precisam desenvolver uma atitude intencional e proativa em desaprender. As turbulências, a crescente pressão dos clientes, as regulamentações ambientais, a intensidade competitiva, a rapidez das informações são considerados fatores externos para a indução da desaprendizagem organizacional (KLAMMER; GUELDENBERG, 2019). Assim, dada à relevância do tema, observam-se debates e discussões nas produções científicas, sendo que algumas delas serão evidenciadas no decorrer desta seção.

Uma das principais discussões se refere a dois termos encontrados na literatura que muitas vezes são utilizados de forma intercambial: o desaprender e o esquecer. De acordo com Holan e Phillips (2004) o esquecimento pode ser intencional ou acidental, e pode estar relacionado a conhecimentos adquiridos recentemente ou a crenças e conhecimentos fortemente arraigados, que podem ser benéficos ou prejudiciais à organização. Para os autores o desaprender é equiparado ao esquecimento intencional que eles denominavam desaprendizado gerenciado. Para Easterby-Smith e Lyles (2011) tanto a desaprendizagem organizacional quanto o esquecimento organizacional tratam de perda de conhecimento. A diferença está que a desaprendizagem refere-se à tentativa deliberada de eliminar conhecimento indesejado, enquanto que o esquecimento refere-se a uma perda de conhecimento que não é necessariamente planejada ou pretendida. Com este mesmo entendimento Tsang e Zahra (2008) afirmam que desaprendizagem é um processo intencional, não pressupõe juízo de valor sobre

o que é descartado, também não pressupõe a inserção de novas rotinas no lugar do que foi descartado e envolve mudanças cognitivas e comportamentais.

Outro ponto relevante diz respeito aos níveis da desaprendizagem, os quais são definidos como individual, grupal e organizacional. De acordo com Cegarra-Navarro e Sanchez-Polo (2008) as organizações não possuem atividades mentais, desse modo, não podem desaprender senão pelas pessoas. O processo de desaprendizagem organizacional inclui, portanto, a desaprendizagem individual e a desaprendizagem em grupo. A desaprendizagem individual está voltada para a capacidade das pessoas de refletir sobre seu desempenho com objetivo de identificar e promover ações que auxiliem em melhores resultados. O processo da desaprendizagem inicia no nível individual que permeia gradualmente o nível do grupo e promove a desaprendizagem do grupo, e eventualmente, chega ao nível organizacional, resultando em desaprendizagem organizacional. A desaprendizagem organizacional, então, facilita a desaprendizagem individual o que significa um novo início do processo (HEDBERG, 1981; KLEIN, 1989; CEGARRA-NAVARRO; ANDDEWHURST, 2006).

No nível individual, destaca-se que as pessoas desempenham papéis significativos no processo de desaprendizagem, pois são os receptores de mudança, onde geralmente são forçadas a mudar seus comportamentos e crenças para se adaptarem a novos ambientes e realidades. Nesse sentido, a eliminação do conhecimento organizacional requer autonomia individual, especialmente, comportamentos de desaprendizagem. A “mudança para baixo”, assim denominada por Becker (2018) e Mento, Jones e Dirndorfer (2002) é uma abordagem eficaz para as organizações mudarem rotinas desatualizadas. Essa mudança geralmente começa com os indivíduos e sua consciência para permitir o desaprendizado, onde crenças e rotinas individuais se alinharão às ações organizacionais (TSANG; ZAHRA 2008; HISLOP et al., 2014; WANG; QI; ZHAO, 2019).

Com relação ao nível grupal, observa-se que todos os membros do grupo precisam se esforçar para que as mudanças nas rotinas aconteçam, afinal, pessoas diferentes possuem experiências e conhecimentos diferentes. Segundo Argote (1999), Cegarra-Navarro e Moya (2005) e Wang, Qi e Zhao (2019), a desaprendizagem do grupo inclui três fases: desintegração do conhecimento, compartilhamento do conhecimento e eliminação do conhecimento. Os autores mencionam que em muitos casos, para o desenvolvimento de novas rotinas se faz necessária à participação de equipes multifuncionais que contribuam com diferentes conhecimentos, experiências e habilidades. Desse modo, através da desaprendizagem organizacional as organizações desenvolvem novas rotinas para substituir as antigas.

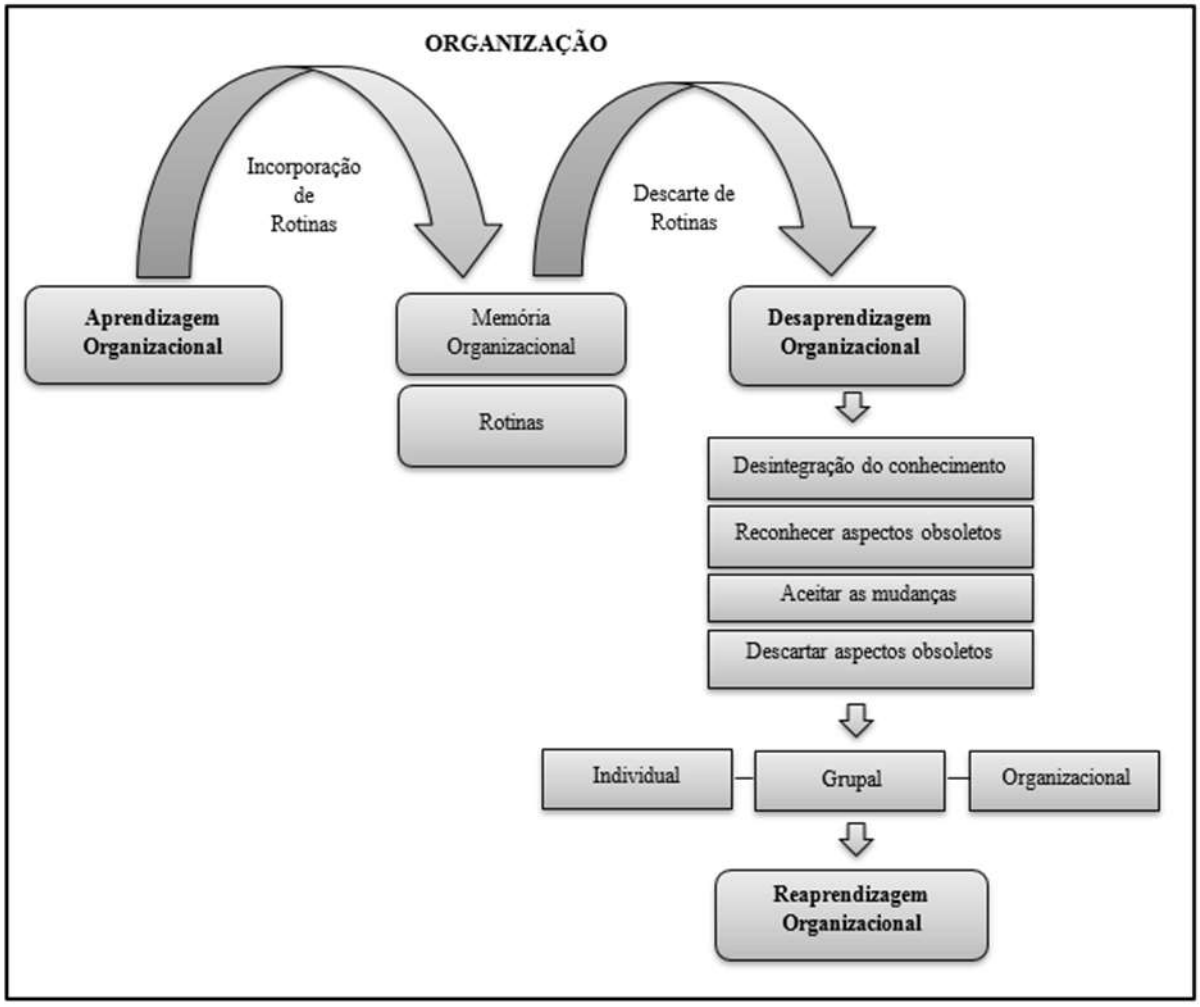
Outro fator de importância dos estudos da desaprendizagem está na ligação existente entre desaprendizagem e rotina. As rotinas organizacionais incluem conhecimentos, modelos, valores e normas, procedimentos operacionais padrão, sistemas gerenciais e técnicos, recursos e mecanismos de compartilhamento de informações. As rotinas baseadas em regras ao longo do tempo podem ameaçar a sobrevivência de uma organização, pois inevitavelmente geram dependência e inércia. O desaprender é considerado um importante facilitador de mudanças. É provável, que uma organização que tenha um contexto para desaprender seja mais flexível e mais adaptável do que aquelas que não têm (BECKER, 2008; ZAHRA; ABDELGAWAD; TSANG, 2011; YANG; CHOU; CHIU, 2014; WANG; QI; ZHAO, 2019).

Desse modo, destacam-se também, as pesquisas voltadas para a ligação entre aprendizagem, desaprendizagem e reaprendizagem organizacional. Dodgson (1993) relaciona a desaprendizagem com esquecimento, destacando como sendo algo não resolvido no processo de aprendizagem organizacional (AO), definindo-a como o esquecimento de comportamentos passados que sejam redundantes ou tenham sido malsucedidos. Nessa mesma visão Argyris e Schön (1996) observam a desaprendizagem como uma forma de aprendizagem em si, necessária à eliminação de conhecimento na organização. Ainda, de acordo com Azmi (2008) a gestão do conhecimento inclui os processos de entrada de novos conhecimentos através da AO e reaprendizagem organizacional; e a saída de conhecimento desatualizado e inútil através da desaprendizagem organizacional.

Nesse sentido, as organizações precisam aprender, desaprender e reaprender. Somente através dos processos de AO, desaprendizagem organizacional e reaprendizagem organizacional as organizações poderão implementar a gestão do conhecimento, a fim de estabelecer uma vantagem competitiva e sustentável no ambiente de negócios na atualidade (ZHAO; LU; WANG, 2013).

Contudo, tendo por base o modelo desenvolvido por Buchele et al. (2016), apresenta-se na Figura 1, em forma de síntese, uma adaptação desse modelo com base no referencial teórico desenvolvido, visando explanar o processo da AO e da desaprendizagem organizacional até chegar à reaprendizagem organizacional.

Figura 1 – Aprendizagem, Desaprendizagem e Reaprendizagem Organizacional



Fonte: Elaborado pelas autoras, com base em Buchele et al. (2016).

Frente ao exposto na Figura 1, é possível identificar que para a desaprendizagem organizacional ocorrer faz-se necessário descartar os conhecimentos obsoletos para dar lugar as novas rotinas, que são necessárias, sejam elas no nível individual, grupal e organizacional. Tal processo de aprendizagem necessariamente começa no nível individual, para após ir para o grupal e organizacional, incidindo no processo da reaprendizagem organizacional.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Do ponto de vista metodológico, o estudo configura-se como uma pesquisa bibliométrica (ARAÚJO, 2006), visando mapear a produção científica sobre desaprendizagem organizacional no período de 2010 a 2020. A bibliometria permite conduzir a informação acerca de determinada área da produção científica a fim de identificar as características dessa produção. Consiste em uma técnica quantitativa e estatística de medição dos índices de produção e disseminação do conhecimento científico

(FONSECA, 1986; GUEDES; BORSCHIVER, 2005). Ainda, os estudos bibliométricos servem de base para avaliação de periódicos científicos, apresentando indicadores de tratamento e da gestão do conhecimento, reduzindo a subjetividade no processo de indexação e prevendo a produtividade dos autores (coletiva e individual). Frente a isso, Vasconcelos (2014) destaca que para os estudos bibliométricos alcançarem os seus propósitos, devem lançar mão de métodos quantitativos e qualitativos, simultaneamente, conferindo maior objetividade e amplitude ao estudo sem deixar de fazer uma análise qualitativa dele.

A bibliometria é norteada por cinco etapas de acordo com Vasconcelos (2014), sendo elas: 1) estruturação da pesquisa através da definição da questão problematizante do estudo, dos objetivos geral e específico, pressupostos e métodos do estudo; 2) escolha da base de dados que será utilizada para a coleta de dados; 3) escolha do *software* que será utilizado para a coleta de dados e a ferramenta estatística que promoverá o tratamento dos dados coletados; 4) coleta de dados; 5) tratamento dos dados. Desse modo, essa revisão bibliométrica seguiu as cinco etapas sugeridas por Vasconcelos (2014), como é apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Etapas desta revisão bibliométrica

Etapas	Descrição
Problema de pesquisa	Quais as características da produção científica acerca da temática da desaprendizagem organizacional no período de 2010 a 2020?
Objetivos (geral e específico)	O objetivo geral do estudo é fazer um levantamento da produção cientifica acerca da temática da desaprendizagem organizacional no período de 2010 a 2020. O objetivo específico consiste em identificar as particularidades da produção científica acerca da temática.
Método	Técnicas bibliométricas, que consistem em um método planejado que permite coletar, selecionar e analisar criticamente as publicações sobre o tema desaprendizagem organizacional, tanto no âmbito nacional como internacional.
Base de dados	Trabalhos científicos presentes nas Bases de Dados internacionais (*Web of Science e Scopus*) e nacionais (*Scielo e Spell*) acessadas por meio do Portal de Periódicos da Capes.
Softwares para coleta de dados e ferramenta estatística para tratamento dos dados	Os dados coletados foram organizados em tabelas no *Microsoft Excel*. Seu tratamento foi feito mediante gráficos disponibilizados pelas bases de dados, bem como quadros, tabelas, figuras e gráficos construídos no próprio *Microsoft Excel.*
Coleta de dados	Os dados foram coletados mediante a utilização dos descritores: "desaprendizagem organizacional" e "*organizational unlearning*", que foram aplicados individualmente no campo de busca de cada base de dados. **Critérios de inclusão:** todas as publicações sobre a temática no período de 2010 a 2020, independente do tipo de publicação ou área temática.
Tratamento dos dados	Estatística descritiva simples. Exposição dos resultados mediante gráficos, quadros e figuras.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Seguindo as etapas apresentadas foi possível alcançar a objetividade na avaliação da produção científica; o mapeamento da informação e a produtividade científica; medição da produção; descrição de aspectos importantes referentes à literatura científica conforme destacam Guedes e Borschiver (2005); Araújo (2006) e Vasconcelos (2014), os quais são evidenciados no tópico da análise e discussão dos resultados.

A escolha das bases de dados relacionada no quadro, em detrimento de outras, se deu em razão destas contemplarem a produção científica multidisciplinar, disponibilizando informações relevantes, permitindo que as pesquisas bibliométricas explorem a "genealogia literária" de um dado campo, como pontua Jacso (2005). Ainda, tais bases possibilitam a criação de listas e a elaboração automática de gráficos, que auxiliam nas análises. Para operacionalizar a análise, elaborou-se um formulário de identificação que foi preenchido para cada base de dados, permitindo a organização de informações relativas à sua identificação e dos autores, ano da publicação, tipo de documentos, áreas de pesquisa, dentre outros que são apresentados e discutidos na sequência.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para a apresentação dos resultados, optou-se por inicialmente exibir os resultados da busca bibliométrica da literatura nacional e, logo após, os resultados da busca bibliométrica da literatura internacional.

4.1 REPRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS NACIONAIS

Para as buscas nas bases de dados nacionais "*Spell e Scielo*" utilizou-se os seguintes descritores: "desaprendizagem organizacional"; "*organizational unlearning*". Desse modo, a base de dados "*Spell*" não retornou registros de publicações científicas sobre desaprendizagem organizacional. Logo, a base de dados *Scielo*, retornou com 1 artigo mediante uso do descritor "*organizational unlearning*" e 1 artigo com o descritor "desaprendizagem organizacional". Esses resultados, são apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Resultados das buscas na base de dados Scielo

Título	Ano e autores
Desaprendizagem Organizacional: Um Estudo de Campo na Universidade Federal de Santa Catarina	2016. Buchele, G. T; Teza, P.; Müller, I. R. F.; Souza, J. A.
Individual unlearning from the point of view of managers in merger and acquisition events in Brazil	2019 Rodrigues, H. G.; Bido, D. S

Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Diante do Quadro 2, fica evidenciado a grande lacuna de pesquisa no âmbito nacional sobre o tema desaprendizagem organizacional. Em um período de 10 anos, apenas 2 publicações foram localizadas, sendo uma em 2016 e outra em 2019. O artigo encontrado no ano de 2016 foi escrito em idioma português e publicado na Revista de Administração Contemporânea (ISSN 1415-6555, Qualis A2); o artigo de 2019, fora escrito no idioma inglês e publicado no *Cuadernos de Administración (Universidad del Valle)* (ISSN 0120-4645, FI 0.0256). Ambos os artigos pertencem à área de ciências sociais aplicadas, mais especificamente à subárea de gerenciamento. Dessa forma, pode-se considerar que o tema ainda carece ser estudado na comunidade científica brasileira, tendo em vista as bases selecionadas para consulta e a revisão bibliométrica realizada por Woszezenki; Besen; Santos e Steil (2013).

4.2 REPRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS INTERNACIONAIS

Para a bibliometria das publicações sobre desaprendizagem organizacional em nível internacional, as buscas realizadas retornaram com 29 trabalhos acadêmicos indexados à *Web of Science* e 45 trabalhos indexados à *Scopus*, totalizando 74 publicações. Desse total, 12 trabalhos repetiram-se em ambas as bases, sendo então eliminados da base de dados *Scopus*, resultando um conjunto de 62 trabalhos para esta análise bibliométrica. Todos os trabalhos foram redigidos no idioma inglês. O detalhamento das buscas é apresentado no Quadro 3.

Quadro 3 – Resultado das buscas nas bases de dados internacionais

Base	Buscas e Resultados
Web of Science	Busca 1: "desaprendizagem organizacional" Busca 2: *"organizational unlearning"* **Sem resultado** **29 trabalhos**
Scopus	Busca 1: "desaprendizagem organizacional" Busca 2: *"organizational unlearning"* **Sem resultado** **45 trabalhos**
Trabalhos duplicados	12 artigos
Total Geral	62 trabalhos para análise

Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Os 62 trabalhos foram escritos por 113 autores, vinculados a 52 instituições de 22 países diferentes e estão publicados em 40 periódicos. A Tabela 1 sintetiza os resultados gerais da pesquisa.

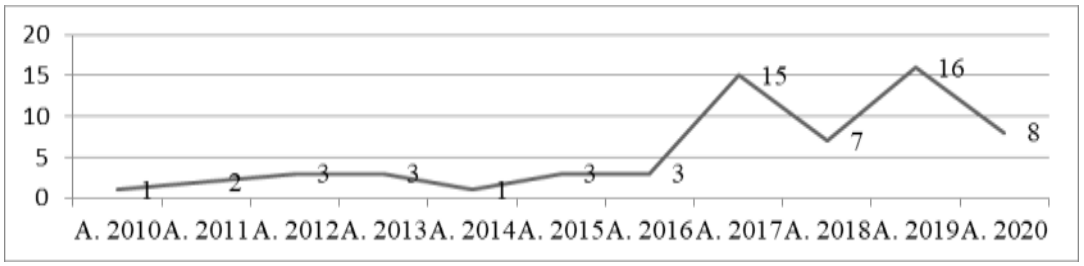
Tabela 1 – Resultados Gerais

Informações Bibliométricas	Quantidade
Artigos	62
Autores	113
Instituições	52
Países	22
Periódico	40

Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Apresentados os resultados gerais, o Gráfico 1 explana a classificação temporal dos 62 trabalhos identificados.

Gráfico 1 - Frequência das publicações por ano no período de 2010- 2020.



Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Observa-se no Gráfico 1 que, apesar dos estudos sobre a desaprendizagem organizacional terem publicações no ano de 2010, ou seja, há 10 anos atrás, sua maior publicação, representada por 74,19%, ocorreu a partir de 2017. Desse modo, identifica-se que o tema desaprendizagem organizacional recebeu maior atenção no contexto internacional nos últimos 4 anos. Já, no contexto nacional, as publicações ainda permanecem limitadas, como destacam Woszezenki et al. (2013), Rodrigues, Godoy e Bido (2015) e Buchele et al. (2016).

Quanto aos periódicos com maior frequência em que os artigos foram publicados, destacam-se: *Learning Organization, Journal Of Knowledge Management, Journal Of Financial Crime* e o *Journal Of Management Inquiry.* Estes 4 periódicos foram os que mais receberam publicações sobre o tema dentre os 40 listados, abrangendo um total de 25 artigos, representando 40,32% do número total de trabalhos. O *Learning Organization* tem 15 artigos publicados, seguido do *Journal Of Knowledge Management* com 6 publicações e por fim, o *Journal Of Financial Crime* e o *Journal Of Management Inquiry* com 2 artigos publicados cada. Os demais 36 periódicos tiveram uma publicação cada. Quanto ao fator de impacto dos periódicos representados no Gráfico 3, estes são apresentados no Quadro 4.

Observa-se que tais periódicos, possuem um elevado fator de impacto, que corresponde na alta qualificação dos artigos neles inseridos.

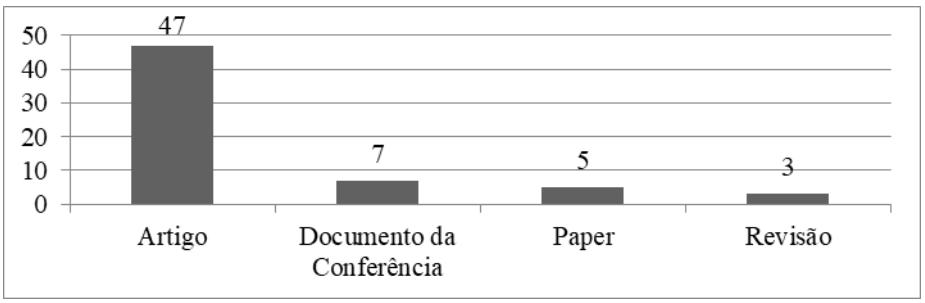
Quadro 4 – Periódico e Fator de impacto

Learning Organization	2.410
Journal Of Knowledge Management	6.180
Jorunal Of Financial Crime	0.680
Journal Of Management Inquiry	1.778

Fonte: Elaborado pelas autoras (2020)

Em relação ao tipo de documento que os trabalhados foram publicados, o Gráfico 2 evidencia as informações

Gráfico 2 – Tipos de documentos



Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Frente ao exposto pelo Gráfico 2, fica notório que mais de 75% das publicações sobre o tema foram feitas em forma de artigos, sendo as demais divididas entre documentos apresentados em conferência, *paper* e revisões. Esse resultado pode estar vinculado ao fato de que a divulgação do conhecimento científico por meio de artigos é mais utilizada e acolhida pela comunidade científica, pois mostra de forma sistematizada, os resultados de uma pesquisa, seja ela empírica ou teórica, fornecendo subsídios para uma intervenção no real.

Sendo assim, conhecidos os tipos de documentos em que o tema fora publicado, apresenta-se na Tabela 2 as categorias de artigos em que os estudos são redigidos.

Tabela 2 – Tipos de artigos publicados

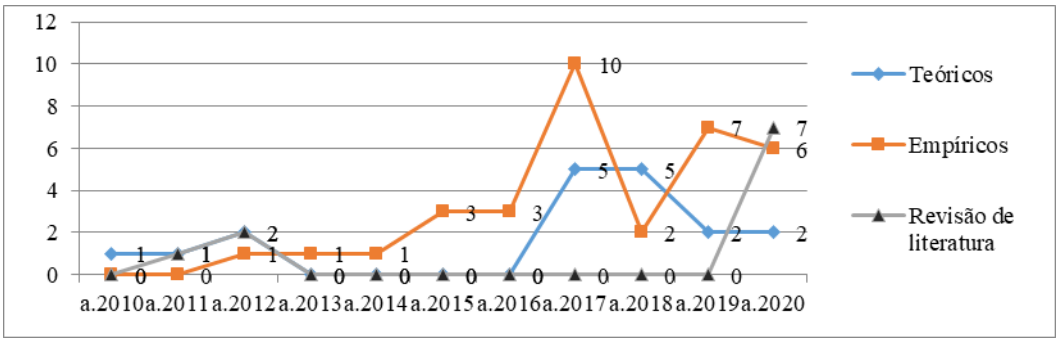
Tipo de artigo	***Scopus***	***Web of Science***	**Total**
Artigos teóricos	11	7	18
Artigos empíricos	15	19	34
Revisão de literatura	7	3	10
			62

Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Observa-se que do total de 62 artigos, 18 são artigos teóricos, 34 são artigos empíricos e, 10 são artigos de revisão de literatura. Destaca-se que os artigos empíricos são a maioria, auferindo mais de 54% dos trabalhos, indo ao encontro da tendência mencionada por Bapuji e Crossan (2004) e Crossan e Guatto (1996), quando destacam que a pesquisa empírica vem apresentando um crescimento fenomenal desde o final dos anos 90.

Ainda, como pode ser verificado no Gráfico 3, de 2010 a 2014 não existiu um padrão evidente de publicação, ou seja, um ano que registrasse uma maior publicação de artigos teóricos ou empíricos. A partir de então, em 2015, enquanto a publicação de artigos empíricos se elevava, os artigos teóricos reduziam, fato que perdurou até 2016 quando a publicação de ambos (artigos teóricos e empíricos) ganhou magnitude. Essa ascensão de publicações de artigos empíricos se deu no ano de 2016 a 2017 (10 artigos), recaindo em 2018 (2 artigos). Sua elevação retornou em 2019, quando foram publicados 7 artigos empíricos. No presente ano (até julho de 2020) encontraram-se 7 artigos empíricos publicados. Nesse recorte temporal, fica evidente que as publicações de artigos teóricos, embora se acentuasse nos anos de 2016 a 2018, permanecem acanhadas quando comparadas às empíricas. Já quanto às publicações de artigos na categoria de revisões, nota-se que foi no presente ano (2020) que sua publicação fora suplantada, quando comparado aos anos de 2010 a 2019.

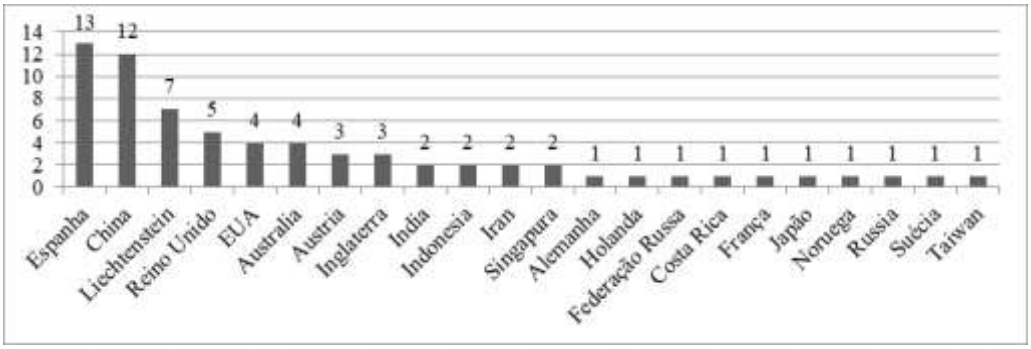
Gráfico 3 - Evolução do tipo de artigos



Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Quanto aos países de origem das publicações, o Gráfico 4 apresenta as posições.

Gráfico 4 – Países e frequência de publicações.

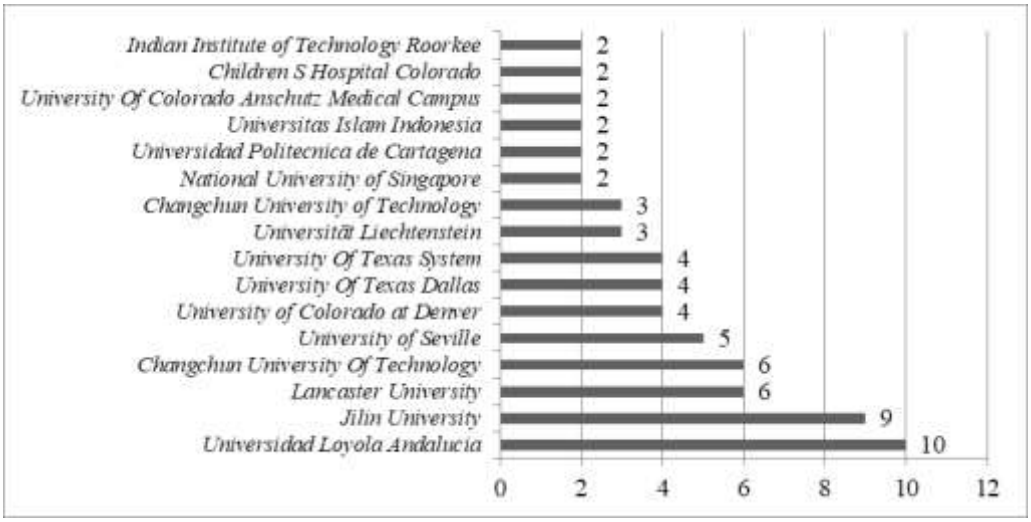


Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Quanto aos países de origem das publicações, como pode ser visualizado no Gráfico 4, a Espanha lidera a lista com uma frequência de 13 artigos publicados, representando 20,96% da quantidade total, seguido pela China com 12 artigos (19,35%). Observa-se uma concentração nesses dois países, pois são responsáveis por 40,32% das publicações sobre o tema enquanto que os 59,68% restantes estão distribuídos entre outros 22 países.

Dentre as 52 instituições que estudam a desaprendizagem organizacional, observou-se que o maior número de publicações está distribuído em 16 instituições, conforme a Gráfico 5. A Espanha seguida da China foram os países que mais publicaram sobre o tema, de acordo com o Gráfico 5. Logo, a lista das instituições é liderada pela *Universidade Loyola Andalucia localizada na Espanha* e *Universidade Jilin* localizadas na Espanha e na China, respectivamente. As demais instituições apresentaram uma publicação cada.

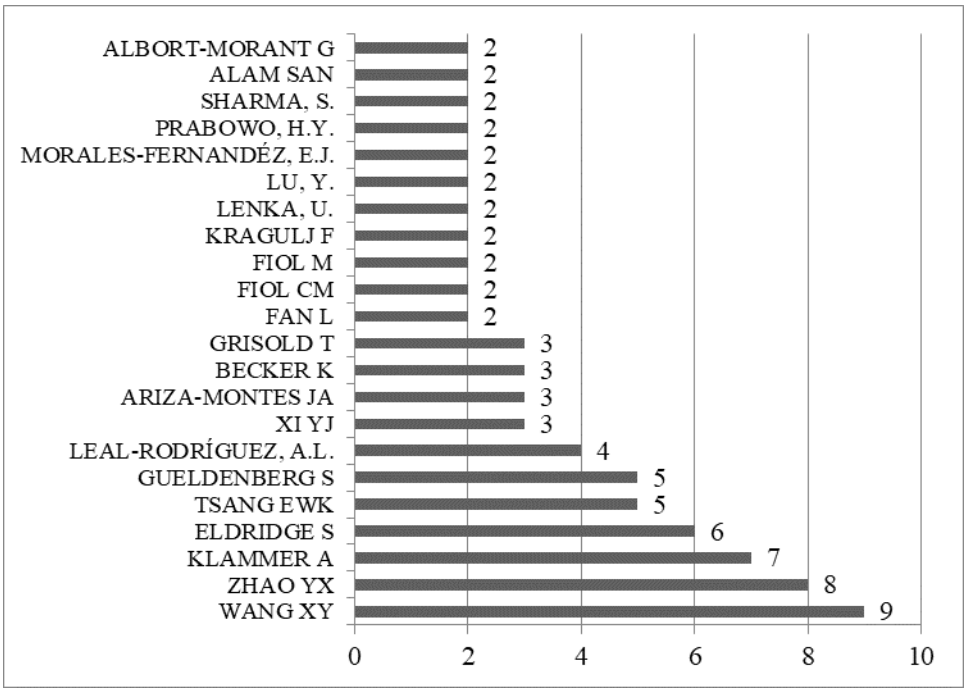
Gráfico 5 - Instituições com maior frequência de publicação



Fonte: Elaborado pelas autoras (2020)

Nesse contexto, os autores com maior número de publicações sobre desaprendizagem organizacional, são apresentados no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Autores com maior número de publicações sobre desaprendizagem organizacioanal



Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Observa-se que principal autor é Wang, com 9 publicações, seguido de Zhao com 8 publicações, Klammer com 7 trabalhos, Eldridge com 6 trabalhos, Tsang e Gueldenberg com 5 publicações cada, Leal-Rodríguez com 4 publicações, Xi; Ariza-Montes; Becker e Grisold com 3 publicações cada. As produções desses principais *hubs* estão centradas em artigos empíricos e teóricos. Os demais autores listados no gráfico tiveram duas publicações cada. Logo, os autores não apresentados, publicaram um artigo no período de 2010 a 2020.

No Quadro 5 são apresentadas informações sobre a Universidade de afiliação e o país dos autores com maior número de publicações.

Quadro 5 - Autores com maior número de publicações, afiliação e país

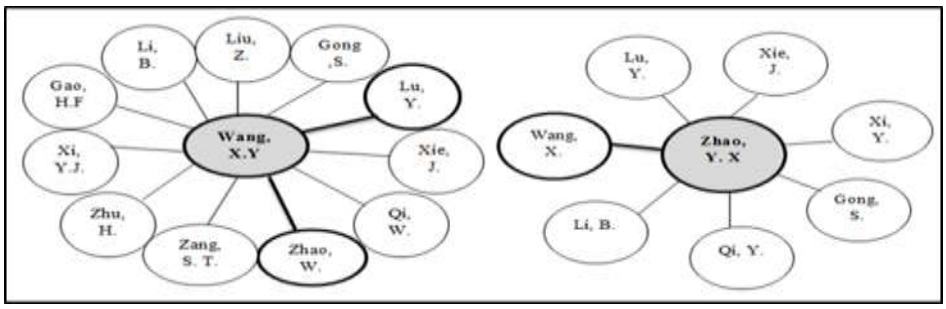
Autor	Nº de Publicações	Afiliação	País
Wang, X.Y	9	Universidade de Jilin	China
Zhao, Y. X	8	Universidade de Tecnologia de Changchun	China
Klammer, A	7	Universidade de Liechtenstein	Liechtenstein
Eldridge, S	6	Lancaster University Management School	Reino Unido
Tsang, E.W.K	5	Universidade Texas Dallas	EUA
Gueldenberg, S	5	Universidade do Liechtenstein	Liechtenstein
Leal-Rodríguez, A.L	4	Universidade Loyola Andaluzia	Espanha
Xi, Y.J	3	Universidade de Jilin	China
Ariza-Montes, J.A	3	Universidade Loyola Andaluzia	Espanha
Becker, K	3	Universidade da Costa do Sol	Austrália
Grisold. T	3	Wirtschafts Universität Wien	Áustria

Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Frente ao exposto no Quadro 5, nota-se que os autores com maior frequência de publicações são filiados a diversas universidades. Entretanto, esse quadro reforça os dados apresentados nos Gráficos 5 e 6, demostrando que a maioria das publicações são de autores vinculados a instituições localizadas nos países da China e Espanha.

Por meio da análise da autoria dos estudos realizados pelos dois autores que mais publicaram trabalhos, foi possível mapear os dois principais grupos de pesquisadores na área de desaprendizagem organizacional, que são apresentados na Figura 2.

Figura 2 – Principais pesquisadores em desaprendizagem organizacional



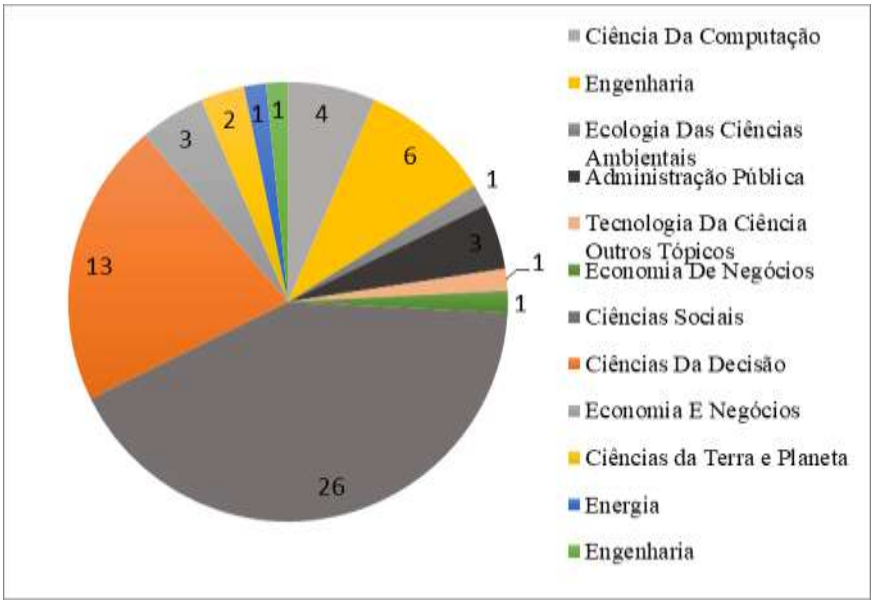
Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Observa-se na Figura 2 que a primeira rede de pesquisa é formada por 12 autores, sendo que o autor Wang é o principal dessa rede, ou seja, é o pesquisador a partir do qual se pode chegar aos demais integrantes da rede analisada. O pesquisador Wang, possui forte ligação com os autores Lu e Zhao, cuja produção sobre o tema fora mais publicada em parceria com estes dois pesquisadores no período

de 2010 a 2020. O segundo grupo é formado por 8 autores, com o principal autor sendo o Zhao. Este publicou com maior frequência na companhia de Wang.

Em relação à área em que as publicações sobre desaprendizagem organizacional estão inseridas, o Gráfico 7 apresenta essa explanação.

Gráfico 7 – Publicações por área temática



Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Observa-se que as publicações sobre desaprendizagem organizacional são predominantemente localizadas no campo das Ciências Sociais, com 26 estudos, seguido por 13 estudos no campo da Ciência da Decisão. Com isso, fica notório que o tema é multidisciplinar, abrangendo uma ampla esfera de áreas da ciência. Nesse sentido, Srithika e Bhattacharyya (2009) afirmam que, na maioria dos casos a desaprendizagem precede a aprendizagem. Seu caráter multidisciplinar fora desenvolvido a partir do conhecimento de diversas disciplinas, como psicologia e desenvolvimento organizacional, ciência administrativa, sociologia e teoria organizacional, estratégia, gerenciamento da produção, antropologia cultura (EASTERBY-SMITH, 1997; ANTAL et al., 2001). Porém, os mesmos autores alegam que a razão pela qual atualmente existem menos estudos sobre desaprendizagem em relação à aprendizagem poderia ser pelo fato de que a primeira é vista como conceitualmente subordinada à segunda.

Levando em consideração todas as áreas temáticas, foram localizadas 389 palavras-chave associadas aos 62 artigos encontrados sobre o tema. A Figura 3 mostra as palavras-chave mais utilizadas de acordo com sua frequência.

Figura 3 – Frequência das palavras-chave



Fonte: Elaborado pelas autoras (2020).

Com base na nuvem de palavras, salienta-se que as palavras-chave mais utilizadas, com a sua respectiva frequência são: *management* (33), organizational (33), *knowledge* (29), *unlearning* (25), *dynamics* (22), *memory* (19), *routines* (15), *business* (11), *change* (9), *relearning* (7), *learning* (7). A palavra-chave *organizational unlearning*, que reflete precisamente o tema desta pesquisa, aparece na terceira posição, com 37 repetições. Ainda, cabe destacar que as palavras-chave, *organizational*, *management, knowledge* e *unlearning* ganharam mais destaque na nuvem de palavras, pois participam de várias outras palavras-chave compostas, como *knowledge transfer, organizational memory, change management* e *unlearning organizational*.

Contudo, frente às diversas palavras-chave o qual o tema desaprendizagem fora relacionado, autores como Dodgson (1993), Argyris e Schön (1996), Akgün, Lynn e Reilly (2002) e Akgün, Lynn e Byrne (2003), enfatizam que muitas são as concepções em torno do tema, destacando que, ao tomarem a cognição social como lente para a compreensão dos processos de aprendizagem organizacional, situaram a desaprendizagem como um desses processos, estreitamente relacionada à memória organizacional, como uma forma de aprendizagem em si, necessária à eliminação de conhecimento na organização, que não mais se relaciona com esquecimento (modo não intencional).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A capacidade de uma organização de reconhecer e avaliar informações tecnologicamente relevantes pode ser impedida por processos, estruturas e conhecimentos desatualizados. Estas precisam, portanto, de uma capacidade para "perda de memória pretendida", que foi rotulada como desaprendizagem. A desaprendizagem organizacional se torna necessária para descartar modelos mentais, suposições, comportamentos ou rotinas obsoletos e desatualizados. O desaprender no nível

organizacional compreende estratégias e diretrizes de composição da equipe, bem como a implementação de mecanismos de desaprendizagem.

Assim, o interesse sobre o "desaprender" cresceu nos últimos anos no contexto internacional, sustentado por rápidas mudanças no espaço de negócios e consequentes mudanças organizacionais. Essa mudança desafia pessoas e organizações a desaprender o conhecimento e as práticas "antigas" para adotar novas realidades organizacionais. Poucos são estudos nacionais que examinam a desaprendizagem organizacional. Contextos de desaprendizagem mediam os efeitos da exploração e do conhecimento no desempenho organizacional.

Nessa lógica, o desempenho organizacional permite aos trabalhadores usarem do conhecimento existente para gerar novos conhecimentos, essenciais para abraçar a inovação e tornar-se competitiva. Contudo, o desaprender precede o aprendizado que leva a transformações bem-sucedidas. A literatura evidencia que o desaprendizado, como personificação de mudanças de crenças e rotinas, promove respostas flexíveis a mercados e tecnologias em rápida mudança, relacionando-se positivamente com o desempenho geral da empresa.

Desse modo, através desta revisão bibliométrica sobre a desaprendizagem no contexto organizacional foi possível identificar e analisar sua produção científica no período de 2010 a 2020 em nível nacional e internacional, sendo apresentado um panorama sobre. Como principais resultados, destaca-se que no Brasil ficou evidenciado que até o presente momento (julho de 2020), o tema ainda carece de pesquisas, quando levado em consideração as duas bases de dados (*Scielo* e *Spell*) nacionais selecionadas. Em nível internacional, o tema ainda é timidamente pesquisado, despertando maior atenção da academia a partir de 2017. Os estudos são provenientes de pesquisadores concentrados nos países da China e Espanha, sendo os autores e instituições desses países que mais contribuíram para com o tema, com as maiores quantidades de trabalhos publicados. Ainda, foi possível evidenciar duas redes de pesquisadores, que mais contribuem com o tema em nível internacional. Identificou-se ainda, que o tema é estudado por diversas áreas do conhecimento, principalmente pelo campo das ciências sociais, os quais disseminam o conhecimento por meio da publicação de artigos em periódicos bem conceituados, como *Journal Of Knowledge Management, Learning Organization, Journal Of Management Inquiry*, entre outros.

Por fim, cabe ressaltar as limitações da presente pesquisa, destacando-se o uso centralizado dos descritores e bases de dados, em detrimento de outros, o que pode se constituir numa sugestão para pesquisas futuras, à ampliação dos descritores e base de dados. Finalmente, como sugestões de

pesquisa, o tema desaprendizagem organizacional pode ser pesquisado relacionado às políticas de gestão de pessoas conexo sob diversas perspectivas, inclusive as que envolvem a sua relação com a presença de obstáculos no ambiente laboral, utilizando abordagem qualitativa e/ou quantitativa. Também se entende como pertinente identificar e avaliar a desaprendizagem organizacional no cenário atual da pandemia, uma vez que grandes alterações no modo de trabalhar foram introduzidas. Conclui-se, portanto, que a desaprendizagem organizacional se constitui num campo aberto e emergente.

REFERÊNCIAS

AKGÜN, A. E.; BYRNE, J. C.; LYNN, G.S.; KESKIN, H. Organizational unlearning in beliefs and routines in organizations. Journal of Organizational Change Management, v. 20, n. 6, p. 794-812, 2007.

AKGÜN, A. E.; LYNN, G. S.; BYRNE, J. C. Organizational learning: a socio-cognitive framework. Human Relations, v. 56, n. 7, p. 839-868, 2003.

AKGÜN, A. E.; LYNN, G. S.; REILLY, R. R. Multi-dimensionality of learning in new product development teams. European Journal of Innovation Management, v. 5, n. 2, p. 57–72, 2002.

ALAM, S. A. N. Managing Organizational Knowledge by Unlearning? A Systematic Literature Review. In: 2019 INTERNATIONAL CONFERENCE ON COMPUTATIONAL INTELLIGENCE AND KNOWLEDGE ECONOMY (ICCIKE), 2019, Dubai. Anais… Dubai, 2019, p.81-86.

AMANI, M.; SHIRAZI, A.; KHORAKIAN, A.; MALEKZADEH, G. Identification of effective key factors on organisational unlearning: A grounded theory. International Journal of Learning and Intellectual Capital, v. 16, n. 4, p. 359-383, 2019.

ANTAL, A. B.; DIERKES, M.; CHILD, J.; NONAKA, I.. Organizational learning and knowledge: reflections on the dynamics of the field and challenges for the future. In: M. DIERKES, B.; ARIANE, J.; CHILD, I. NONAKA (Eds.), Handbook of organizational learning and knowledge. New York: Oxford University Press, p. 921-939, 2001.

ARAÚJO, C. A. Bibliometria: evolução histórica e questões atuais. Em questão, v.12, n. 1, p. 11-32, 2006.

ARGOTE, L. Organization leaning: creating, retaining and transferring knowledge. Boston: Kluwer Academic, 1999.

ARGYRIS, C.; SCHÖN, D. A. Organizational learning II. Reading: Addison-Wesley, 1996.

AZMI, T F. Mapping the learn-unlearn-relearn model: Imperatives for strategic management. European Business Review, v. 20, n. 3, p. 240-259, 2008.

BAPUJI, H.; CROSSAN, M. From questions to answers: Reviewing organizational learning research. Management Learning, v. 35, n. 4, p. 397-417, 2004.

BECKER, K. Organizational unlearning: time to expand our horizons? Learning Organization, v. 25, n. 3, p. 180-189, 2018.

BECKER, K. Organizational unlearning: the challenges of a developing phenomenon. Learning Organization, v. 26, n.5, p. 534-541, 2019.

BECKER, K. Unlearning as a driver of sustainable change and innovation: three Australian case studies. International Journal of Technology Management, v. 42, p. 89-106, 2008.

BUCHELE, G. T.; TEZA, P.; MULLER, I. R. F.; SOUZA, J. A. Desaprendizagem Organizacional: Um Estudo de Campo na Universidade Federal de Santa Catarina. Rev. adm. Contemp, v .20, n.1, p.64-83, 2016.

CEGARRA-NAVARRO, J. G.; ANDDEWHURST, F. W. Linking shared organisational context and relational capital through unlearning: an initial empirical investigation in SMEs. The Learning Organization, v. 13, p. 49-62, 2006.

CEGARRA-NAVARRO, J. G.; MOYA, B. R. Business performance management and unlearning process. Knowledge and Process Management, v. 12, n. 3, p. 161-170, 2005.

CEGARRA-NAVARRO, J. G.; SANCHEZ-POLO, M. T. Linking the individual forgetting context with customer Capital froma seller's perspective. Journal of the Operational Research Society, v. 59, n. 12, p. 1614-1623, 2008.

CROSSAN, M. M.; BERDROW, I. Organizational learning and strategic renewal. Strategic Management Journal, v. 24, n. 11, p.1087-1105, 2003.

CROSSAN, M.; GUATTO, T. Organizational learning research profile. Journal of Organizational Change Management, v. 9, n. 1, p. 107-112, 1996.

DODGSON, M. Organizational learning: a review of some literatures. Organization Studies, v. 14, n. 3, p. 375- 394, 1993.

EASTERBY-SMITH, M. Disciplines of organizational learning: contributions and critiques. Humans Relations, v. 50, n. 9, p. 1085-111, 1997.

EASTERBY-SMITH, M.; LYLES, M. A. In Praise of Organizational Forgetting. Journal of Management Inquiry, v. 20, n. 3, p. 311-316, 2011.

ELBAKYAN, A. Unlearning to succeed: The benefit of unlearning within organizations to boost flexibility. Strategic Direction, v. 35, n. 5 p. 31-32, 2019.

ESCALONA, R. B. El análisis de las metáforas: una estrategia para la comprensión y el cambio en el contexto organizacional. Sapiens, v. 6, n. 2, p. 53-62, 2005.

FAN, L. Approach into and prospect of the current organizational unlearning research. In: INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON MANAGEMENT OF TECHNOLOGY, VII., 2012, Hangzhou. China. Anais… China, 2012, p. 486-489.

FIOL, C. M.; O'CONNOR, E. J. Unlearning established organizational routines – Part II. Learning Organization, v. 24, n. 2, p. 82-92, 2017.

FIOL, C. M.; O'CONNOR, E. J. Unlearning established organizational routines – Part I. Learning Organization, v. 24, n. 1, p. 13-29, 2017.

FONSECA, E. N. Bibliometria: teoria e prática. São Paulo: Cultrix, Ed. da USP, 1986.

GRISOLD, T.; KLAMMER, A.; FLORIAN K. Two Forms of Organizational Unlearning: Insights from Engaged Scholarship Research with Change Consultants. Management Learning, v.1, p. 1-22, 2020.

GUEDES, V. L. S.; BORSCHIVER, S. Bibliometria: uma ferramenta estatística para a gestão da informação e do conhecimento, em sistemas de informação, de comunicação e de avaliação científica e

tecnológica. In: ENCONTRO NACIONAL DE CIÊNCIAS DA INFORMAÇÃO, 6, Salvador, 2005. Anais..., 2005.

HEDBERG, B. How organizations learn and unlearn. In: NYSTROM, P.C.; STARBUCK, W.H. (edits). Handbook of Organizational Design, v. 1, Oxford University Press, Oxford, p. 3-27, 1981.

HISLOP, D.; BOSLEY, S.; COOMBS, C. R.; HOLLAND, J. The process of individual unlearning: a neglected topic in an under-researched field. Management Learning, v. 45, n. 5, p. 540-560, 2014.

HOLAN, M. P. Agency in voluntary organizational forgetting. Journal of Management Inquiry, v. 20, n. 3, p. 317-322, 2011.

HOLAN, M. P.; PHILLIPS, N. Remembrance of things past? The dynamics of organizational forgetting. Management Science, v. 50, n. 11, p. 1603-1613, 2004.

JACSO, P. As we may search – Comparison of major features of the Web of Science, Scopus, and Google Scholar citation-based and citation-enhanced databases. Current Science, v. 89, n. 9, p.1537-1547, 2005.

KLAMMER, A.; GRISOLD, T.; GUELDENBERG, S. Introducing a 'stop-doing' culture: How to free your organization from rigidity. Business Horizons, v. 62, n. 4, p. 451-458, 2019.

KLAMMER, A.; GUELDENBERG, S. Letting go of the old: (un)deliberate knowledge loss in product development. In: INTERNATIONAL FORUM ON KNOWLEDGE ASSET DYNAMICS: KNOWLEDGE MANAGEMENT IN THE 21ST CENTURY: RESILIENCE, CREATIVITY AND CO-CREATION, XII., 2017, Rússia. Anais… Rússia, 2017, p. 1388-1401.

KLAMMER, A.; GUELDENBERG, S. Honor the old, welcome the new: an account of unlearning and forgetting in NPD teams. European Journal Of Innovation Management v. 23, n. 4, p. 581-603, 2020.

KLAMMER, A.; GUELDENBERG, S. Unlearning and forgetting in organizations: a systematic review of literature. Journal Of Knowledge Management, v. 23, n. 5, p. 860-888, 2019.

KLEIN, J. I. Parenthetic learning in organizations: toward the unlearning of the unlearningmodel. Journal of Management Studies, v. 26, n. 3, p. 291-308, 1989.

KRAUSS, A. Unlearning institutional habits: an arts-based perspective on organizational unlearning. Learning Organization, v. 26, n. 5, p. 485-499, 2019.

LEAL-RODRÍGUEZ, A. L.; ARIZA-MONTES, J. A.; MORALES-FERNÁNDEZ, E. J.; ELDRIDGE, S. Assessing the links between organisational cultures and unlearning capability: Evidence from the Spanish automotive components industry. International Journal of Innovation and Learning, v. 20, n. 4, p. 422-436, 2016.

LEAL-RODRÍGUEZ, A. L.; ELDRIDGE, S.; ARIZA-MONTES, J. A.; MORALES-FERNÁNDEZ, E. J. Understanding How Organizational Culture Typology Relates to Organizational Unlearning and Innovation Capabilities. Journal of the Knowledge Economy, v. 10, n. 4, p. 1497-1514, 2015

LEAL-RODRIGUEZ, A. L.; ELDRIDGE, S.; ROLDAN, J. L.; LEAL-MILLAN, A. G.; ORTEGA-GUTIERREZ, J. Organizational unlearning, innovation outcomes, and performance: The moderating effect of firm size. Journal Of Business Research, v. 68, n. 4, p. 803-809, 2015.

LEAL-RODRIGUEZ, A.; ARIZA-MONTES, J. A.; MORALES-FERNANDEZ, E.; ELDRIDGE, S. The Effects of Organizational Culture Typologies on Unlearning and Innovation Capabilities. In: EUROPEAN CONFERENCE ON INTELLECTUAL CAPITAL (ECIC), XVII, 2015, Espanha. Anais... Espanha, 2015, p. 217-226.

LYU, C. ; YANG, J. J.; ZHANG, F.; TEO, T. S. H.; GUE, W. Y. Antecedents and consequence of organizational unlearning: Evidence from China. Industrial Marketing Management, v. 84, n.1, p. 261-270, 2020.

MARTELO-LANDROGUEZ, S.; ALBORT-MORANT, G.; LEAL-RODRÍGUEZ, A. L.; RIBEIRO-SORIANO, B. The effect of absorptive capacity on green customer capital under an organizational unlearning context. Sustainability (Switzerland), v. 10, n. 1, p. 265, 2018.

MATSUO, M. The Unlearning of Managerial Skills: A Qualitative Study of Executive Officers. European Management Review, v. 16, n. 2, p. 303-315, 2019.

MENTO, A.; JONES, R. M.; DIRNDORFER, W. A change management process: Grounded in both theory and practice. Journal of Change Management, v. 3, n. 1, p. 45-59 2002.

MÜLLER, I. R. F.; BUCHELE, G. T.; STEIL, A. V.; TEZA, P.; BONILLA, M. A. M.; DANDOLINI, G. A.; SOUZA, J. A. Organizational learning and unlearning in footwear companies: A study based on organizational routines. Espacios, v. 38, n. 16, p. 794-812, 2017.

NGUYEN, N. The journey of organizational unlearning: a conversation with William H. Starbuck. Learning Organization, v. 24, n. 1, p. 58-66, 2017.

NYSTROM, P. C.; STARBUCK, W. H. To avoid organizational crises, unlearn. Organizational Dynamics, v.12, p. 53–65, 1984.

PAN, T.; HU, T.; GENG, J. View Learning Organization in a Situational Perspective. Earth and Environmental Science, v. 440, n. 2, p. 1-6, 2020.

PESCHL, M. Unlearning towards an uncertain future. On the back end of unlearning. The Learning Organization, v. 26, n. 5, p. 454-469, 2019.

POSTMAN, L.; UNDERWOOD, B.J. Critical issues in interference theory. Memory e Cognition, v. 1, n. 1, p. 19-40, 1973.

PRABOWO, H. Y.; SRIYANA, J.; SYAMSUDIN, M. Forgetting Corruption: Unlearning the knowledge of corruption in the Indonesian public sector. Journal of Financial Crime, v. 25, n. 1, p. 28-56, 2018.

PRABOWO, H. Y.; SUHERNITA, S. Be like water: developing a fluid corruption prevention strategy. Journal of Financial Crime, v. 25, n. 4, p. 997-1023, 2018.

PRAHALAD, C. K.; BETTIS, R. A. The dominant logic: a new linkage between diversity and performance. Strategic Management Journal, v. 7, p. 485-501, 1986.

REESE, S. Putting organizational unlearning into practice: a few steps for the practitioner. Learning Organization, v. 24, n.1, p. 67-69, 2017.

REZAZADE, M. H.; RODON, J.; ZAFARNEJAD, M. Managing obsolete knowledge: Towards a clarified and contextualized conception of unlearning. In: EUROPEAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, ECIS, XX., 2012, Barcelona. Anais…Barcelona, 2012.

RODRIGUES, H. G.; BIDO, D. S. Desaprendizagem individual do ponto de vista dos gerentes em eventos de fusões e aquisições no Brasil. cuad.adm - Cali, v. 35, n. 64, p. 3-19, 2019.

RODRIGUES, H. G.; GODOY, A. S.; BIDO, D. S. Como os gestores compreendem o que é desaprendizagem e sua importância para as organizações. Gestão & Planejamento, v. 16, n. 3, p. 346-368, 2015.

RUÍZ, A. M. D.; GUTIÉRREZ, J.O.; MARTÍNEZ-CARO, E.; CEGARRA-NAVARRO, J.G. Linking an unlearning context with firm performance through human capital. European Research on Management and Business Economics, v. 23, n. 1, p. 16-22, 2017.

RUÍZ, M. D. A.; PÉREZ, A.; CARO, E. M.; GABRIEL, J.; NAVARRO, C. Indirect effects of organisational unlearning in firm performance through human capital. In: EUROPEAN CONFERENCE ON KNOWLEDGE MANAGEMENT, ECKM, XVIII., 2017, Barcelona. Anais…Espanha, 2017. p. 15-19.

SCHEINER, C.W.; BACCARELLA, C.V.; FELLER, N.; VOIGT, K. I.; BESSANT, J.ORGANISATIONAL and INDIVIDUAL UNLEARNING in IDENTIFICATION and EVALUATION of TECHNOLOGIES. International Journal of Innovation Management, v. 20, n. 2, 2016.

SHARMA, S.; LENKA, U. Exploring linkages between unlearning and relearning in organizations. Learning Organization, v. 26, n. 5, p. 500-517, 2019.

SHARMA, S.; LENKA, U. Value-added statement as a trigger to organizational unlearning. Development and Learning in Organizations, v. 33, n. 6, p. 22-25, 2019.

SINKULA, J. M. Market based success, organizational routines and unlearning. Journal of Business e Industrial Marketing, v. 17, n. 4, p. 253-269, 2002.

SNIHUR, Y. Responding to business model innovation: organizational unlearning and firm failure. Learning Organization, v. 25, n. 3, p.90-198, 2018.

SRITHIKA, T. M.; BHATTACHARYYA, S. Facilitating organizational unlearning using appreciative inquiry as an intervention. Vikalpa: The Journal for Decision Makers, v.34, n. 4, p.67-77, 2009.

STARBUCK W. H. Unlearning ineffective or obsolete technologies. International Journal of Technology Management, v. 11, p. 725–737, 1996.

STARBUCK, W. H. Organizational learning and unlearning. The Learning Organization, v. 24, n. 1, p. 30-38, 2017.

TSANG, E. W. K. How Existing Organizational Practices Affect the Transfer of Practices to International Joint Ventures. Management International Review, v. 56, n. 4, p. 565-595, 2016.

TSANG, E. W. K. How the concept of organizational unlearning contributes to studies of learning organizations A personal reflection. Learning Organization, v. 24, n. 1, p. 39-48, 2017a.

TSANG, E. W. K. Stop eulogizing, complicating or straitjacketing the concept of organizational unlearning, please. Learning Organization, v. 24, n. 2, p. 78-81, 2017b.

TSANG, E. W. K.; ZAHRA, S. Organizational unlearning. Human Relations, v. 6, n. 10, p. 1435-1462, 2008.

TUSHMAN, M. L.; ANDERSON, P. Technological discontinuities and organizational environments. Administrative Science Quarterly, v.31, n. 3, p. 439-465, 1986.

VASCONCELOS, Y. L. Estudos Bibliométricos: Procedimentos Metodológicos e Contribuições. Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais, v. 15, n. 2, p. 211-220, 2014.

VOLLAND, M. How to intentionally forget rules in newly introduced agile projects: a case study of a multinational automotive company. The Learning Organization, v. 26, n. 5, p. 470-484, 2019.

WANG, X. Y.; XI, Y. J.; XIE, J. S.; ZHAO, Y. X.; Organizational unlearning and knowledge transfer in cross-border M&A: the roles of routine and knowledge compatibility. Journal Of Knowledge Management, v. 21, n. 6, p. 1580-1595, 2017.

WANG, X. Y.; QI, Y.; ZHAO, Y. X . Individual unlearning, organizational unlearning and strategic flexibility The down-up change perspective. Baltic Journal Of Management, v. 14, n. 1, p. 2-18, 2019.

WANG, X.; LU, Y.; ZHAO, Y.; GONG, S.; LI, B. Organisational unlearning, organisational flexibility and innovation capability: An empirical study of SMEs in China. International Journal of Technology Management, v. 61, n. 2, p. 132-155, 2013.

WOSZEZENKI, C. R.; BESEN, F.; SANTOS, J. L.; STEIL, A. V. Desaprendizagem organizacional: uma revisão bibliométrica e analítica da literatura. Perspectivas em Gestão & Conhecimento, v. 3, p. 128-147, 2013. Edição especial.

XI, Y.; WANG, X.; ZHU, Y. Organizational unlearning and knowledge transfer in cross-border M&As: the mediating role of knowledge integration from a routine-based view. Journal Of Knowledge Management, v. 24, n. 4, p. 841-860, 2020.

YANG, K. P.; CHOU, C.; CHIU, Y. J. How unlearning affects radical innovation: The dynamics of social capital and slack resources. Technological Forecasting And Social Change, v. 87, n. 1, p. 152-163, 2014.

YILDIZ, H. E.; FEY, C. F. Compatibility and unlearning in knowledge transfer in mergers and acquisitions. Scandinavian Journal Of Management, v. 26, n. 4, p. 448-456, 2010.

ZAHRA, S. A.; ABDELGAWAD, S. G.; TSANG, E.W. K. Emerging Multinationals Venturing Into Developed Economies: Implications for Learning, Unlearning, and Entrepreneurial Capability. Journal Of Management Inquiry, v. 20, n. 3, p.323-330, 2011.

ZHAO, Y. X.; LU, Y. Q.; WANG, X. Y. Organizational unlearning and organizational relearning: a dynamic process of knowledge management. Journal Of Knowledge Management, v. 17, n. 6, p. 902-912, 2013.

ZHAO, Y.; WANG, X. Organisational unlearning, relearning and strategic flexibility: from the perspective of updating routines and knowledge. Technology Analysis & Strategic Management, v.1, p.1–13. 2020.

Capítulo 21

10.37423/220606124

SISTEMA INTERAMERICANO VS AFRICANO: PROTEÇÃO DA MULHER

Lincoln Carneiro — *Centro Universitário Curitiba*

Isabela Kraus Zilli — *Centro Universitário Curitiba*



Resumo: O tema "Sistema Interamericano vs Africano: Proteção da Mulher" pretende comparar o Sistema Interamericano de Direitos Humanos com o Sistema Africano de Direitos Humanos, focando nos métodos e ações para a proteção da mulher em ambos. Referidos sistemas, como métodos de proteção de direitos humanos, são reflexos de contextos sociais e culturais, uma vez que que visam proteger e estabelecer valores importantes para suas respectivas sociedades. O estudo feito aqui, assim, fornece uma visão externa do sistema brasileiro, comparando-o com o sistema Africano, para, assim, entender individualmente os problemas e êxitos de cada um dos sistemas. Desse modo, nesse artigo o Sistema Interamericano será comparado com o Sistema Africano de Direitos Humanos, uma vez que o continente Africano e Americano são similares em diversos aspectos. Existem diversas similaridades culturais e sociais entre os dois, por mais que haja grandes diferenças entre os continentes entre si e em si mesmos, com diferenças culturais em cada país e região. Os dois continentes passaram por um processo de colonização muito similar, marcada pela violência e exploração, mesclando a cultura dos colonizadores com a cultura nativa dessa sociedade. Dessa forma, todas as consequências do colonialismo são vividas pela população da África e da América, apresentando uma semelhança estrutural nos dois continentes. Esse artigo, ademais, ao enfocar na proteção da mulher, além de fazer essa comparação essencial, explora e demonstra a realidade das mulheres nos dois continentes, iniciando uma discussão sobre as condições em que elas vivem. A mulher, no mundo inteiro, é um papel social construído ao longo da história que, muitas vezes, é menosprezado, discriminado, inferiorizado e limitado pela cultura. Refletindo um contexto global muito desigual para as mulheres em todas as áreas sociais. Posto isso, verifica-se a importância e benefícios de fazer a comparação com o sistema africano, isso, todavia, não é explorado e estudado o suficiente. A maioria dos artigos científicos e livros que fazem a comparação entre os sistemas de proteção de direitos humanos contrastam o sistema americano com o sistema europeu. Mesmo assim, é isso que este trabalho propõe fazer. O artigo, com isso, vai verificar as diversas legislações, entendimentos e jurisprudenciais sobre o assunto em ambos os sistemas. Algumas delas são: *a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto de San Jose da Costa Rica, a Carta de Banjul, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, o Protocolo de Maputo, The Convention on the Political Rights of Women,* entre outros. Este, então, é um estudo essencial não só pela importância e relações da comparação do Sistema de proteção de direitos humanos nos dois continentes, mas também pela pertinência da discussão sobre a realidade da mulher em ambos continentes e sistemas. Sendo, imprescindível a troca de conhecimentos e práticas efetivas para haver uma eficiência maior na proteção de violência contra a mulher. Além disso, o artigo

busca pesquisar e analisa a condição da mulher nos continentes e como isso é tratado nos Sistemas de Proteção de Direitos Humanos, verificando similaridades, para, dessa forma, aproximar os dois sistemas, procurando demonstrar que o direito da mulher, independente das grandes diferenças culturais que devem ser respeitadas, é universal.

Palavras-chave: Sistemas, Africano, Interamericano, Direitos Humanos, Mulheres.

INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe comparar o Sistema Interamericano de Direitos Humanos com o Sistema Africano de Direitos Humanos, focando nos métodos e ações para a proteção da mulher em ambos os sistemas de direitos humanos. Esse estudo comparativo demonstra-se essencial para entender tanto o contexto americano, quanto o africano acerca da seguridade da mulher, para assim demonstrar as qualidades e os defeitos de ambos, compreendendo, com isso, uma visão geral e ampla de cada sistema de forma individual.

A escolha desses dois particulares sistemas, decorre das semelhanças culturais e sociais, desses continentes, em especial a relação da África com a América Latina. O contexto histórico de ambos é marcado por processos de opressão, violência e hostilidade, isso por conta da colonização, trazendo consigo também as consequências da exploração de recursos, os massacres proferidos contra os povos originários e imposições de culturas europeias que extinguiram parte da cultura nativa. Assim, a comparação entre os sistemas direcionados especificamente para a proteção da mulher se torna um comparativo singular, uma vez que se podemos verificar como essas semelhanças ou diferenças poderão vir afetam o contexto fático da mulher. Além disso, o estudo acaba por se tornar original, uma vez que, a maioria das análises de sistemas observa as relações do sistema europeu com o americano, demonstrando-se assim a relevância de tal pesquisa.

Esse artigo, além de realizar a comparação dos sistemas, tem por finalidade destacar a proteção da mulher, explorando e demonstrando a realidade das mulheres nos dois continentes. Portanto, proporcionando assim, uma discussão acerca da proteção da mulher, verificando o contexto de violência que elas sofrem, levando em consideração, sua situação sociocultural em que ela está inserida. Para tal propósito, essa pesquisa busca conhecimentos jurídicos e doutrinários de ambos os sistemas que demonstram como essa proteção é feita, de forma teórica e prática.

Com isso, o trabalho realizado, primeiro, explora, de forma geral, o funcionamento dos dois sistemas, para, então, se aprofundar nas normas, legislações, entendimentos e campanhas especificas destinadas a proteção da mulher no contexto dos continentes.

1.SISTEMA AMERICANO

1.1 GERAL

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos é o aparelho formado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, os quais em conjunto visam controlar as violações de direitos humanos no continente americano, sendo um dos quatro sistemas de proteção aos direitos humanos do mundo, ao lado do sistema europeu, asiático e africano. Esse sistema foi criado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, com a aprovação da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e a adoção da Carta da OEA, também chamada de Carta Americana. A estrutura desse sistema se baseia principalmente no Pacto de San José da Costa Rica, isto é, a Convenção Americana de Direitos Humanos, a qual foi aprovada em 1969, bem como em diversos tratados e convenções celebradas pelos Estados-Membros da OEA[1], além de jurisprudências provenientes da Comissão e Corte. Em resumo, referidos mecanismos de proteção utilizam-se de diversas legislações, acordadas ou ratificadas pelos Estados americanos, as quais versam sobre diferentes direitos humanos, tratando de direitos sociais, políticos, econômicos, sobre questões específicas de considerável importância, entre outros.

Os dois institutos pertencentes ao sistema, a Comissão e a Corte, são as principais formas de controle de violações de direitos, verificando e responsabilizando infratores, criando jurisprudências e interpretações sobre os direitos humanos e suas respectivas normas.

1.2. COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é o primeiro órgão internacional que é contatado quando se verifica algum tipo de violação dos tratados assinados pelos Estados-Membros. Esse instituto analisa as queixas e petições, realizando visitações aos locais onde há a descumprimento do sistema de legislações, para, dessa forma, fiscalizar e concretizar os direitos humanos.

Ao realizar a apuração do caso, com processo específico e com observação de todos os requisitos de legitimidade e admissibilidade2, a comissão faz um relatório, oferecendo conselhos sobre como o Estado deve resolver a situação analisada, tentando, com isso, realizar uma conciliação entre o Estado e a vítima. Nesse procedimento, entretanto, não há julgamento, e não existe o proferimento de sentença de mérito. Resume-se, portanto, em um mecanismo de caráter consultivo, que fiscaliza e oferece assistência, isto é, profere entendimentos, bem como a visão internacional do problema,

realizando um relatório da violação, cuja solução oferecida deve ser adotada em prazo máximo três meses.

O descumprimento do relatório, entretanto, não gera nenhuma sanção, tão somente implica que o caso passe a ser de responsabilidade da Corte Interamericana de Direitos.

1.3. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, diferentemente da comissão, tem caráter contencioso, uma vez que julga o acontecimento e profere uma sentença. O processo desse órgão busca verificar as violações discutidas, devendo o Estado, ao querer impugnar a petição dos autores, provar processualmente e materialmente sua defesa. Constitui-se em um processo no qual os juízes da corte ao decidirem, com base nas provas, devem dar a sentença definitiva, com a condenação, ou não, do Estado. Nota-se que neste processo não existe a possibilidade de recursos, existindo tão somente a oportunidade de um pedido de interpretação da decisão tomada.

Dessa forma, a Corte julga diretamente os casos de violação, criando jurisprudências e condenações que repercutem em todo Sistema Interamericano, como também sanções ao Estado infrator, as quais podem interferir nas relações internacionais desse país com os outros Estados-Membros.

1.4. LEGISLAÇÃO EM RELAÇÃO À PROTEÇÃO DA MULHER

O Sistema Interamericano possui diversas jurisprudências, entendimentos e legislações que dizem respeito aos direitos das mulheres, fornecendo uma proteção direta, na medida em que garante, obriga e proíbe questões específicas, e indireta, de forma que iguala os direitos das mulheres aos dos homens e garante a não discriminação.

Quanto à legislação que consta dos tratados principais, o legislador positiva normas referentes aos direitos da mulher de modo mais generalizado, tentando, primeiramente, equiparar os direitos dos homens com os das mulheres e produzir garantias para a não discriminação. Um exemplo disso é o art. 1°, do Pacto de San Jose da Costa Rica:

> "Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, [...]"

Nesse sentido, é possível verificar outros diversos artigos com a mesma essência, como o art. 2°[3], da Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 2°[4], da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, e o art. 45, alínea "a"[5], e art. 1376, da Carta da OEA.

Quanto à legislação específica, existem diversas convenções referentes aos direitos das mulheres, como, por exemplo, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979), a qual versa sobre a não discriminação e o não preconceito contra a mulher.

O tratado de maior importância relativo à proteção de mulher, entretanto, é a Convenção de Belém do Pará (1994), também conhecida como Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Esse pacto contém diversas normas, especificando o que se entende como violência contra a mulher e os meios para evitá-la e puni-la. Assim, descreve esse conceito no art. 1° como:

> "[...]entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada" (art. 1°)

A violência discutida aqui, portanto, não é só física ou visível, sendo consideradas agressões psicológicas explicitas ou customizadas, decorrentes de costumes de uma sociedade patriarcal, inferiorizando a mulher de diversas formas. Para tanto, vários tipos de violências, como lesões corporais, mortes, discursos de inferiorizarão e controle, além de agressões sexuais, como estupro e assédio sexual, são observadas e discutidas como meios de violência que afetam de forma diferente a mulher.

A partir disso, essa legislação postula os direitos da mulher, no capítulo II, garantido para ela uma vida digna sem violência, no art. 3°, e positiva diversos direitos, no art. 4°, constatando o

> "[...]direito ao reconhecimento, desfrute, exercício e proteção de todos os direitos humanos e liberdades consagrados em todos os instrumentos regionais e internacionais relativos aos direitos humanos [...]" (art. 4°)

Como também, o

> "[...] a. direito a que se respeite sua vida; b. direito a que se respeite sua integridade física, mental e moral; c. direito à liberdade e à segurança pessoais; d. direito a não ser submetida a tortura; e. direito a que se res-peite a dignidade inerente à sua pessoa e a que se proteja sua família; f. direito a igual proteção perante a lei e da lei; g. direito a recurso simples e rápido perante tribunal competente que a proteja contra atos que vio-lem seus direitos; h. direito de livre associação; i. direito à liberdade de professar a própria religião e as próprias crenças, de acordo com a lei; e j. direito a ter igualdade de acesso às funções públicas de seu país e a participar nos assuntos públicos, inclusive na tomada de decisões." (art. 4°, "a" a "f")

Essa legislação, portanto, concede o entendimento de que a ocorrência de qualquer violência ou forma de discriminação impede a mulher de exercer regularmente os seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais7. Reconhece, também, no art. 6°, o direito da mulher de ser livre de discriminação, instituto que é mais explorado na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, e o direito da mulher a ser valorizada e educada livre de padrões estereotipados de comportamento e costumes sociais e culturais baseados em conceitos de inferioridade ou subordinação.

A Convenção de Belém do Pará, ainda, estabelece, no capítulo III, os deveres do Estado em relação à prática dessa violência, de modo que obriga aos Estados posições ativas com objetivo de acabar e diminuir concretamente tal violência. Assim, os Estados Membros

> "[...] condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência [...]" (art. 7°)

Obrigam estes a realizar diversas ações concretas, as quais devem levar em conta a situação da mulher vulnerável à violência por motivos de raça, origem étnica, idade, condição socioeconômica desfavorável, entre outros. São essas, as descritas no art. 7° e 8°:

> "[...] a) abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, [...];b) agir com o devido zelo para prevenir, investigar e punira violência contra a mulher; c) incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis; d) adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade; e) tomar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher;[...]g) estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso a restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes; [...]" (art. 7°)
>
> "Os Estados Partes convêm em adotar, progressivamente, medidas especificas, inclusive programas destinados a: a) promover o conhecimento e a observância do direito da mulher a unia vida livre de violência e o direito da mulher a que se respeitem e protejam teus direitos humanos; b) modificar os padrões sociais e culturais de conduta de homens e mulheres[...];e) promover a educação e treinamento de todo pessoal judiciário e policial e demais funcionários responsáveis pela aplicação da lei, bem como do pessoal encarregado da implementação de políticas de prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher; d) prestar serviços especializados apropriados a mulher sujeitada a violência,[...];e) promover e apoiar programas de educação

> governamentais e privados, destinados a conscientizar o público para os problemas da violência contra a mulher, recursos jurídicos e reparação relacionados com essa violência; f) proporcionar à mulher sujeita a violência acesso a programas eficazes de recuperação e treinamento que lhe permitam participar plenamente da vida pública, privada e social; g) incentivar os meios de comunicação a que formulem diretrizes adequadas, de divulgação que contribuam para a erradicação da violência contra a mulher em todas as suas formas e enalteçam o respeito pela dignidade da mulher; h) assegurar a pesquisa e coleta de estatísticas e outras informações relevantes concernentes às causas, consequências o frequência da violência contra a mulher, [...]; e i) promover a cooperação internacional para o intercâmbio de ideias e experiências, bem cosmo a execução de programas destinados à proteção da mulher sujeitada a violência." (art. 8)

Os diversos artigos mencionados formam a base normativa da proteção da mulher, positivando obrigações e proibições aos Estados-Membros, como também positivam diversos direitos da mulher. Assim, quaisquer descumprimentos dessas normas podem ser levados à comissão e à corte, para que dessa forma sejam efetivadas as proteções previstas.

Com isso, é gerado diversas jurisprudências, que concretizam entendimentos do sistema como também sentenciam os casos específicos. Os principais casos referentes aos direitos das mulheres estão reunidos no "Cuarnillo de Jurisprudência de Derechos Humanos N° 4: Derechos Humanos y Mujeres", tendo dentro deste uma secção relativa especificamente a violência contra a mulher e medidas efetivas para encerrar tais agressões. Existem os casos que tratam dessa violência em situações particulares, tais como em conflitos internos, como, por exemplo, no "Caso del Penal Miguel Castro Castro Vs. Perú", mas também casos específicos de feminicidio, como o "Caso González e outras ("Campo Algodonero") Vs. México" e o "Caso Veliz Franco e outros Vs. Guatemala". Além dos casos acima, a corte julga casos específicos sobre violência sexual, um tipo de agressão que afeta fisicamente e psicologicamente a mulher, mas que é um dos mais recorrentes e que mais aparece conjuntamente com outras violências, como é o exemplo de todos os casos mencionados acima e o "Caso Fernández Ortega e outros Vs. México".

Essas jurisprudências, além de concretizarem as leis mencionadas, também funcionam como fonte de direito, uma vez que ao oferecem entendimentos e interpretações das legislações e casos dentro do sistema acabam se tornando parte das proteções normativas.

1.5. MECANISMOS

As legislações e caráter normativo mencionados, em si só, são mecanismos do Sistema Interamericano para que os Estados-Membros proporcionem à proteção a mulher sobre sua própria jurisdição. Além

de tudo, a Convenção de Belém do Pará, mencionada anteriormente, postula alguns mecanismos para essa proteção nos artigos:

> "Art. 10. A fim de proteger o direito de toda mulher a uma vida livre de violência, os Estados Partes deverão incluir nos relatórios nacionais à Comissão Interamericana de Mulheres informações sobre as medidas adotadas para prevenir e erradicar a violência contra a mulher, para prestar assistência à mulher afetada pela violência, bem como sobre as dificuldades que observarem na aplicação das mesmas e os fatores que contribuam para a violência contra a mulher."
>
> "Art. 11. Os Estados Partes nesta Convenção e a Comissão Interamericana de Mulheres poderão solicitar à Corte Interamericana de Direitos Humanos parecer sobre a interpretação desta Convenção."
>
> "Art. 12. Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou qualquer entidade não-governamental juridicamente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização, poderá apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições referentes a denúncias ou queixas de violação do artigo 7 desta Convenção por um Estado Parte, devendo a Comissão considerar tais petições de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no Estatuto e Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para a apresentação e consideração de petições."

Nesse sentido, quando quaisquer normas da ampla legislação que protege a mulher são violadas existem os mecanismos da Comissão e Corte Interamericana, os quais são instrumentos do Sistema Interamericano que lidam com as consequências da violação, criando entendimentos, como mencionado, mas também oferecendo a jurisdição do sistema para que tal violação deixe de acontecer ou para que ela seja indenizada. Nesse sentido, a Corte e Comissão são os principais mecanismos desse sistema para o controle, fiscalização e proteção dos direitos da mulher, delegando mecanismos preventivos para o Esta-dos-Membros específicos.

Observa-se, desse modo, diversos instrumentos no Sistema Interamericano para promover a proteção da mulher, especificamente institutos para evitar e diminuir a violência e a discriminação. Nesse sistema, portanto, a mulher é vista em uma condição social de vulnerabilidade, necessitando, assim, dessas legislações e institutos específicos para a sua proteção em relação ao exercício de determinados direitos, como integridade física e discriminação em esferas públicas, participação política e ambiente de trabalho, e esferas privadas, como a situação doméstica de trabalho e violência.

Esses mecanismos, entretanto, têm defeitos e não são totalmente efetivos. Isso, porque a corte e a comissão têm diversas limitações, tanto em relação ao seu poder coercitivo quanto em relação a jurisdição dos Estados-membros.

Esses institutos, por exemplo, não podem interferir em casos que o país não seja um Estado-Membro do Sistema Interamericano, assim somente é efetivado se o país americano assinar os tratados e se submeter a jurisdição do sistema.

Da mesma forma, esses mecanismos também não podem ignorar a jurisdição de um dos Estados-Membros, existindo a necessidade de que todos os meios legais do próprio país devem ter sido esgotados relativo a violação debatida.

A sentença da Corte Interamericana só será efetiva se o Estado-Membro reconhecer a autoridade dessa corte para julgar tais casos, fato que dificulta a responsabilização dos países membros, uma vez que o sistema interamericano não pode impor suas decisões em razão da soberania do país em questão.

Outro problema decorrente da soberania dos Estados, é que não há uma sanção para o eventual descumprimento da sentença da corte. Já que esse mecanismo não pode interferir diretamente no país, somente pode tentar coercer o cumprimento da condenação na medida que os demais países integrantes do sistema possam impor medidas restritivas das relações internacionais, podendo ser econômicas ou sociais.

1.6. CONTEXTO FÁTICO DA MULHER

Apesar de existirem todas essas legislações e instrumentos criados pelo Sistema Interamericano, a mulher, no contexto do continente, ainda sofre muita violência e discriminação.

De acordo com a OMS (Organização Mundial da Saúde/ World Health Organization – WHO), no continente americano 29,8% das vidas das mulheres, existe uma prevalência de violência física e/ ou sexual com o parceiro íntimo, sendo essa de 10,7% com não-parceiros. No tocante à violência física e/ ou sexual por parceiros íntimos e não-parceiros contra mulheres acima de 15 anos, a OMS afirma que a prevalência é de 36,1%.[8]

A OMS ainda afirmou, nessa mesma pesquisa, que a média de prevalência de homicídio por parceiro íntimo, dentre todas as mulheres assassinadas, é de 38%, acrescentando que estes dados, provavelmente, são subestimados por falta de informações, já que em muitas relações isso não é conhecido ou repor-tado.[9]

Ainda, de acordo com o "Gender Equality Observatory for Latin America and the Caribbean" das Nações Unidas, em 2018, no mínimo 3,529 mulheres foram vítimas de feminicídio, o assassinato de uma mulher especificamente em razão de seu gênero. Já em 2019 esse número é de 4.555 a 4.640.

Além disso, de acordo com "The World's Women 2015" das Nações Unidas, a prevalência de violência psicologia, incluindo abuso emocional e compor-tamento de controle, ao longo da vida das mulheres, é superior a 40% por cento em mais da metade dos países da América Latina, no Caribe e Oceania.

O "Gender Equality Observatory for Latin America and the Caribbean", também, demonstrou que, em 2017, para cada 100 homens vivendo em lares pobres da região, havia 113 mulheres nesta mesma situação. Demonstrando a diferença econômica entre homens e mulheres, a qual gera uma segunda situação de vulnerabilidade, além da condição social que decorre da pessoa ser mulher.

Verificando-se todos esses dados é possível entender que a violência e a discriminação contra a mulher persistem muito no continente, estando na estrutura das sociedades do continente americano, uma vez que se verifica a violência, desigualdade e vulnerabilidade em diversos aspectos.

2. SISTEMA AFRICANO

2.1. GERAL

O Sistema Africano de Proteção dos Direitos Humanos é um dos quatro sistemas de proteção referentes aos direitos humanos, sendo responsável pelo controle das violações desses direitos presentes no continente. Sua composição é constituída pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e pelo Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos.

O nascimento do referido sistema se deu em razão da perspectiva pós-colonial obtida pelo povo africano, tornando possível a constituição da União Africana (UA), que surgiu primeiramente como Organização da União Africana (OUA), fundada no dia 25 de maio de 1963 em Addis Abeba, na Etiópia, por iniciativa do governo africano e dos líderes de Estados. A criação dessa organização foi uma tentativa de dar início a um instrumento em prol da liberdade do povo africano, lutando tanto pela erradicação do colonialismo e independência política e econômica, quanto pela liberdade individual de cada cidadão. O principal objetivo da Organização da União Africana consistia na consolidação dos Estados do continente africano, a fim de cada um obter sua independência, considerando que a maioria dos Estados-Membros da OUA até meados da década de sessenta eram colônias pertencentes a diversos países europeus, o que marcou esse período histórico por uma série de guerras civis.

A OUA acabou substituída pela atual União Africana (UA), fato que constou da própria Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos de 1981.

Tal carta foi um dos maiores avanços no campo legislativo africano, pois foi a grande precursora dos direitos humanos na África, que, em seu preâmbulo, estatui:

> "Reafirmando o compromisso que eles solenemente assumiram, no artigo 2º da dita Carta, de [...] favorecer a cooperação internacional tendo na devida atenção a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos;
>
> Tendo em conta as virtudes das suas tradições históricas e os valores da civilização africana que devem inspirar e caracterizar as suas reflexões sobre a concepção dos direitos humanos e dos povos;
>
> Reconhecendo que, por um lado, os direitos fundamentais do ser humano se baseiam nos atributos da pessoa humana, o que justifica a sua proteção internacional, e que, por outro lado, a realidade e o respeito dos direitos dos povos devem necessariamente garantir os direitos humanos;".[10]

2.2. COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS

Após a inicialização de conflitos voltados à independência, em 1979 foi ordenado a uma corporação de especialistas elaborar um instrumento de proteção aos direitos humanos e dos povos, o qual seria inspirado nos modelos dos sistemas Europeu e Americano de Direitos Humanos. Esses especialistas deram início imediato ao projeto, apresentando o projeto o final em 1981, durante a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da OUA, o qual restou aprovado por unanimidade em Nairóbi, Quênia. Esse projeto consistia em uma carta, que previa a criação da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, que entrou em vigor no dia 21 de outubro de 1986. O Capítulo I, artigo 30°, da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, positiva o objetivo desse instrumento:

> "É criada junto à Organização da Unidade Africana uma Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, doravante denominada "a Comissão", encarregada de promover os direitos humanos e dos povos e de assegurar a respectiva proteção na África."

Além disso, no art. 45° do mencionado diploma, foram elencados os deveres da Comissão, sendo eles descritos em:

> "1. Promover os direitos humanos e dos povos e nomeadamente:
>
> a) Reunir documentação, fazer estudos e pesquisas sobre problemas africanos no domínio dos direitos humanos e dos povos, organizar informações, encorajar os organismos nacionais e locais que se ocupam dos direitos humanos e, se necessário, dar pareceres ou fazer recomendações aos governos;
>
> b) Formular e elaborar, com vistas a servir de base à adoção de textos legislativos pelos governos africanos, princípios e regras que permitam resolver

> os problemas jurídicos relativos ao gozo dos direitos humanos e dos povos e das liberdades fundamentais;
>
> c) Cooperar com as outras instituições africanas ou internacionais que se dedicam à promoção e à proteção dos direitos humanos e dos povos;
>
> 2.Assegurar a proteção dos direitos humanos e dos povos nas condições fixadas pela presente Carta.
>
> 3.Intepretar qualquer disposição da presente Carta a pedido de um Estado Parte, de uma instituição da Organização da Unidade Africana ou de uma organização africana reconhecida pela Organização da Unidade Africana.
>
> 4.Executar quaisquer outras tarefas que lhe sejam eventualmente confiadas pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo."

O encaminhamento do processo de violação de direitos humanos na Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, dá-se em três fases principais, sendo elas:

(I) a fase de consideração[11:] nessa primeira fase tem origem com o secretário recebendo a queixa de violação de direitos humanos, ele dá início com a tomada de notas pelo secretário, recolhendo as informações. Em seguida o secretário encaminha a queixa para a Comissão, onde essa deliberará sobre essas queixas, o Estado deverá se apresentar perante esse Órgão através de seus representantes, nomeando assim um representante, sendo esse o relator. Diante disso, a Comissão fará uma análise sobre as considerações do relator e tomará uma decisão. Caso a decisão seja aprovada passará para a próxima fase, sendo ela a admissibilidade.

(II) a fase de admissibilidade[12]: nessa fase são examinadas as queixas das partes e então a Comissão acolhe sua decisão sobre a admissibilidade. Desde que, respeitando e seguindo as imposições previstas no artigo 50° da Carta Africana. Cabendo nessa fase a previsão do esgotamento de todas as vias recursais internas possíveis, sendo somente assim, possível a aprovação para a admissibilidade. Esse mecanismo tomará sua decisão, cabendo a ele notificar as partes sobre sua decisão. Posteriormente se for comprovada a admissibilidade nesse litígio segue para a última fase.[13]

(III) a fase de mérito[14]: nessa última fase processual, cabe, o dever da Comissão em emitir sua decisão sobre a queixa de violação de direitos humanos, devendo esse entendimento se embasar em fundamentação legal para que possa agir concomitantemente com o art. 53° da Carta Africana. Caso alguma das partes presentes se sintam prejudicadas com tal decisão, terão o montante de 180 (cento e oitenta) dias para realizar uma manifestação dentro do prazo tempestivo. Após, o relator fica responsável pela fiscalização, com o intuito de supervisionar se o Estado está realmente cumprindo a decisão julgada pela Comissão. Na próxima sessão, esse relator emitirá um relatório descrevendo se o

Estado está cumprindo ou descumprindo a decisão. Podendo também sugestionar a Comissão novas alternativas de solucionar o problema.

Esse instrumento difere-se da Comissão Interamericana, pois cabe a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos o papel de promover e prezar pela proteção dos direitos humanos no sistema africano, julgando os casos e proporcionando a conciliação. Já a Comissão Interamericana de Direitos Humanos é responsável pela produção de relatórios, – tanto os relatórios temáticos, quanto os relatórios voltados aos Estados – também procura a conciliação entre as partes e leva o caso para a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Hoje, transcorrido trinta e nove anos posterior a adoção da Carta de Direitos Humanos e dos Povos, é possível perceber tamanha extensão de denúncias advindas das inúmeras violações de direitos humanos no continente africano, acarretando a fama de violador desses "direitos universais dos povos"[15]. A maioria dessas violações são resultantes do desequilíbrio social e político, uma vez que, existe uma grande vulnerabilidade das pessoas civis no continente, pois mais de 40% da população da África Subsaariana vive na extrema pobreza[16] , além de sofrer com as consequências das inúmeras guerras civis ainda existentes.

2.3. TRIBUNAL AFRICANO DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS

A União Africana tardou para realizar a criação de um tribunal, propendendo como responsabilidade central para esse instrumento, a assessoria à Comissão Africana, tendo suas decisões baseadas no dever vinculante para os Estados Partes do Protocolo. Somente no ano de 1998, durante uma reunião em Burkina Faso, os Países-membros pertencentes à UA, deram início no processo de constituição do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, após aprovar o seguinte Protocolo encontrado na Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos: "[…] reconhecem os direitos, deveres e liberdades enunciados nesta Carta e comprometem-se a adotar medidas legislativas ou outras para os aplicar."[17] Se tornando mais tarde ratificado por *30* Estados[18]. Apesar do Tribunal ter sido criado apenas em 1998**,** esse órgão começou a operar plenamente somente a partir do ano de 2004, sendo ele o mais novo dos sistemas de proteção de direitos humanos até o presente momento.

O Tribunal é o segundo órgão estabelecido na UA, possuindo um poder consultivo, ou seja, tendo como função principal a análise, interpretação e aplicação da Carta, sendo ele passível de receber um pedido de informação. Consta as competências desse órgão nos:

> *"Artigo 3.1 A jurisdição do Tribunal estende-se a todos os casos e disputas que lhe forem submetidos relativamente à interpretação e aplicação da Carta [...] e de qualquer outro instrumento pertinente dos Direitos do Homem ratificado pelos Estados interessados."*[19]

> *"Art. 4.1. A pedido dum Estado Membro da OUA, da OUA, de qualquer dos seus órgãos ou de qualquer organização africana reconhecida pela OUA, o Tribunal pode emitir um parecer sobre qualquer questão jurídica relativa à carta ou a qualquer outro instrumento pertinente, desde que esta questão não seja relacionada com um assunto sendo examinado pela Comissão."*[20]

No entanto, acresce, que sua jurisdição se aplica somente aos Estados que adotaram o Protocolo do Tribunal. Deste modo, atuando sobre quaisquer casos e demandas a ele encaminhado, desde que em consonância a Carta Africana.

Em relação a esse dever vinculante, estão previstos nos art. 3.1 e 34.6 do Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre o estabelecimento do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos. Em suma, seu poder é restringido somente aqueles Estados-Membros que ratificaram o presente protocolo e aceita sua jurisdição.

2.4. LEGISLAÇÃO REFERENTE A MULHER

2.4.1. PROTOCOLO À CARTA AFRICANA SOBRE OS DIREITOS DO HOMEM E DOS POVOS RELATIVOS AOS DIREITOS DA MULHER EM ÁFRICA

Acresce o principal mecanismo de proteção a mulher, o Protocolo à Carta Africana sobre os Direitos do Homem e dos Povos relativos aos Direitos da Mulher em África ou simplesmente Protocolo de Maputo como é popularmente conhecido já que foi adotado em Maputo, capital de Moçambique, em julho de 2003 e entrou em vigor somente no ano de 2015.

O vigente protocolo baseia-se a datar da primeira análise feita pelos Estados Partes à presentes na convenção, assim sendo:

> "que o Artigo 66 da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos prevê a adopção de protocolos ou acordos especiais, se forem necessários para completar as disposições da Carta Africana [...], em junho de 1995, endossou, através da sua Resolução AHG/Res.240 (XXXI), a recomendação da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos no sentido de se elaborar um Protocolo sobre os Direitos da Mulher em África;[21]"

Levando em conta os princípios da não discriminação contidos no artigo 2 e o princípio da promoção da igualdade dos "géneros"[22], encontrados na Carta de Banjul. Essa, evocando no seu conteúdo:

> *"que os direitos da Mulher são reconhecidos e garantidos em todos os instrumentos internacionais relativos aos Direitos Humanos, o Pacto Internacional relativos aos Direitos Civis e Políticos [...]*[23]*"*

O Protocolo de Maputo é considerado um dos instrumentos jurídicos de direitos humanos mais progressivo existente quando associado ao direito de proteção as mulheres africanas, respaldando os seus direitos dentro do continente. Esse protocolo torna-se um instrumento de proteção aos direitos das mulheres, atuando especificamente sobre a erradicação da violência e não discriminação, tratando também do papel da mulher dentro das esferas sociais e até mesmo na atuação ativa dentro da Política; Educação; Saúde; Direitos reprodutivos; Divórcio; Fim da mutilação genital feminina (MGF), uma garantia primordial que também é tratada pela ONU:

> "*Observa também com preocupação que, apesar da promulgação da Lei da Criança (2001), que proíbe a mutilação genital feminina, as meninas estão cada vez mais sujeitas a essa prática prejudicial em idades mais jovens do que antes. É também preocupante que esta prática não tenha sido proibida para mulheres com mais de 18 anos*."[24].

Esse mecanismo foi em tal grau estimado e aguardo, que desde sua ratificação até a data de sua entrada em vigor, totalizou menos de um mês. Isso não é considerado comum, tendo como exemplos os demais instrumentos internacionais.

O presente protocolo divide as obrigações dos Estados-Membros pelas suas diversas funções, as mais importantes contidas no art. 2.1 e 5:

> "Art. 2. 1. Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres – Os Estados Partes devem combater todas as formas de discriminação contra as Mulheres através de adopção de medidas apropriadas no plano legislativo, institucional e outros. […].
>
> Art. 5 Os Estados Parte condenam e proíbem todas as práticas nocivas que afectem os direitos humanos fundamentais das mulheres […]".

Além desse instrumento acima, foi instituído alterações a determinadas Cartas, Convenções e Protocolos próprios para atender a mulher africana. Entre esses, podemos encontrar na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Banjul) nos artigos 3°25 e 18° (3)[26], também na Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança, onde encontramos nos artigos 11° (3, E)[27] e 21°[28].

2.4. MECANISMOS DE DEFESA CONTRA A VIOLÊNCIA A MULHER NO SISTEMA AFRICANO DE DIRITOS HUMANOS

Notoriamente nos dias atuais, utilizando de uma perspectiva mundial, quando tratamos de questões como a violência contra a mulher e demais temas relacionados a elas, tratamos de questões que

contêm grande palco e estudos sociais. Esses temas quando vinculados ao Sistema Africano de Direitos Humanos costumam a levantar incógnitas, já que esse sistema possui grandes números de violações desses direitos humanos e dos povos.

Esse continente é constituído por uma cultura patriarcal, diferente da cultura imposta no ocidente, consequentemente, esse fato veio a suceder no julgamento desenfreado por parte do mundo ocidental, vindo a realizando diversos comparativos sociais a essa cultura distinta. Tal ataque ocasionou na intervenção da União Africana nesse tema específico, apaziguando suas relações internacionais com os demais países.

Como resultado dessa intervenção foi constituídas diversas políticas públicas visando justamente a valorização da mulher, adotando por exemplo: Política de Gênero da UA, sendo essa política criada em 2009, contendo essa o intuito de inserir o gênero feminino dentro de distintos seguimentos, podendo ser esses segmentos: sociais, econômicos e políticos. Prezando principalmente essa política pela igualdade, inserção e proteção do direito das mulheres na perspectiva jurídica; Década da mulher africana, tal projeto teve início em Nairobi no ano de 2010 e findou-se no final do ano de 2020. Esse plano consistia em visualizar as dez principais áreas enfrentadas pelas mulheres africanas no presente cotidiano, pois esse projeto veio com o escopo de protegê-las, tendo em vista a constate violação de seus direitos; AGENDA 2063, teve a implementação desse projeto na República do Níger no ano de 2015. Esse último projeto possuí como finalidade trazer a ascensão econômica para a União Africana, conjuntamente apresentando 14 (quatorze) propostas diversas para a evolução do continente. No próprio conteúdo da agenda podemos encontrar:

> *"6° Aspiração: Uma África cujo desenvolvimento seja orientado para as pessoas, confiando no potencial dos povos africanos, especialmente no potencial da mulher, da juventude e onde a criança tem tratamento digno.*
>
> *[...]*
>
> *49. A mulher africana estará plenamente capacitada em todas as esferas, com direitos sociais, políticos e económicos iguais, incluindo os direitos de posse e herança de propriedades, assinatura de contratos, registros e gestão de negócios. A mulher rural terá acesso a activos, incluindo a terra, crédito instrumentos agrícolas e serviços.*
>
> *50. Todas as formas de violência e discriminação baseada no género [...] contra a mulher e raparigas serão eliminadas e estas desfrutarão plenamente de todos os seus direitos humanos. Todas as práticas sociais nocivas [...] serão eliminadas, incluindo as barreiras à saúde e à educação de qualidade para as mulheres e raparigas"*[29]

Ambos os projetos são validos em todos os Estados-membros da União Africana.

2.5. CONTEXTO FÁTICO DA MULHER

Apesar de existir os mecanismos de defesa e diversas legislações tratando somente da segurança e proteção da mulher, a violência contra o gênero feminino ainda hoje persiste no continente africano. Isso decorrente dos costumes sociais estritamente patriarcais, mas as práticas culturais e tradicionais devem evoluir, pois torna-se possível evidenciar tais mudanças por meio da incorporação gradual da referência a direitos das mulheres, igualdade de gênero, juventude e pessoas com deficiência.

De acordo com o órgão de Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (Unicef) em média 200 milhões de meninas e mulheres foram cortadas em 31 países com dados representativos a mutilação genital feminina, sobre a prevalência. Esta prática se concentra nos países da costa do Atlântico ao Chifre da África, sendo praticada utilizada por quase todos na Somália, Guiné e Djibouti, com níveis variantes de 90%.[30] Juntamente, de acordo com os dados da Organização das Nações Unidas, 200 milhões de meninas e mulheres ainda vivas, foram mutiladas em 30 países na África, Oriente Médio e Ásia.[31]

A Unicef também divulgou que o país Moçambique até o ano 2023, será uns dos 12 países que possuirão um Programa considerado mundial a fim de garantir a proteção de meninas de casamentos prematuros. Esse programa fundamenta-se no auxílio social para erradicar com o casamento infantil até o ano 2030 e pelo menos 221 mil meninas já foram orientadas e de acordo com a ONU em média de 14 milhões de meninas devem adquirir o auxílio da Unicef.[32]

De acordo com a Agência EFE, a Unicef divulga que a "cada dez minutos que se passam morre no mundo uma menina vítima de violência", apenas no ano de 2016, uma média de 535 milhões de crianças. Essas crianças viviam em países marcados por guerras, desastres da natureza ou qualquer outra situação de carência e risco, sendo que "três quartos desses menores vivem na África Subsaariana".[33].

A "UNICEF lança alerta contra casamentos prematuros no Dia da Criança Africana". Em conformidade com os dados do fundo da Organização das Nações Unidas nos diz que 30% das mulheres que vivem na Angola casaram-se prematuramente, antes de atingir a maioridade[34]. Informou também que a maioria das ameaças/crimes em relação a criança ocorre dentro de casa, ou seja, presente no próprio ambiente familiar. De acordo com o escritor Anastácio Sasembele ele nos expõe que: "Todos estes crimes acontecem maioritariamente dentro do lar e os agressores são familiares próximos.". No entanto, o Instituto Nacional da Criança criou um o sistema de denúncias SOS – "Criança, através de

denúncias de uma linha gratuita, anónima e confidencial, ligada ao número telefónico 15015, tendo em conta o crescimento de casos de violência contra a criança".[35]

3. CONCLUSÃO

Infelizmente torna-se muito comum, na sociedade atual, violências físicas, sexuais e psicológicas contra a mulher, pensando os corpos femininos como inferiores, frágeis, incapazes ou violadores, tornando-se isso, resultados fixados pelos estigmas sociais. De acordo com a UN Women é estimado que 35% das mulheres, ao redor do mundo, já experienciaram violência física ou sexual nas suas vidas; no entanto, a UN Women verificou que alguns estudos nacionais demonstraram que mais de 70% das mulheres naquele país já viveram violência desse tipo com seu parceiro íntimo. Outros dados da UN Women estimam que 87,000 mulheres foram assassinadas por feminicídio em 2017. Na maior parte dos países que tem dados, de acordo com UN Women, menos de 40% das mulheres que sofreram qualquer tipo de violência buscaram qualquer tipo ajuda, as que buscam, não foram à polícia, sendo menos de 10% o número de mulheres que sofreram violência e procuram a ajuda da polícia. Assim, isso também é observado tanto no continente africano e americano, como já visto nesse artigo, apesar das diferenças culturais.

Com isso, esse artigo buscou comparar os dois sistemas de proteção referentes a proteção da mulher presente nesses distintos continentes, baseados em seus sistemas regionais de proteção de direitos humanos. Ao realizar essa comparação foi demonstrado a realidade concreta das mulheres neles, bem como os institutos postos para protegê-la. Demonstrou-se, assim, várias semelhanças fáticas da realidade da mulher nesses ambientes, apesar de existir diferenças, principalmente em razão de tradição, da cultura e estrutura social. Em ambos, também, verificam-se diversas legislações e mecanismos fixados para impedir e diminuir a violência e discriminação contra a mulher, se adaptando para cada cultura.

O Sistema Interamericano possui diversas legislações e proteções específicas contra a violência feminina, tendo como finalidade a proporcionar a igualdade de gênero nas Américas e proteger a mulher de qualquer tipo de vulnerabilidade presente no continente. Apesar de existir diversos meios de proteção, não existem projetos e incentivos internacionais para a efetiva proteção da mulher, como existe na União África, delegando tais projetos e incentivos para os Estados-Membros. A cultura ocidental, apesar de ser enraizada em uma cultura machista e possuir diversos aspectos prejudiciais a mulher, não consta nenhuma prática explicita de agressividade contra ela, mas hoje em dia essa

questão sociocultural é muito mais discutida e viabilizada. No entanto, não descartando a essencialidade da proteção da mulher no continente americano, uma vez que ainda existe um contexto fático de vulnerabilidade e agressividade da mulher, o qual também se encontra no continente africano, mas de uma forma diferenciada.

A União Africana e seu sistema regional de proteção de direitos humanos prezam sobretudo a proteção da igualdade de gênero dentro dos mais diversos seguimentos, tendo como esse direito, um dos mais fundamentais para o estabelecimento da dignidade da pessoa humana. Ademais, devido a globalização, a União Africana busca por erradicar todas as formas de agressão, degradação e desiquilíbrio referente a mulher dentro da sociedade, por meio de seus mecanismos e instrumentos de defesa, legislações e órgãos de proteção desses direitos fundamentais. Além disso, busca o Sistema Africano através de sua proteção jurisdicional a conscientização dentro do continente, por meio da aplicação de políticas públicas, seja por projetos internacionais ou por livre iniciativa dos Estados-Membros, trazendo à tona o reconhecimento e os direitos fundamentais femininos. Pretendendo assim, se tornar "um continente integrado, unido, pacífico, soberano, independente, confiante e autossuficiente"[36]. Visando assim, a eliminação de todas as formas de preconceito, práticas nocivas a mulher e quaisquer outras que tenham como princípio a concepção de menosprezar qualquer um dos gêneros. Portanto, hoje já se torna capaz a visualização de determinadas mudanças dentro do continente africano, isso graças ao intermédio da inclusão de tais dispositivos jurídicos e sociais, auxiliando cada dia a proteção da mulher e seus direitos.

Conclui-se, em suma, que apesar de existirem diferenças culturais grandes que fazem essas culturas visualizar esses direitos de forma diversa, uma visão universal quanto a proteção desses direitos é real. Esses direitos, nos dois continentes, na sua essência, permanecem os mesmos, de modo que seu foco é a dignidade, igualdade, liberdade e proteção da mulher das mazelas sociais que existem somente pelo fato dela ser mulher. Consequentemente, o modo de proteção e aplicação de ambos tem o mesmo objetivo, baseado nesses direitos.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, ESCRTÓRIO DA UNESCO EM BRASÍLIA. Coleção História Geral da África Edição em Português. 2010

PRETORIA UNIVERSITY LAW PRESS. A Guide to the African Human Rights System. 2016 KONRAD ADENAUER STIFTUNG. Human Rights in Africa: Legal Perspectives on their Protection and Promotion. Macmillan Education Namibia, 2009

OMAR, Sidi; AHMED, Fatuma. Universal Protection of Human Rights: A CrossCultural Perspective. The Jornal of Language, Tachnology & Entrepreneurship in Africa, Vol. 2. No.1. 2010

MUBANGIZI, JC. Protection of Human Rights in South Africa: Public Awareness and Perceptions. Journal for Judicial Science. 29(1): 62-87, 2004

MOHAMMED, Seid Ahmed. Organization of African Unity and African Diplomacy. Izmir Review of Social Sciences. Vol. 3.. No.1, 95-108, 2015

REMBE, N.S. The System of Protection of Human Rights under the Afican Charter on Human and Peoples's Rights: Problems and Prospects. Department of Public Law. National University of Lesotho. Institute of Southern African Studies. Epic Printers, Maseru, 1991

OLOKA-ONYANGO, J. Beyond and Rhetoric: Reinvigorating the Struggle for Economic and Social Rights in Africa. California Western Journal. Vol. 26. No.1. 1995

DOSEKUN, Simidele. African Feminisms. Department of Media and Communications. London School of Economics and Political Science. London, UK. 2019

MOTALA, Ziyad. Human Rights in Africa: A Cultural, Ideological, and Legal Examination. Hastings International and Comparative Law Review. Vol. 12. No.2. Article 3. 1989

LANGLEY, Wiston. The Rights of Women, The African Charter, and the Economic Development of Africa. Boston College Third World Law Journal. Vol. 7. No. 2. Article 5. 1987

MAKAU W, Mutua. The Banjul Charter and the African Cultural Fingerprint: An Evaluation of the Language of Duties, 35 Va. J. Int'l L. 339 (1995).

DUGARD, John. Human Rights, Humanitarian Law and the South African Conflict. 2 Harv.Hum. Rts. J. 101 (1989).

AIDOO, Akwasi. Africa: Democracy without Human Rights?. Vol. 15, No. 4. The Johns Hopkins University Press. 1993.

MAKAU W, Mutua. The African Human Rights System: A Critical Evaluation, Prepared for United Nations Development Programme, Human Development Report 2000.

DOSEKUN, Simidele. African Feminisms - The Palgrave Handbook of Studies on African Women. 2019.

MOTALA, Ziyad. Human Rights in Africa: A Cultural, Ideological, and Legal Examination. Volume 12, article 3. 1989.

Ahmed, Fatuma; Omar, Sidi. Universal Protection of Human Rights: A Cross-Cultural Perspective. The Journal of Language, Technology & Entrepreneurship in Africa, Vol. 2. No.1. 2010.

BOSL, Anton; DIESCHO, Josepeh. Human Rights in Africa: Legal Perspectives on their Protection and Promotion. Macmillan Education Namibia. 2009.

BENOT, Yves. Ideologias das independências africanas. Lisboa: Sá da Costa, 1980.

KI-ZERBO, J. História da África Negra (Vol. II). Trad. Américo de Carvalho. 3ª ed. Lisboa: Europa-América, 2002.

GOLÇALVES, André; QUADROS, Fausto de. Manual de Direito Internacional Público, 3ª ed. (reimpressão), Almedina, Coimbra, 2005.

Notas

Nota 1

São eles: Todos os 35 países das Américas já retificaram a Carta da OEA e pertencem à organização. Os 21 Estados Membros originais que assinaram em 30 de abril de 1948 a Carta da OEA foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Estados Unidos, Uruguai e Venezuela. Desde então, os seguintes países se juntaram à OEA: Barbados (1967); Trinidad e Tobago (1967); Jamaica (1969); Granada (1975); Suriname (1977); Dominica (1979); Santa Lúcia (1979); Antígua e Barbuda (1981); São Vicente e Granadinas (1981); Bahamas (1982); São Cristóvão e Nevis (1984); Canadá (1990); Belize (1991); e Guiana (1991).

Nota 2

Os requisitos de admissibilidade da Comissão Interamericana estão dispostos no art. 46 e art. 47 da Convenção Americana.

Nota 3

Declaração Universal dos Direitos Humanos. “Art. 2°. Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. [...]

Nota 4

Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. “Art. 2°. Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm os direitos e deveres consagrados nesta declaração, sem distinção de raça, língua, crença, ou qualquer outra.”

Nota 5

Carta da Organização dos Estados Americanos. “Art. 45, “a”. Todos os seres humanos, sem distinção de raça, sexo, nacionalidade, credo ou condição social, têm direito ao bem-estar material e a seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade, dignidade, igualdade de oportunidades e segurança econômica;”

Nota 6

Ibdem. “Art. 137. A Organização dos Estados Americanos não admite restrição alguma, por motivo de raça, credo ou sexo, à capacidade para exercer cargos na Organização e participar de suas atividades.”

Nota 7

Convenção de Belém do Pará. Art. 5°

Nota 8

OMS - Global and reginal estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence

Nota 9

OMS - Global and reginal estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence

Nota 10

Ibid. Pág. 01. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. 2020. Disponível em:

<https://www.achpr.org/pr_legalinstruments/detail?id=49>. Acesso em: 28, julho de 2020.

Nota 11

Regulamento Processual da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, 2020. Art. 88; Art. 110; Art. 115.

Nota 12

Ibid. Art. 111; Art. 112; Art. 116; Art. 117; Art. 118; Art. 119.

Nota 13

Ao passar para o artigo 56 da Carta Africana, ela descreve os seguintes pré-requisitos para a recepção da admissibilidade: "1. Indicar a identidade do seu autor [..]; 2.Ser compatíveis com a Carta da OUA ou com a presente Carta; 3.Não conter termos ultrajantes ou insultuosos para com o Estado impugnado, as suas instituições ou a OUA; 4.Não se limitar [...] a reunir notícias [...]; 5. [...] esgotamento dos recursos internos, se existirem, a menos que [...] se prolonga de modo anormal; 6. Ser introduzidas num prazo razoável, a partir do esgotamento dos recursos internos ou da data marcada pela Comissão [...]; 7.Não dizer respeito a casos que tenham sido resolvidos em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas, da Carta da Organização da Unidade Africana ou com as disposições da presente Carta."

Nota 14

Ibid. Art. 113; Art. 114; Art. 120; Art. 121; Art. 122; Art. 125.

Nota 15

REMBE, NS. The System of Protection of Human Rights Under the African Charter on Human and Peoples' Rights: Problems and Prospects. Institute of Southern African Studies Human and People's Rights Monograph Series no.6, Roma: ISAS. 1991. – Pag. 16

Nota 16

LETRA, Leda. Mais de 40% da população da África Subsaariana vive na extrema pobreza. ONU News, 2015.

Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2015/07/1517301-mais-de-40-da-populacao-da-africa-subsaariana-vive-na-extrema-pobreza

Nota 17

Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981). Artigo 1º.

Nota 18

São eles: Argélia, Benin, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Chade, Côte d'Ivoire, Comores, Congo, Gabão, Gâmbia, Gana, Quênia, Líbia, Lesoto, Mali, Malauí, Moçambique, Mauritânia, Maurício, Nigéria, Níger, Ruanda, República Árabe Sahrawi Democrática, África do Sul, Senegal, Tanzânia, Togo, Tunísia e Uganda.

Nota 19

Protocolo Relativo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos sobre a Criação de um Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos. Art 3.1.

Nota 20

Ibidem. Art. 4.1.

Nota 21

Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Relativo aos Direitos da Mulher em África.

Nota 22

Protocolo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, Relativo aos Direitos da Mulher em África

Nota 23

ONU. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women - Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. 48° session. 17 January – 4 February 2011. Pag. 5.

Nota 24

Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981). Artigo 3º (1). Todas as pessoas beneficiam-se de uma total igualdade perante a lei; 2. Todas as pessoas têm direito a uma igual proteção da lei. 26 Ibid,. Artigo 18 (3): Estado tem o dever de zelar pela eliminação de toda a discriminação contra a mulher e de assegurar a proteção dos direitos da mulher e das crianças tais como estipulados nas declarações e convenções internacionais.

Nota 25

Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança: tomar medidas especiais no que diz respeito às mulheres, talentoso e crianças desfavorecidas, com vista a assegurar a igualdade de acesso à educação para todos os segmentos da comunidade. Artigo 11 (3, E), p. 7. 28 Ibid., Artigo 21°

Nota 26

Agenda 2063: The Africa We Want (Popular version). African Union. 2013. Disponível em: < https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_po.pdf>. 06 de dezembro de 2021.

Nota 27

Female genital mutilation (FGM). UNICEF. 2021. Disponível em: < https://data.unicef.org/topic/child-protection/female-genital-mutilation/>

Nota 28

Moçambique adere à iniciativa global para proteger meninas de casamentos precoces. Nações Unidas/ONU News Perspectiva Global Reportagens Humanas. 2020. Disponível em: < https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706901>

Nota 29

Moçambique adere à iniciativa global para proteger meninas de casamentos precoces. Nações Unidas/ONU News Perspectiva Global Reportagens Humanas. 2020. Disponível em: < https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706901>

Nota 30

AGÊNCIA EFE. Agência Brasil, 2017. Unicef: a cada 10 minutos morre uma menina vítima de violência. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-10/unicef-cada-10-minutos-morre-uma-menina-vitima-de-violencia

Nota 31

Quando referido a maioridade civil, é em relação ao Brasil. Seguindo assim recomendações da Convenção dos Direitos da Criança, mais a CRFB (Constituição Federal) de 1988, artigo 228, declarando assim os 18 anos completo para maioridade penal. Já na Angola essa maioridade mínima é de 16 anos completos de acordo com o Código Penal Português de 1886. Em outros países essa maioridade penal/civil pode variar dos 12 aos 21 anos completos.

Nota 32

SASEMBELE, Anastácio. Vatican news, 2020. Angola. UNICEF lança alerta contra casamentos prematuros no Dia da Criança Africana. Disponível em:

https://www.vaticannews.va/pt/africa/news/2020-06/angola-unicef-alerta-para-problema-de-casamentos-prematuros-no.html

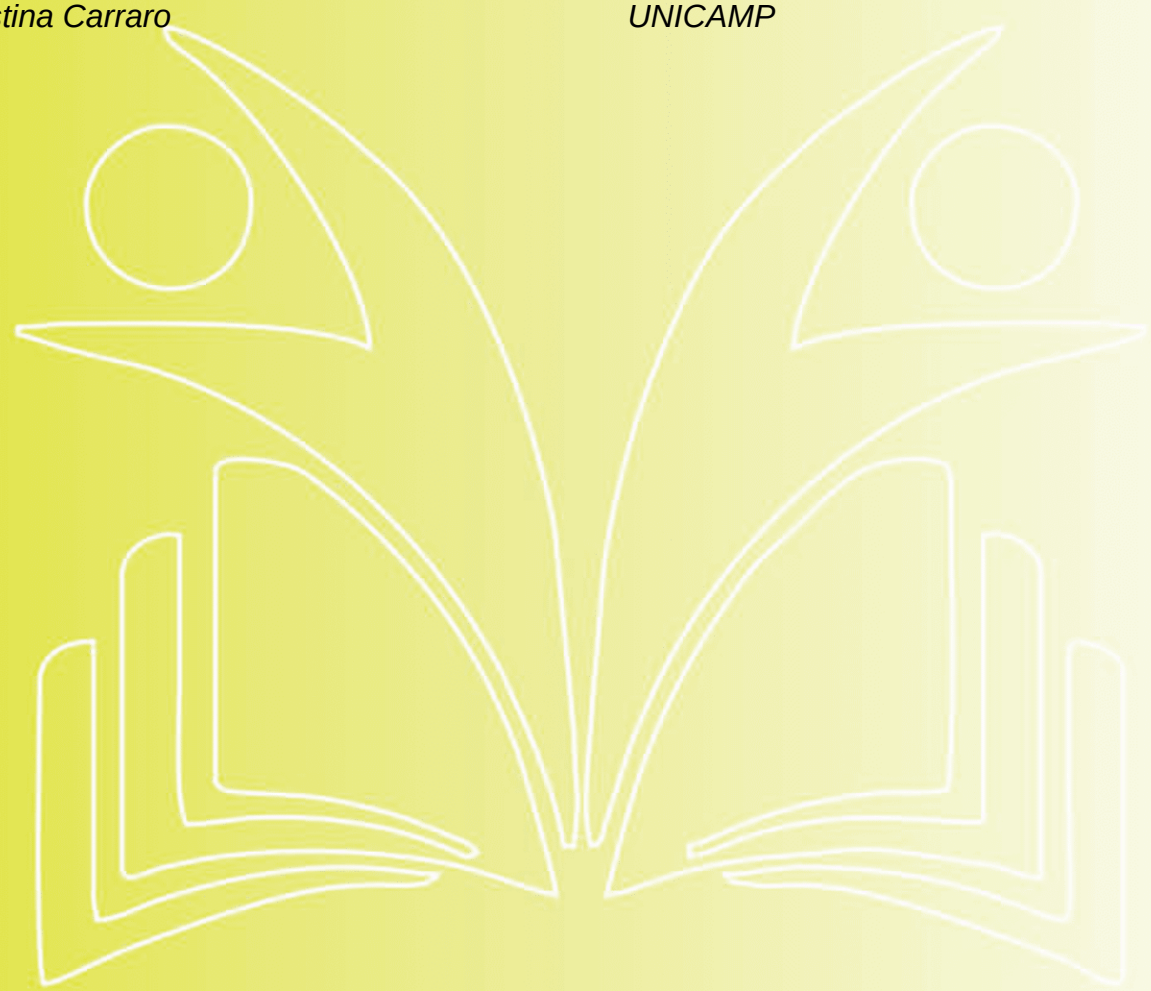
Capítulo 22

10.37423/220606130

ENSINO DA HISTÓRIA E CULTURA AFRO-BRASILEIRA E O LIVRO DIDÁTICO

Samuel Henrique Cruz Vieira — *UNASP*

Elaine Cristina Carraro — *UNICAMP*



Introdução: O Brasil é rico em diversidade de etnias, porém a cultura trazida pelos colonizadores europeus sempre dominou a produção científica e de conhecimento forjando a possibilidade de debate das culturas minoritárias. Aos negros, foi negada a história de suas origens e possibilidade de se enxergar enquanto ser histórico e produtor de conhecimento, a partir disso foi estabelecida a Lei 10.639/2003 que torna obrigatório o Ensino de História e Cultura Africana e Afro-brasileira na educação básica. **Objetivo:** Sendo assim, esta pesquisa teve como objetivo analisar a abordagem dos livros didáticos de História para o conteúdo da história e cultura da África, dos africanos no Brasil e contribuições do povo negro brasileiro. **Método:** Foi realizada uma pesquisa explicativa, quanto aos fins, e bibliográfica e documental quanto aos procedimentos utilizados. Foram analisados os livros didáticos de história de uma instituição de ensino, no primeiro ano do ensino fundamental II (EF) e primeiro ano do ensino médio (EM), em relação as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais. **Resultados:** Verificou-se que os livros didáticos trazem uma abordagem insuficiente para a valorização da história afro-brasileira e africana, a cultura européia ainda é destacada quanto a religiões antigas, idade média, organização política e cultural destes povos, os personagens negros destacados nas Diretrizes não são tratados nos livros analisados, refletindo ainda uma perspectiva de inferioridade do negro frente a história. **Considerações finais**: Conclui-se que as discussões para educação das relações étnico-raciais ainda precisam ser aprofundadas dentro das escolas, fazendo que os docentes estejam conscientes de que esta luta é fundamental para o desenvolvimento da formação cidadã dos alunos, e que as práticas que invisibilizam o negro e sua história contribuem para a manutenção da estrutura discriminatória vigente.

Palavras-chave: Livro Didático; Lei 10.639; Diretrizes Curriculares; Diversidade étnico-racial.

Capítulo 23

10.37423/220606131

FERRAMENTA DE STORIES: TECNOLOGIA, CULTURA E EFEMERIDADE

Letícia Porfírio — *Universidade Tuiuti do Paraná*

Resumo: Nos últimos quatro anos diversas redes sociais digitais, com propostas diferentes entre si, adicionaram a ferramenta de compartilhamento de conteúdo efêmero, mais conhecida como *stories*. Essa demanda vem sendo construída com a aceleração do consumo de informações no meio digital. Esse artigo tem como objetivo principal colaborar com os estudos sobre *stories* dentro da realidade dos estudos de Comunicação no Brasil.

Palavras-chave: Mediatização; Mídias Digitais; Tecnologia.

1. INTRODUÇÃO

Numa realidade onde as mídias sociais digitais fazem parte do cotidiano, diversas atualizações acontecem visando melhorias na experiência do usuário. Novas ferramentas são adicionadas e a combinação da tecnologia com esses aparatos faz com que os comportamentos exercidos mudem (MARQUIONI, 2016). Esse é o caso da ferramenta que possibilita compartilhar informações que duram apenas 24 horas no meio online, conhecida como *stories*. O compartilhamento de imagens efêmeras mostra que o papel da fotografia é comunicar momentos que também são efêmeros, fragmentos do cotidiano (LEMOS; DE SENA, 2018).

O intuito desse estudo é retomar a história da ferramenta de compartilhamento de imagens e informações efêmeras e iniciar uma discussão sobre como a aceleração e as atuais culturas de consumo criam um ambiente favorável para a aceitação dos *stories* pelo usuário.

2. MEDIATIZAÇÃO: QUANDO DISPOSITIVOS TECNOLÓGICOS FAZEM PARTE DE UMA CULTURA

A mediatização pode ser entendida como "[...] um processo de dupla face no qual a mídia se transformou em uma instituição semi-independente na sociedade à qual outras instituições têm que se adaptar" (HJARVARD, 2012). A mídia passou a ter seu espaço em instituições sociais e nos relacionamentos (HERNES, 1978), fazendo com que os meios de comunicação fossem uma parte importante do processo comunicacional. Tornou-se uma nova forma de sociabilidade do ser humano (SODRÉ, 2002) uma vez que mediava diversas interações comunicacionais. A mediatização "[...] se refere à crescente importância cultural e social dos meios de comunicação de massa e outras formas de comunicação tecnicamente mediadas" (VÄLIVERRONEN, 2001, p. 159), como as mídias sociais digitais e aplicativos de mensagem. Os meios de comunicação contribuem para a interação de comunidades sociais (CAREY 1989; MORLEY 2000), algo que era feito por instituições religiosas em uma época pré-democratização do uso da tecnologia.

É importante ressaltar que as tecnologias não determinam as interações sociais e nem determinam mudanças sociais, porque não são instituições independentes (WILLIAMS, 2005, p. 5). Os dispositivos tecnológicos estão apenas inseridos em uma cultura - considerando cultura "um conjunto de valores e crenças que formam o comportamento; padrões repetitivos de comportamento geram costumes que são repetidos por instituições, bem como por organizações sociais informais" (CASTELLS, 2003, p. 34) -, e não são criadores do processo comunicacional entre seres humanos.

As interações comunicacionais cotidianas são, em grande parte, mediadas pela tecnologia (HASEBRINK; HEPP, 2015). As comunicações mediatizadas trazem uma riqueza nos estudos comunicacionais, uma vez que permitem uma análise crítica da relação entre mudanças da mídia e mudanças socioculturais (HASEBRINK; HEPP, 2015). No presente artigo, será observado como as mídias sociais digitais se adaptaram às demandas socioculturais dos usuários (especificamente os brasileiros) e como elas se moldam juntas, em uma relação de constante troca.

Pode-se começar com o fato de que os aparelhos de comunicação e informação estão cada vez mais presentes na vida cotidiana. Nos últimos anos os dispositivos móveis têm ganhado atenção nesses estudos, principalmente por conta da sua presença maciça na vida em sociedade. No Brasil 93% dos domicílios brasileiros estão equipados por eles (CETIC, 2018) e o país tem quase o dobro de dispositivos ativos em relação à população (FGV, 2020). O Brasil é o segundo país com maior número de minutos de acesso em mídias sociais digitais, com uma média de 225 minutos por dia (BBC NEWS, 2019).

As mídias sociais digitais têm como foco o compartilhamento de conteúdo (notícias, informações, entre outros), muitas vezes de teor pessoal, e por isso se tornam mediadoras de um processo de exposição. Na contemporaneidade, para que algo tenha valor é necessário que haja exposição, porque o que não é visto não *é*, no sentido de *ser* (HAN, 2017, p. 27). E nesse caso específico, *ser* significa ser imagem para o outro, ser percebido, como diria o filósofo Berkeley. Não estar exposto é o mesmo que não existir dentro dos meios.

As mídias sociais digitais não criaram um novo comportamento, mas seus usuários encontraram nelas as ferramentas que precisavam para poder mediatizar seu cotidiano de forma independente - sem a necessidade da aprovação de uma instituição ou empresa.

2. O QUE SÃO *STORIES*

Trata-se de uma ferramenta que possibilita postar conteúdos que ficam disponíveis por apenas 24 horas. A duração de uma imagem, mensagem, vídeo ou música nos *stories* é de 15 segundos, podendo ser assistidas sem pausas. O usuário “tem o controle de ir e voltar das histórias anteriores e seguintes em uma ordem sequencial no tempo” (Belanche *et al.*, 2019).

No Instagram a ferramenta de *stories* surgiu em agosto de 2016, onde alcançou grande popularidade. No entanto, esse formato não foi criado pela Facebook Inc., que é a atual dona do Instagram; ele surgiu com um aplicativo chamado Snapchat, uma plataforma de mensagens diretas autodestrutivas,

durando apenas alguns segundos e não podendo ser visitadas novamente. Em outro momento, o Snapchat criou a possibilidade de *stories*, que eram imagens que se autodestroem em 24 horas. Após o lançamento do Snapchat, surgiram diversos aplicativos com a mesma ferramenta, como YikYak, Slingshot e Frankly Chat. Assim se consolidou a tendência de mídias sociais digitais efêmeras no início dos anos 10 (Bayer *et al*., 2016).

O Instagram não se encaixa dentro da categoria de mídias sociais digitais efêmeras, mas possui os *stories*, principal ferramenta de aplicativos tais como o como o Snapchat. O Instagram, desde o seu início, é uma plataforma de compartilhamento de imagens. Todas as imagens compartilhadas pelo usuário ficam disponíveis dentro do seu perfil. As pessoas que acompanham aquele perfil recebem as atualizações por meio de uma página que organiza todas as postagens por ordem cronológica (hoje, organiza-se também por relevância, baseado no comportamento de cada usuário). É possível curtir, comentar e salvar as imagens postadas, como uma forma de interação. A plataforma funcionava apenas dessa maneira até a chegada dos *stories* em 2016, que mudou o layout do aplicativo e inseriu uma nova possibilidade de comportamento dentro dele.

Aplicativos como Facebook, Facebook Dating, Messenger e WhatsApp, todos da empresa Facebook Inc., receberam a possibilidade de *stories*. Com isso, outras empresas começaram a apostar na ferramenta. Hoje em dia ela está presente também no YouTube, no Twitter e no LinkedIn. É importante ressaltar que todas essas plataformas possuem diferentes propostas, tendo em comum apenas a possibilidade de compartilhar fotografias que duram 24 horas.

O Facebook possui um funcionamento diferente do Instagram: ele propõe a formação de uma rede de contatos, adicionando pessoas conhecidas. É possível acompanhar as postagens e compartilhamento dessas pessoas através do chamado ‘mural de notícias’. A ferramenta de *stories* se encontra logo abaixo da possibilidade de criar uma nova postagem e também de criar uma vídeo-chamada com seus contatos (que apareceu na tela inicial após o início da pandemia de COVID-19).

O LinkedIn é uma plataforma similar ao Facebook, com possibilidade de criação de rede de contatos, mas seu intuito principal é promover conexões profissionais. No ano de 2020 o LinkedIn adicionou a ferramenta de *stories* exclusivamente no Brasil (VOLPATO, 2020). Ela se encontra no topo da página, antes do mural de notícias.

O Twitter, dentre todas as mídias digitais apresentadas neste artigo, é a que mais se encaixa dentro da perspectiva efêmera. É uma plataforma de compartilhamento rápido de notícias e informações em tempo real. As postagens possuem número de caracteres limitados, para que permaneçam curtas. Em

2020 o Twitter lançou o *fleet*, que é uma ferramenta igual a dos *stories*. Segundo a própria equipe da plataforma, o *fleet* serviria para agradar um público que fica mais à vontade para compartilhar pensamentos cotidianos sabendo que eles são autodestrutivos dentro da mídia social digital (AL ADHAM, 2020).

O YouTube promove exclusivamente o compartilhamento de vídeos. É possível interagir com os vídeos postados através de curtidas, descurtidas e comentários. Para acompanhar criadores de conteúdo dentro dessa plataforma, basta realizar a inscrição no canal de cada um. As atualizações podem ser vistas na aba 'Inscrições'. Em 2018, a equipe do YouTube anunciou a expansão para abrigar a ferramenta de *stories* (AUTRAN, 2018). Ela se encontra na aba de 'inscrições', no topo da tela.

Seis entre as dez maiores mídias sociais digitais (ORTIZ-OSPINA, 2019) possuem a ferramenta de *stories*, o que indica a grande oferta ao usuário para compartilhar conteúdos efêmeros.

3. ACELERAÇÃO: A TEMPORALIDADE DO MOMENTO PRESENTE

A aceleração, neste artigo, foi escolhida como o elemento que melhor apresenta a temporalidade da atualidade. A temporalidade dá sentido à vida cotidiana de forma subjetiva e na experiência histórico-social (MAIA, 2017). Entende-se que a aceleração tecnológica é a aceleração de processos técnicos que possuem fins específicos (ROSA, 2010). Numa troca de mensagens eletrônicas, por exemplo, ocorrem duas formas de aceleração, uma vez que é possível redigir textos de uma forma mais rápida e garantir que o destinatário receba a mensagem em menor tempo (LIPOVETSKY; SERROY, 2015). Essa aceleração faz com que as imagens e mensagens se reproduzam, através dos meios digitais, de forma mecânica e sem sentido (BAUDRILLARD, 1997), e o esgotamento de produtos faz com que os indivíduos se coloquem "como objetos de consumo uns dos outros" (ADERALDO; AQUINO; SEVERIANO, 2020).

O fenômeno de consumir a vida de outras pessoas como se fosse um produto fica claro desde o início da popularização da internet, quando surgiu a possibilidade de criar blogs pessoais, dando voz a histórias que antes não seriam divulgadas pela mídia de massa, a qual permanecia nas mãos de poucos (SIBILIA, 2008, p. 9). As informações e atualizações pessoais se tornam consumíveis (SIBILIA, 2008, p. 21) uma vez que viram um conteúdo.

A combinação da disponibilidade de conteúdos pessoais com o padrão de consumo acelerado que sujeita "os indivíduos a estarem sempre em dia com as atualizações tecnológicas" (ADERALDO; AQUINO; SEVERIANO, 2020) faz com que a demanda da produção de atualizações pessoais seja diária.

Por conseguinte, as atualizações do dia anterior ganham menos relevância porque fazem parte do passado. O que importa é o agora.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As tecnologias de informação e comunicação (TICs) juntamente com a aceleração, criaram um ambiente perfeito para o desenvolvimento e adesão à ferramenta de compartilhamento de imagens e mensagens efêmeras. É possível mediatizar o cotidiano, contando cada um sua própria história. Mas assim como na vida real, essas histórias são passageiras e são substituídas por outras histórias, num ciclo infinito.

As mídias digitais trouxeram uma possibilidade que as outras mídias não tinham: a atualização em tempo real. Novos acontecimentos no mundo são noticiados mais rapidamente, aumentando o volume de informações que são compartilhadas a cada hora. Esse hábito passa das notícias de esfera pública para os acontecimentos da esfera privada que agora também têm a possibilidade de ir à esfera pública. O compartilhamento é reforçado pelos usuários que os consomem e possuem "uma intensa fome de realidade" (SIBILIA, 2008, p.61).

Conclui-se então que os *stories* foram construídos ao longo de anos, através de experiências em diversos aplicativos, que prepararam o usuário para ter uma experiência proveitosa com a ferramenta na atualidade. O ponto é que a existência de uma ferramenta como os *stories* não cria uma nova cultura, mas sim reforça e/ou traz novas possibilidades para comportamentos já existentes.

REFERÊNCIAS

ADERALDO, Carlos Victor Leal; AQUINO, Cassio Adriano Braz de e SEVERIANO, Maria De Fátima Vieira. Aceleração, tempo social e cultura do consumo: notas sobre as (im)possibilidades no campo das experiências humanas. Cad. EBAPE.BR [online]. 2020, vol.18, n.2, pp.365-376. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512020000200365&lng=en&nrm=iso>

AUTRAN, F. YouTube prepara expansão do modo Stories e promete ser mais transparente. TecMundo, 20 jul. de 2018. Disponível em: <https://www.tecmundo.com.br/internet/132430-youtube-modo-stories-melhorar-comunicacao-transparencia-criadores.htm>. Acesso em: 05 ago. de 2020.

BAUDRILLARD, Jean. Tela Total: mitos-ironias na era do virtual e da imagem. Trad. J.M. Silva. Porto Alegre: Sulina, 1997.

BAYER, J. B., ELLISON, N. B., SCHOENEBECK, S. Y., & FALK, E. B. (2016). Sharing the small moments: Ephemeral social interaction on Snapchat. Information, Communication & Society, 19(7), 956–977.

BBC NEWS. Época Negócios, c2019. Brasil é 2º em ranking de países que passam mais tempo em redes sociais. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Tecnologia/noticia/2019/09/brasil-e-2-em-ranking-de-paises-que-passam-mais-tempo-em-redes-sociais.html>. Acesso em: 05 de ago. de 2020.

BELANCHE, D.; CENJOR, I.; PÉREZ-RUEDA, A. (2019). Instagram stories versus Facebook wall: an advertising effectiveness analysis. Spanish Journal of Marketing – ESIC, Vol. 23 No. 1, pp. 69-94.

CASTELLS, Manuel. A galáxia da internet – reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, [2001] 2003.

CETIC. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, c2018. Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios. Disponível em: <http://data.cetic.br/cetic/explore?idPesquisa=TIC_DOM>. Acesso em: 08 de jun. de 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. EAESP FGV, c2020. Pesquisa Anual do Uso de TI. Disponível em: <https://eaesp.fgv.br/ensinoeconhecimento/centros/cia/pesquisa>. Acesso em: 07 de jun. de 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 26 de jun. de 2020.

LEMOS, A. DE SENA, C. (2018). Mais livre publicar: efemeridade da imagem nos modos galeria e stories do Instagram. Mídia e Cotidiano, 12 (2), 6 – 26. Disponível em:

http://periodicos.uff.br/midiaecotidiano/article/ view/10035/8493.

MAIA, A. F. Aceleração: reflexões sobre o tempo na cultura digital. Impulso, Piracicaba, v. 27, n. 69, p. 121-131, 2017.

MARQUIONI, Carlos Eduardo. Programas Jornalísticos na TV Aberta Brasileira: entre atualizações da experiência televisual e a manutenção de antigos contratos de leitura. Jundiaí, Paco Editorial: 2016.

AL ADHAM, M. Explorando uma nova forma de iniciar conversas no Brasil. Twitter, 4 mar. de 2020. Blog. Disponível em: <https://blog.twitter.com/pt_br/topics/product/2019/explorando-uma-nova-forma-de-iniciar-conversas-no-brasil.html>. Acesso em: 05 ago. de 2020.

ORTIZ-OSPINA, Esteban. Our World In Data. The Rise Of Social Media. Disponível em: <https://ourworldindata.org/rise-of-social-media>. Acesso em: 30 de jul. de 2020.

ROSA, Hartmut. Accélération: une critique sociale du temps. Paris: La Découverte, 2010.

SIBILIA, Paula. O show do eu: A intimidade como espectáculo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

STATISTA. Statista - Global No.1 Business Data Platform. Leading countries based on Instagram audience size as of April 2020. Disponível em:

<https://www.statista.com/statistics/578364/countries-with-most-instagram-users/>. Acesso em: 26 de jun. de 2020.

VOLPATO, Bruno. LinkedIn Stories chega com exclusividade ao Brasil. Resultados Digitais, 14 abr. de 2020. Blog de Marketing Digital de Resultados. Disponível em:

<https://resultadosdigitais.com.br/blog/linkedin-stories/>. Acesso em: 05 ago. de 2020.

WILLIAMS, Raymond. Television: Technology and Cultural Form. Padstow: Routledge Classics, [1974] 2005.

Capítulo 24

10.37423/220606139

MAZELAS DO SISTEMA PRISIONAL BRASILEIRO: A DURA REALIDADE PARA A RESSOCIALIZAÇÃO DO PRESO

SARA RUBENS ANDRADE — *FACULDADE DE PETROLINA*

INGRID LAÍS LOULA BATATINHA — *FACULDADE DE PETROLINA*

IARLLEY ISLANDER SILVA SOUSA — *FACULDADE DE PETROLINA*

YURI AUGUSTO GOMES FONTES — *FACULDADE DE PETROLINA*

JÚLIO CÉSAR SEVERO RIBEIRO — *FACULDADE DE PETROLINA*

ISADORA MOURA FÉ CAVALCANTICOELHO — *FACULDADE DE PETROLINA*

Resumo: Há tempos que os direitos básicos são negados a uma parcela da população. Isso ocorre por consequência do descaso do Estado na busca pelo oferecimento de uma vida digna aos indivíduos. Esse desprezo estatal ao princípio da dignidade da pessoa humana, se estende e se intensifica dentro das cadeias brasileiras. A problemática começa nas más estruturas carcerárias e se desdobra na violência e na negligência vivenciadas pelo detento dentro do ambiente prisional. Tais atitudes interferem diretamente na ressocialização do preso, pois se é difícil viver em situações precárias, como as celas superlotadas, a má alimentação, a falta de assistência médica e educacional. Logo, a recuperação se torna fracassada, uma vez que essa deveria ter a utilização de métodos humanizados, a fim de que se tenha um resultado digno. Entretanto, isso não ocorre em razão das mazelas do sistema prisional brasileiro, que são reflexos da desigualdade social e preconceito enraizado no país.

PALAVRAS-CHAVES: Fracasso na reabilitação. Desigualdade social. Descaso estatal. Superlotação. Preconceito estrutural.

1.0 METODOLOGIA

Esta pesquisa investigou as mazelas do sistema prisional brasileiro, a fim de entender a dura realidade da ressocialização do preso(a). Ela consiste nas análises das circunstâncias de implementação do sistema carcerário e as problemáticas acerca da desigualdade social e preconceito enraizado no Brasil.

Trata-se de uma pesquisa quantitativa, documental e bibliográfica, realizada através de estudos de artigos científicos e sondagem de dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN). A presente obra classifica-se como pesquisa descritiva e explicativa, procurando retratar a dura realidade brasileira e o fracasso no que tange à reabilitação do condenado(a).

2.0 INTRODUÇÃO

Uma das discussões mais complexas existentes, em se tratando de direitos fundamentais, é sobre o sistema prisional e seu funcionamento. Neste debate, surgem pontos como questões da pena, razões para existir a ocorrência da criminalidade, qualidades estruturais e a falência do sistema carcerário.

O papel exercido pelo Estado é punitivista, uma vez que cabe a ele restabelecer a ordem ao punir os infratores. Entretanto, sua tarefa tem que ir além de atos sancionatórios, pois deve-se lembrar que futuramente aquele condenado(a) terá que retornar para a sociedade, realizando-se a devida ressocialização que tem como papel a finalidade de proporcionar-lhe tratamento humanizado para que, assim, ele seja respeitado em sua dignidade. Também é importante lembrar que não só o Estado tem o dever de realizar tal cumprimento, como também a família, sociedade e o próprio sentenciado.

Ao associar a falência do sistema carcerário brasileiro com a ressocialização do detento, nota-se que o Estado não está cumprindo o seu papel. Isto é revelado pelos índices da Agência Brasil sobre a reincidência que atinge o alto índice de, aproximadamente, 70%. Ou seja, sete entre dez condenados voltam a cometer crimes e reincidem em suas condutas.

Tais atitudes vão de encontro com a ideia de que a pena privativa de liberdade seja solucionadora de problemas relacionados à criminalidade, ainda que os discursos afirmem que sua intenção é recuperar o delinquente para que volte para a sociedade de forma correta e sadia.

Há alguns projetos para a reintegração do apenado à sociedade, como a realização de atividades de leitura, trabalho, estudo e graduação, feitas dentro do estabelecimento prisional, a fim de que sua estadia no local tenha realizado seu papel: o da recuperação. Todavia, há diversos obstáculos que impedem o seu sucesso.

Nesta perspectiva, esse artigo vem analisar dados com relação a ressocialização dos presos, visando entender o núcleo do problema enfrentado no sistema prisional brasileiro, em que constantemente é visto o descaso com os prisioneiros, havendo sanções entendidas como indevidas com relação aos direitos e garantias fundamentais, indo de encontro ao entendido a partir do artigo 5º, III, da Constituição Federal:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> III - ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

3.0 O SISTEMA PUNITIVISTA E AS FALHAS PRISIONAIS

O sistema punitivista é caracterizado por não haver a ressocialização de maneira concisa com o que é taxado na Lei de Execuções Penais (Lei nº 7.210/84), uma das leis que culminaram no estabelecimento dos direitos e garantias constitucionais. Pode-se dizer que um dos fatores para o fato, é a escassez de mudanças do Código Penal desde a data que entrou em vigor até a atualidade, tornando-se não representativo aos crimes que são cometidos em data hodierna.

Isso posto, é notório que tais mudanças deveriam ter ocorrido em consonância com o vigor da Constituição Federal de 1988, que, embora traga um rol exemplificativo de seguranças fundamentais para preservar a dignidade humana, não teve o seu acompanhamento legislativo devidamente seguido pela normativa que trata da execução penal, tendo em vista que poucas alterações foram efetivadas. O referido vácuo legislativo influencia diretamente na precariedade das instalações carcerárias, nos meios para a recuperação do condenado(a) e no conceito do Estado punitivista.

Se o Estado apenas mantém a ideia de punir o indivíduo que está sob sua tutela carcerária, não há razões para investir em uma reinserção ideal e justa. De tal maneira, o tratamento dado pelo Código Penal de 1890 estabelece as penas privativas de liberdade, onde surgiram as prisões no Brasil no século XIX. Estas possuem estrutura desenvolvida para que os detentos possam cumprir suas penas. Atualmente, os estabelecimentos penais têm a mesma finalidade: aprisionar os infratores pelas práticas criminosas.

Há diferenciação nas características desses lugares, uma vez que é necessária a separação pelos tipos de condenados. As penitenciárias, por exemplo, são para aqueles que passam pelo regime fechado. Já as cadeias públicas buscam manter aqueles que estão em caráter provisório (RIBEIRO; SILVA, 2013).

Além disso, também há distinção acerca dos presídios, tipo de unidade que "se presta ao recebimento de presos condenados, com decisões condenatórias transitadas em julgado" (MACHADO, 2012, P.843).

Apesar das dessemelhanças, o sistema prisional deve ser analisado a partir de sua performance. Dela fazem parte a multiplicidade de sujeitos, culturas e valores. Os transtornos analisados vão além das dificuldades como a iluminação insuficiente, ventilação e outros problemas na sua estrutura (RIBEIRO; SILVA, 2013). Eles atingem o aspecto mental, como afirma o seguinte exposto: "o sistema prisional gera pessoas revoltadas, desiludidas devido ao desrespeito sofrido." (WERMINGHOFF *et. al*, 2012).

Se a ideia das penas que restringem a liberdade é a recuperação do detento, então a sua teoria está falida, uma vez que elas negligenciam os mecanismos para a ressocialização, mostram-se ineficazes por culpa da ausência estatal. Isto se revela não só nos recursos físicos e humanos, mas também pelo pouco envolvimento da sociedade (MACHADO, 2009). Se, por um lado há vontade em resgatar o preso(a), por outro é incoerente colocá-lo em um ambiente sem estrutura, desrespeitando a sua humanidade.

Segundo Beccaria (2000), a violação da dignidade humana é um dos motivos para a suspensão das penas degradantes, uma vez que se reflete na negação do direito dos infratores. Nota-se que pelo fracasso da reinserção social, algo que vai de encontro com a Lei de Execução Penal, a afirmativa do aristocrata não tem sido cumprida pelo poder estatal. Ressalta-se que havendo desrespeito aos direitos humanos, não há eficácia na ressocialização (WERMINGHOFF *et. al*; 2012).

A maior falha do sistema prisional brasileiro, além da sua péssima estrutura, é percebida na execução do seu papel. Ela não consegue readaptar, reeducar e recuperar o delinquente, apresentando evidências da sua falência. Afinal, sem a reintegração bem sucedida não há segurança de prevenção de que aquele condenado não irá voltar à criminalidade, constituindo-se o fracasso da finalidade de penas restritivas de liberdade.

4.0 PROBLEMAS ENFRENTADOS PELO PRESO

4.1 PRECARIEDADE DAS INSTALAÇÕES CARCERÁRIAS

Levando em consideração dados levantados em dezembro de 2019, existem 748.009 mil pessoas privadas de liberdade no Brasil (INFOPEN). Entretanto, a divisão não proporcional de estabelecimentos

prisionais de maneira coesa entre os estados federados acarreta o acúmulo excessivo de penitenciárias em poucos locais. A partir de dados, a superlotação prisional é notória:

> "O sistema carcerário nacional só tem capacidade para abrigar a metade dos atuais detentos. São menos de 400 mil vagas disponíveis e, como consequência, a superlotação leva a situações insalubres e até desumanas. Em muitos casos, presos recorrem ao Judiciário e são postos em liberdade sob o argumento de que as prisões violam direitos humanos básicos." (Agência Senado)

Desta maneira, o "*jus puniendi*" está sendo incoerente, pois se a justificativa do Estado em sentenciar prisões é de que o preso terá sua recuperação, a fim de que não retorne ao sistema prisional, não há razões para manter punições inadequadas que violem os direitos humanos básicos.

Complementa-se ainda que, a saída arbitrária dos presos por excesso de contingente na justiça acaba por divergir das intenções do Estado, visto que não punem de forma concernente, assim como ao exposto anteriormente, e também não há a ressocialização, demonstrando a falha de sucesso do sistema judiciário e do sistema prisional brasileiro. Destarte, conclui-se que o modelo adotado das instalações prisionais no país estão impactando de forma negativa na reinserção social do condenado.

4.2 O SISTEMA JUDICIÁRIO E A MOROSIDADE

A obra de Franz Kafka, "O processo", faz uma crítica ao sistema judiciário e a dificuldade do acesso ao Estado-Juiz. O autor traz no seu livro a ideia do poder citado como incompreensível e muitas vezes incompetente no julgamento justo e efetivo. O escrito discorre sobre a complexidade no decorrer do devido processo legal. Fora da ficção, a falta de investimento, em concomitância com a morosidade do poder judiciário, inviabilizam a eficiência de aplicação dos direitos e garantias fundamentais. Dessa forma, nota-se que:

> Segundo dados da pesquisa veiculada pelo Politize (2017), cada juiz brasileiro produz, em média, 1.616 sentenças ao ano. A título de comparação, o número de sentenças é de 959 para os juízes italianos, 689 dos espanhóis e 397 dos portugueses. (VIEIRA, 2020).

Levando em consideração a morosidade e a sobrecarga do poder responsável para tal, existem, no Brasil, trâmites processuais que chegariam no trânsito em julgado em meses, entretanto, acabam demorando anos, acarretando na degradação da humanidade do preso(a).

A outro turno, a digitalização dos processos pode vir a mudar o cenário hoje enfrentado, visto que a criação do Processo Judicial Eletrônico (PJE) acarretou vários benefícios aos trâmites processuais, maior celeridade, melhor acesso das partes aos autos do processos, entre outros.

Dado o exposto, o lento andar do processo impede a sanção coesa ao julgado, porque ele não possui perspectiva de quando irá cumprir a pena, havendo desgaste físico e mental na espera de uma resposta, apesar da prescrição prevista no Código Penal, o período de espera é muito longo.

5.0 MEIOS PARA A RESSOCIALIZAÇÃO

Haja vista a precariedade do sistema brasileiro e como afeta os direitos básicos, como constata Oliveira (2007) ao afirmar que o abuso dos direitos humanos ocorre diariamente em estabelecimentos prisionais, agredindo também a dignidade humana. O fracasso na direção da ordem carcerária e na ressocialização do preso(a) é apontado por Oliveira (2007, p. 111):

> "No país, infelizmente, a política carcerária sempre esteve relegada a um plano secundário, entrave este que dificulta a implementação de políticas públicas penais. Por isso mesmo não é novidade o fato de que os estabelecimentos prisionais constituam um espaço propício para a produção e reprodução da violência".

Tendo esse quadro em vista, algumas iniciativas, que fazem parte da remição, são inseridas na tentativa de obter-se sucesso na reinserção social, como a aplicação do trabalho e educação. O trabalho, por exemplo, tem garantia prevista no artigo 126 da Lei de Execução Penal: "o condenado que cumpre a pena em regime fechado e semiaberto poderá remir, pelo trabalho, parte do tempo de execução da pena." A educação é estabelecida pela LEP nº 7.210/1984.

A remição da pena é um método estimulante utilizado para a reintegração do preso à sociedade. Para ter o efeito de remir, é necessário fazer parte de atividades educativas e laborais. Mendonça (2013, p. 115) afirma que:

> "A remição é o instituto no qual o condenado possui de remir, abreviar ou extinguir, pelo trabalho e estudo parte do tempo da pena recebida, visando ainda à reeducação e preparação para o mercado, sendo a principal finalidade do instituto a readaptação do indivíduo ao meio social e voltar à sociedade com dignidade e respeito, haja vista que a pena não é vingança ou apenas um castigo a ser cumprido, mas também uma forma de ressocializar e inseri-lo no convívio social"

O objetivo é de que, ao sair da unidade prisional, o detento terá capacidade de conviver com a sociedade e, para isso, é importante que haja um trabalho que promova melhores costumes, crescimento intelectual, fortalecimento de sua identidade e autoestima, como também a necessidade de sustento. Segundo Foucault (2009), entre o crime e a volta ao direito e à virtude, a prisão constituirá um "espaço entre dois mundos", sendo este um ambiente capaz de realizar mudanças significativas

social e individualmente, ou seja, essas atividades possuem função no crescimento pessoal do sujeito e na sua volta menos desigual à sociedade.

Há baixa escolaridade entre os presos(as). Segundo o relatório do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias do Ministério da Justiça – MJ (2015), 53% não completaram o ensino médio, outros 6% são analfabetos e apenas 9% sabem ler, mas não frequentava regularmente as escolas. Isso é um fator para que sofram com a desigualdade social, sendo papel do Estado amenizar a problemática ao reinseri-los na sociedade, uma vez que a intenção é que não voltem à criminalidade, principalmente por problemas socioeconômicos.

A educação é assegurada pela legislação, que é protegida como um direito das pessoas em privação de liberdade. A Lei nº 12.245, de 2010, art. 10º afirma que é dever do Estado assistir ao preso(a) com itens como a assistência educacional. Todavia, as ações educacionais oferecidas são ineficientes, em razão da falta de salas de aula nos presídios ou até mesmo por fatores externos que ainda afetam a educação dos infratores. De acordo com Onofre e Julião (2007), a realidade é complicada e os fenômenos históricos determinam que essas mudanças irão demorar anos para surtir efeito.

As obrigações laborais – o trabalho – também têm grande impacto na vida dos detentos, pois promovem novas habilidades, ambiente educativo e tira-os do ócio, ajudando no desenvolvimento de capacidades que podem ser utilizadas na sua saída da prisão. Porém, a falta de profissionais especializados no quesito da remissão, acaba por prejudicar o devido andamento do período de reclusão, impossibilitando a redução efetiva da pena, assim como, enfrentam problemas semelhantes às outras execuções que têm como fim a reinserção social: as condições precárias do sistema prisional. As realidades da penitenciária brasileira são diversificadas, variam de estado para estado, mas possuem algo em comum - a precariedade, assim concorda Julião (2007).

6.0 CONCLUSÃO

Nota-se que a falha do sistema prisional ocorre pela ineficiência do Estado em assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana e a finalidade da pena, que trata-se da ressocialização do detento. Há uma ausência de estrutura adequada para manutenção dos presos, além da notória falta de assistência social, do apoio pedagógico, do suporte psicológico e humanizado.

O lapso nos efeitos das penas privativas de liberdade, concomitantemente à crise do sistema carcerário, resulta na sua falência. Se o objetivo da sanção é a recuperação do preso(a), para que ele não volte à criminalidade, é necessário que os meios para sua realização sejam assegurados.

Vislumbra-se a necessidade da reestruturação do modelo penitenciário a partir de investimento em suas estruturas, tanto físicas quanto humanas, para assegurar um tratamento digno ao indivíduo que está sob custódia do Estado. É imprescindível, portanto, uma revisão das ações de remição oferecidas dentro do presídio. Elas têm que ser acessíveis a todos os interessados e que sejam cumpridas conforme o disposto na Lei de Execução Penal.

Posto isso, é importante ressaltar que a ressocialização não é iniciativa apenas do poder estatal, mas também da organização civil e da vontade do apenado. Com isto, ressalta-se a essencialidade de trabalhos psicológicos, pedagógicos e assistenciais. É crucial o entendimento de que o sistema punitivista não alcança sucesso na reabilitação porque deixa de lado o tratamento humanizado, negando o respeito à dignidade humana.

7.0 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA SENADO. País tem superlotação e falta de controle dos presídios. [S. l.], 24 jan. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/24/pais-tem-superlotacao-e-falta-de-controle-dos-presidios. Acesso em: 6 jun. 2022.

BECCARIA, Cesare. Dos delitos e das penas. 5° ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BRASIL. (1984). Lei Nº 7.210, de 11 de julho de 1984 Lei de Execução Penal -LEP.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

DE OLIVEIRA, Elisande de Lourdes Quintino; DE MORAES, Francisca Cândida Candeias. A Contribuição do Trabalho, da Educação e da Leitura para a Ressocialização da Pessoa em Privação de Liberdade. Revista Internacional de Debates da Administração & Públicas-RIDAP, v. 2, n. 1, p. 106-121, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/RIDAP/article/view/1276>. Acesso em: 16 out.2021.

FOUCAULT, M. Vigiar e punir: nascimento da prisão, Vozes, ed. 42º 1987

MACHADO, Ana Elise Bernal; SOUZA, Ana Paula dos Reis; SOUZA, Mariani Cristina de. Sistema penitenciário brasileiro –origem, atualidade e exemplos funcionais. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, v. 10, n. 10, 2013. Disponível: <http://dx.doi.org/10.15603/2176-1094/rcd.v10n10p201-212>. Acesso em: 16 out.2021.

MACHADO, Antônio Alberto. Curso de Processo Penal. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MENDONÇA, A.B. & FRASSON, C. (2013). O Instituto da remição da pena como meio de ressocialização. Revista JurES, 5(9), 87-113. Disponível em:

<http://revistas.es.estacio.br/index.php/juresvitoria/article/view/256%20acesso%20em%2020/10/2015>. Acesso em: 16 out.2021.

NEVES DIAS ARNOUD, Analu. De uma análise sobre o processo judicial eletrônico e o PJE. Jus.com.br, 2022. Disponível em: <https://jus.com.br/amp/artigos/34772/de-uma-analise-sobre-o-processo-judicial-eletronico-e-o-pje>. Acesso em: 20 jun. 2022.

OLIVEIRA, H.C. de (2007). A falência da Política Carcerária Brasileira. Anais III Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís –MA, 28 a 30 de agosto 2007, 1-8. Disponível em: <http://www.joinpp2013.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoF/7747d19a7e9a8726e4faHilderline.pdf>. Acesso em: 16 out.2021.

ONOFRE, E.M.C. & JULIÃO, E. Fernandes (2007) A Educação na Prisão como Política Pública: entre desafios e tarefas. Educação & Realidade, Porto Alegre, 38(1), 51-69, jan./mar. 2013. 51-69. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edreal/v38n1/05.pdf>. Acesso em: 16 out.2021.

RIBEIRO, Rubens Carlos; DE OLIVEIRA, César Gratão. As Mazelas Do Sistema Prisional Brasileiro. Raízes no Direito, v. 4, n. 1, p. 67-81, 2015. Disponível em:

<http://revistas2.unievangelica.edu.br/index.php/raizesnodireito/article/view/1315>. Acesso em: 16 out.2021.

SOUZA, Juarez Giacobbo de. Ressocialização Prisional: a contradição entre o discurso e a prática institucional. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009. Disponível em: < https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/19001?locale-attribute=es>. Acesso em: 16 out.2021.

VIEIRA, Victor Rodrigues Nascimento. A morosidade do Judiciário, suas consequências para as partes e as formas de trazer celeridade aos processos no Brasil. Jusbrasil, [S. l.], p. 1, 11 out. 2020. Disponível em: https://vieiravictor.jusbrasil.com.br/artigos/943683744/a-morosidade-do-judiciario-suas-consequencias-para-as-partes-e-as-formas-de-trazer-celeridade-aos-processos-no-brasil. Acesso em: 6 jun. 2022.

WERMINGHOFF, Thiago Rigo. et. al. A realidade penitenciária brasileira e uma breve evolução histórica de privatizações de presídios. IX Coimbra Administração – Congresso Virtual Brasileiro de Administração. Disponível em: <adm.convibra.com.br. 2012>. Acesso em: 16 out.2021.

Capítulo 25

10.37423/220606140

DIVIDENDOS E JUROS SOBRE CAPITAL PRÓPRIO: (B)ÔNUS TRIBUTÁRIO?

Dionatan Jesus Brito — *Universidade Federal de Santa Catarina*

Sérgio Murilo Petri — *Universidade Federal de Santa Catarina*



Resumo: O objetivo do aludido trabalho é dissertar sobre os dividendos e juros sobre capital próprio (JSCP). Os pagamentos aos acionistas referem-se ao capital que investiram na empresa, no Brasil são normalmente pagos em uma forma específica do mercado brasileiro, ou seja, juros sobre capital próprio. O JSCP foi criado pela Lei nº 9.249/95 e pode ser interpretado como um método de compensação de capital próprio, dedutível da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL) e do imposto de renda (IR) de empresas de capital aberto. A metodologia utilizada foi a pesquisa sistemática, com busca em bancos de dados sobre o assunto abordado, através da pesquisa de descritores. Através de dados levantados em empresas listada na BM&FBOvespa no setor utilidade pública, subsetor energia elétrica, entre os anos de 2017 a 2021, foi feito o levantamento de quantas empresas distribuíram dividendos e juros sobre capital próprio, ou ambos. O resultado demonstrou que a maior parte das empresas pesquisadas têm utilizado a alternativa do pagamento ou crédito aos seus sócios e acionistas na forma de dividendos. Uma explicação plausível para este comportamento seria de que os investidores seriam avessos ao JSCP, pois parte do seu provento é retido na fonte a título de Imposto de Renda e tal retenção é destacada no informe de rendimento do investidor.

Palavras-chave: Dividendos. Juros. Capital próprio.

Linha Temática: Contabilidade Tributária.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil as empresas possuem três formas legais de distribuir seus resultados para os acionistas: a recompra de ações, a distribuição de dividendos e o JCP. Ambos os instrumentos podem ser utilizados ao mesmo tempo, mas seu tratamento tributário dependerá das características particulares de cada caso (OLIVEIRA, et al, 2019).

Embora os dividendos apareçam na maioria das jurisdições, os juros sobre o capital próprio são exclusivos do sistema brasileiro, e a legislação tributária brasileira, por razões de política fiscal (basicamente para incentivar a capitalização de empresas brasileiras), permite que os juros sobre o capital próprio sejam tratados, como despesa dedutível. Além de tratar esses pagamentos como uma despesa dedutível, a legislação tributária brasileira também exige que eles sejam tributados na fonte em 15%, mesmo quando o destinatário não for residente (em oposição à ausência de imposto retido na fonte sobre dividendos pagos a não residentes, segundo a legislação nacional brasileira).

O documento societário que cria o direito de receber o juro e o dividendo sobre o capital próprio é a ata da assembleia geral ou reunião do conselho que deliberar a distribuição dos lucros da empresa entre os acionistas, na forma de dividendos ou juros.

Nesse contexto, por exemplo, a Comissão de Valores Mobiliários do Brasil adotou decisão determinando que as empresas sob sua autoridade (por exemplo, companhias abertas) devem dar o mesmo tratamento aos juros sobre o capital próprio e aos dividendos. Caso contrário, as demonstrações financeiras seriam distorcidas, pois empresas com rentabilidade semelhante teriam lucros completamente diferentes.

A Comissão também determinou que as mesmas restrições aos dividendos também deveriam ser aplicadas aos pagamentos dos juros sobre o capital próprio. Em um caso, por exemplo, uma empresa brasileira obteve lucros em um determinado ano e pagou os juros sobre o capital próprio aos seus acionistas antes de compensar as perdas passadas. É importante ressaltar que a lei permite que os juros sejam pagos se o pagamento estiver dentro de (i) 50% do lucro líquido do exercício – condição atendida pela empresa ou (ii) 50% dos lucros acumulados mais reservas de lucros (GALVÃO, SANTOS, ARAÚJO, 2018).

Neste sentido, o objetivo do aludido trabalho é dissertar sobre os dividendos e juros sobre capital próprio.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção apresentar-se-á as destinações dos resultados das companhias por meio dos dividendos e lucro sobre juros pagos, por fim abordar-se-á os trabalhos similares.

2.1 DISTRIBUIÇÃO DE DIVIDENDOS NO BRASIL

A distribuição de dividendos no Brasil é regida pela Lei nº 6.404/76 da Lei das Sociedades por Ações. De acordo com as leis acima mencionadas, os acionistas têm direito a dividendos obrigatórios, parte do qual está previsto na constituição da instituição. Quanto à distribuição de dividendos, a companhia deverá estipular em seu contrato social um dividendo mínimo a ser distribuído aos seus acionistas, que não poderá ser inferior a 25% do lucro ajustado, conforme previsto no art. Artigo 202 da Lei nº 6.404/76 (APPY, 2017).

Procianoy (2016) ressalta a importância desse pagamento mínimo de dividendos, como forma de autofinanciamento, ao demonstrar que as empresas brasileiras tendem a reter a maior parcela possível dos lucros. Sobre esse tema, é importante destacar o entendimento de Fleuret (2013), que explicou que o autofinanciamento pode ser pensado como um motor que potencializa o desenvolvimento e o crescimento das cooperativas, com impacto direto em seus cooperados.

Segundo Kalecki (2013), o autofinanciamento corresponde às fontes de recursos desenvolvidas dentro de uma instituição e integradas através de meios liberados pelas próprias atividades da empresa, com o objetivo de aumentar a capacidade produtiva por meio dos recursos próprios disponíveis na organização para seus futuros fundos de investimentos. Ou seja, são todos os recursos gerados pela empresa, mas não distribuídos aos acionistas, podendo também ser na forma de dividendos. Se a sociedade não estipular expressamente no contrato de sociedade uma percentagem mínima dos lucros a distribuir aos sócios, ou seja, a percentagem mínima de dividendos a distribuir aos sócios dos lucros quando se decida incluir cláusula estipulada no contrato de sociedade quando o contrato social não o prever (ASSAF NETO, 2014). O dividendo mínimo passa a ser de 50%, conforme previsto na Lei 6.404/76 e suas alterações. A Assembleia Geral de Acionistas também pode modificar o percentual mínimo obrigatório para menos de 50% dos lucros, sendo o seguinte o limite obrigatório de menos de 25% dos lucros mínimos. Ainda pertinente à referida lei, Rocha (2021) explica que a distribuição obrigatória de 25% do lucro por meio de dividendos deve ser ajustada por meio da composição das reservas estatutárias, parte da qual é destinada às reservas para contingências.

Além disso, os artigos 193 a 197 da Lei das Sociedades estabelecem expressamente que os lucros não utilizados para formação de reservas serão distribuídos como dividendos. Pela legislação, uma empresa que opte por prever um dividendo mínimo obrigatório em seu estatuto certamente oferecerá maior proteção aos seus acionistas. Isso porque a legislação brasileira protege os pequenos acionistas para esse fim e, para a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), quanto mais proteções são concedidas aos pequenos acionistas, mais dispostos eles estão a investir (CARVALHO, 2013).

2.2 DIVIDENDOS E JUROS POR CAPITAL PRÓPRIO (JCP)

Para a maioria dos acionistas, talvez não haja dúvidas de que os dividendos são, grosso modo, o valor pago por uma empresa aos seus acionistas, como regra geral, tal pagamento é proporcional: (a) ao número de ações detidas por cada acionista; e (b) a distribuição de lucros de acordo com os resultados financeiros (OLIVEIRA, et al, 2019).

Os JCPs, por sua vez, são de fato uma espécie de compensação sobre o capital empregado pelos acionistas da empresa, independentemente de eventual distribuição de dividendos, que pode ocorrer mediante a realização de lucros de acordo com os resultados financeiros, de forma que, ser confundido, na maioria das vezes, como sendo o próprio dividendo (OLIVEIRA, et al, 2019).

No passado, era possível reapresentar os balanços patrimoniais de acordo com a inflação, o que permitia que as pessoas jurídicas considerassem, em suas demonstrações financeiras, os efeitos inflacionários quando a empresa utilizava capital de terceiros investidores, gerando uma inflação exagerada (receita tributável) e quando a empresa utilizou capital próprio, gerando inflação subavaliada (receita diferida) (CRUZ, et al, 2019).

Tal mecanismo foi revogado pela Lei nº 9.245/95, e com isso, as empresas só podem deduzir os efeitos inflacionários sobre o capital próprio como despesa financeira, calculada de acordo com a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP). Significa que o capital social, quando utilizado em operações lucrativas, deverá ser atualizado pela TJLP, e a empresa não precisará de capital de terceiros investidores para se financiar.

O JCP é estabelecido pela Lei nº 9.245/95, conforme segue: “Art. 9º. A pessoa jurídica poderá deduzir, para fins de apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados a cada proprietário, quotista ou acionista, a título de juros sobre o capital próprio, limitados à variação, pro rata temporis, do Longo Taxa de Juros a Prazo” (BRASIL, 1995, p. 8).

Os juristas mais confiáveis não concordam com a natureza dos JCP: (i) alguns acreditam que os JCP são uma despesa financeira e operacional; e (ii) outros acreditam que os JCP são meios de distribuição de lucros disfarçados de dividendos distribuídos ou lucros capitalizados (RIBEIRO, et al, 2020).

Do ponto de vista do mercado, diferentemente dos dividendos, a remuneração por meio de JCP não é obrigatória, razão pela qual algumas empresas optam por não efetuar tais pagamentos. No entanto, por diversos motivos, não há dúvida de que as empresas não podem se financiar utilizando apenas capital de terceiros investidores, considerando, por exemplo: (a) que quanto mais capital de terceiros investidores, maiores são os riscos envolvidos na o negócio; e (b) que, às vezes, a empresa não consegue encontrar fontes satisfatórias de capital de terceiros investidores (BRASIL, 1995).

Portanto, os JCPs são comumente utilizados como meio de remuneração aos acionistas, quando estes decidem não resgatar, em determinado prazo, o investimento realizado na empresa, para que tais acionistas possam receber um retorno razoável no futuro como pagamento de juros sobre capital próprio (RIBEIRO, et al, 2020).

Outra vantagem do JCP é que os valores pagos a título de JCP podem ser deduzidos dos pagamentos devidos pela empresa a título de dividendos obrigatórios (Art. são contabilizados como despesa e, portanto, reduzem a base de cálculo dos tributos aplicáveis. Esta é outra razão pela qual muitas empresas, em algumas situações, preferem distribuir JCP ao invés de dividendos (LUCCI, 2021).

Dessa forma, a Comissão de Valores Mobiliários (“CVM”), por meio da Instrução CVM nº 683, que revogou a Resolução nº 207, determinou que:

“Os juros pagos ou creditados a título de remuneração sobre o patrimônio líquido somente poderão ser imputados ao dividendo obrigatório (Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, artigo 9º, parágrafo sétimo), previsto no artigo 202 da Lei nº 6.404, de dezembro 15, 1976, com base no valor líquido apurado no imposto de renda retido na fonte” (BRASIL, 1995, p. 24).

De acordo com a legislação societária brasileira, não há limite para o valor de JCP a ser pago ao acionista. A única limitação existente é tributária, no que diz respeito à dedução da despesa com tal remuneração (IRPJ – e contribuição previdenciária sobre o lucro líquido – CSLL). Na prática, as corporações costumam usar JCP como meio de remuneração de seus acionistas. No entanto, os JCP não são tão frequentemente utilizados por sociedades de responsabilidade limitada, embora não sejam proibidos por lei.

Além disso, no que diz respeito à legislação tributária, há uma diferença significativa entre JCP e dividendos, uma vez que (i) os acionistas que recebem dividendos estão isentos de imposto de renda, uma vez que os dividendos são provenientes do lucro líquido, e o imposto de renda da empresa já incidiu sobre o referido valor; e (b) os JCP estão sujeitos ao imposto de renda retido na fonte, conforme mencionado anteriormente (DORNELAS, 2021).

Portanto, optar pelo JCP representa uma medida relevante para as empresas que pretendem remunerar seus acionistas com um benefício fiscal semelhante ao que obtêm ao se financiarem por meio de capital de terceiros investidores. Além disso, ao comparar o imposto cobrado e a disponibilidade de recursos aos acionistas, é possível identificar que utilizar JCP para remunerar os acionistas pode ser mais lucrativo do que distribuir dividendos.

2.2.1 MECANISMO JCP

Em Art. do Decreto nº 3.000/99, a Seção 668 prevê que os juros calculados sobre uma conta de capital próprio estão sujeitos a uma retenção na fonte de 15% na data do pagamento ou crédito. A esse respeito, vale destacar que, de acordo com a Lei nº 9.249/95 em seu art, a retenção na fonte sobre o patrimônio não incide sobre a parte correspondente à pessoa jurídica de imunidade. 9º, § 9º, revogado pela Lei nº 9.430/96, que dispõe sobre a legislação tributária federal (FANTINATO, 2015).

Deste modo, em caso de retenção indevida, poderão ser reclamados reembolsos ou compensações fiscais, que poderão ter sido concebidos por entidades isentas. Para Assaf Neto (2014), o patrimônio é uma forma de pagamento aos acionistas que, por meio da Lei 9.249/95, possuem determinados direitos tributários. Os autores também destacam que uma das principais decisões financeiras que as organizações priorizam é a política de distribuição de dividendos. Portanto, o JSCP é classificado em torno dessa estratégia.

Segundo Martins, Gelbke, Santos e Iudícibus (2013), no caso de instituições públicas, a participação acionária deve ser identificada como despesa financeira para ser dedutível. Por outro lado, o entendimento da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) determinou que o JSCP não constitui uma taxa, mas é alocado com base nos resultados da legislação societária brasileira.

Um estudo realizado por Santos e Salotti (2017) teve como objetivo avaliar as empresas brasileiras que optam pelo patrimônio líquido (JSCP) como forma de remuneração aos acionistas. Este estudo mostra que as empresas optam por esse benefício para obter mais benefícios fiscais. Para o cálculo do

JSCP é utilizado o saldo patrimonial da empresa. Até a aprovação da Lei 11.638/07, o saldo da conta reserva de reavaliação era excluído deste valor para fins de base de cálculo.

Após a aprovação das referidas leis, foi constituída uma conta de ajuste de avaliação patrimonial em substituição à conta de reserva de reavaliação, que deveria ter o mesmo método de tratamento com base no cálculo das participações societárias. Sobre essa questão, Guerreiro e Santos (2017) constataram em seu estudo com empresas brasileiras que 40% delas pagavam participação acionária. No entanto, quando as empresas com ações em bolsa foram segregadas, dois terços foram pagos por meio de ações. Para empresas que não negociam ações, um terço das empresas são pagos sob essa forma de política de remuneração.

O artigo 9º da Lei n. 9.249/1995 estabeleceu o mecanismo de pagamento de JCP, prevendo seu valor, limitações e tratamento tributário. Assim, uma pessoa jurídica pode optar por pagar juros sobre o capital próprio calculados pela aplicação de uma taxa de juros de longo prazo fixada pelo governo (TJLP) sobre o patrimônio da entidade (ou seja, ativos líquidos). Os JCPs só podem ser pagos até a metade do valor (o que for maior): (i) os lucros da entidade do ano corrente, antes da dedução do JCP; ou (ii) os lucros acumulados da entidade (BRASIL, 1995).

Assim, para calcular o valor de JCP que uma entidade pode pagar, deve-se primeiro aplicar a alíquota da TJLP sobre seu patrimônio líquido. O resultado será limitado pelo maior entre (i) metade do lucro do exercício corrente; ou (ii) metade dos lucros acumulados.

Por um lado, o raciocínio por trás da limitação dos JCPs à TJLP sobre o patrimônio líquido da entidade mostra que ela tem natureza de juros, uma vez que se supõe que a TJLP deve representar o retorno que o capital teria no longo prazo investimento financeiro feito pelos detentores de ações/quotas. Por outro lado, as limitações que se referem aos lucros da empresa enfatizam a natureza de dividendos do JCP e sua relação com a política de integração brasileira (JUVENAL, 2019).

Até os limites acima mencionados, os JCPs pagos por pessoa jurídica podem ser deduzidos de seu lucro tributável. Essa renda é tributada no Brasil por um imposto de renda de pessoa jurídica de 25% mais uma contribuição social de 9%. Isso equivale a uma taxa de 34% sobre o lucro da empresa. Assim, considerando apenas a tributação das pessoas jurídicas, a dedução representa uma economia de 34% sobre o JCP pago (PEREIRA, et al, 2020).

Tais pagamentos são, no entanto, rendimentos tributáveis dos destinatários. Em primeiro lugar, independentemente de quem seja o destinatário, os pagamentos de JCP estão sujeitos a um imposto de 15% a ser retido pelo pagador (RIBEIRO, et al, 2020)..

Se o destinatário for uma pessoa física, tal retenção é definitiva, o que significa que a renda do JCP é tributada de forma plana apenas pelo imposto retido na fonte e não se mistura com o restante da renda ou deduções ordinárias da pessoa física. Os rendimentos de JCP auferidos por acionistas/quotistas não residentes também estão sujeitos ao imposto retido na fonte de 15% (ROCHA, 2020).

Se o destinatário for uma pessoa jurídica brasileira, os pagamentos de JCP recebidos serão incluídos no lucro tributável da pessoa jurídica, sujeito à alíquota de 34% acima mencionada. O imposto de 15% anteriormente retido será considerado antecipação e será creditado contra o imposto de renda pessoa jurídica do destinatário. Além disso, outras contribuições sociais com alíquotas de até 9,25% poderão incidir sobre as receitas de JCP da entidade beneficiária (LOPES, DIAS FILHO, DE ABREU, 2018).

Por fim, deve-se observar que a dedução está vinculada à decisão societária de pagar o JCP e a correspondente tributação do beneficiário. Assim, para fins fiscais brasileiros, os JCPs são tratados como um tipo especial de pagamento de juros e, como tal, serão deduzidos da renda do pagador e incluídos, ao mesmo tempo, no lucro tributável do beneficiário (ROVAI, et al, 2019).

No entanto, não há exigência de fluxo de dinheiro. O pagador pode registrar o pagamento de JCP como passivo ou, por decisão dos acionistas, os JCPs declarados podem ser recapitalizados. Em ambos os casos, o pagador pode deduzir os JCPs, mesmo que nenhum pagamento real tenha sido feito ao beneficiário, e o beneficiário será tributado no mesmo momento em que a dedução for feita. Assim, independentemente do fluxo de dinheiro, a dedução do pagador está totalmente vinculada à tributação do beneficiário (LOPES, DIAS FILHO, ABREU, 2018).

Dado o mecanismo descrito acima, as regras do JCP podem ser vistas como um método de integração dos sistemas de imposto de renda de pessoa física e jurídica. Essa abordagem provavelmente será aceita se for assumido que os pagamentos de JCPs têm a natureza de pagamentos de dividendos.

De fato, há fortes argumentos para se qualificar os JCPs como pagamento de dividendos, pois eles: (i) só são permitidos se houver lucros correntes ou acumulados; (ii) não decorrem de uma obrigação de dívida, mas de investimentos de capital; e (iii) podem compensar os dividendos obrigatórios exigidos pela legislação societária (RIBEIRO, et al, 2020).

No entanto, se considerarmos que os pagamentos de JCP contabilizam ajustes inflacionários e custos de oportunidade, também há fortes argumentos a favor da natureza de juros de tais pagamentos, uma vez que as deduções de JCP de fato retirariam itens do lucro tributável da pessoa jurídica que não fazem parte de seus lucros verdadeiros (LUCCI, 2021).

Embora essa discussão seja relevante, especialmente para fins de qualificação em tratados tributários, ela não será mais aprofundada aqui. Para nosso propósito, basta dizer que os pagamentos de JCP compartilham características com dividendos. Assim, é igualmente importante analisar as regras à luz da política de integração brasileira, enfatizando sua natureza de dividendos, e à luz das políticas de tributação de juros e de correção monetária, enfatizando sua natureza de juros (CRUZ, 2019).

Conforme mencionado anteriormente, a partir de 1996 o Brasil adotou uma política geral de integração que isenta de tributação todos os dividendos distribuídos por empresas brasileiras. As distribuições de dividendos, no entanto, não são dedutíveis do imposto de renda corporativo. As regras de JCP, por outro lado, permitem a dedução, pela sociedade distribuidora, das “distribuições” de JCP aos acionistas. Assim, tais regras podem ser vistas como um método de integração paralelo e opcional de “dedução paga de dividendos” (LUCCI, 2021).

Deve-se notar que, se as taxas de imposto de renda de pessoa física e jurídica fossem idênticas e uniformes, a tributação combinada global dos acionistas e da empresa seria idêntica sob o método de isenção ou dedução de dividendos pagos. Também, nesse cenário, não haveria incentivo ou desincentivo quanto à capitalização por meio de capital ou dívida (ROVAI, et al, 2019).

Ou seja, sob o regime de isenção, sendo os pagamentos de dividendos indedutíveis e isentos de impostos, e juros dedutíveis e tributáveis ao beneficiário, não haveria incentivo ou desincentivo fiscal efetivo quanto à capitalização de dívida ou patrimônio, desde que pessoas jurídicas e físicas a tributação ocorreu nas mesmas alíquotas. A decisão deve ser neutra em termos fiscais, porque a tributação geral das sociedades/acionistas seria a mesma em ambos os casos (CRUZ, et al, 2019).

A mesma história poderia ser contada sob o método de dedução de dividendos: seria neutro quanto à capitalização de dívida ou capitalização porque ambos implicariam a mesma tributação global, dado que tanto os juros quanto os dividendos são dedutíveis pela corporação e tributados nas mãos de indivíduos (RIBEIRO, et al, 2020).

No entanto, se houver alíquotas progressivas e/ou se as alíquotas do imposto de renda pessoa física e jurídica não coincidirem, os métodos de isenção e dedução podem levar a resultados diferentes, pois

o valor fiscal da dedução para a pessoa jurídica seria diferente da tributação real no nível individual (OLIVEIRA, et al, 2019).

Além disso, se a tributação dos juros recebidos pelos detentores de títulos individuais não corresponder ao valor do imposto de renda da dedução de juros pela pessoa jurídica, haverá um incentivo fiscal à capitalização de dívida ou capital em regime de isenção. Esse incentivo não ocorreria sob o método de dedução de dividendos pagos enquanto as alíquotas de imposto de renda de pessoa física para dividendos e juros fossem as mesmas (JUVENAL, 2019).

No caso brasileiro, as alíquotas de imposto de renda de pessoa física e jurídica não coincidem. Para os rendimentos de juros, a alíquota do imposto de renda pessoa física é inferior à alíquota do imposto de pessoa jurídica, o que cria um viés para a capitalização da dívida sob o método de isenção. Os rendimentos de juros auferidos pelos detentores de títulos individuais brasileiros são tributados a taxas fixas que variam de 22,5% a 15%. Isso significa que, embora a dedução do pagamento de juros represente um valor de imposto de 34% para uma empresa lucrativa, sua tributação em nível individual não será superior a 22,5% e pode ser tão baixa quanto 15%. Assim, os pagamentos de juros a particulares podem representar uma poupança fiscal global de até 19% do valor dos juros (OLIVEIRA, et al, 2019).

Assim, embora a legislação brasileira preveja a integração total por meio da isenção de dividendos, ainda há um viés tributário para a capitalização de empresas por meio de dívida, em vez de patrimônio. Deve-se observar que, como não há regras limitando o valor dos juros (dedutíveis) que podem ser pagos aos detentores de títulos (relacionados) residentes no Brasil, a referida vantagem fiscal decorrente do pagamento de juros pode levar à redução capitalização de pessoas jurídicas brasileiras.

2.2.2 JCPS E A REVOGAÇÃO DOS AJUSTES INFLACIONÁRIOS DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

O objetivo mencionado fica ainda mais claro se considerarmos os efeitos da revogação das regras de correção monetária das demonstrações financeiras em 1994. Antes da promulgação da Lei n. 9.249, as pessoas jurídicas sujeitas ao imposto de renda da pessoa jurídica ajustaram suas demonstrações financeiras monetariamente (GALVÃO, ARAÚJO, 2018).

O sistema brasileiro aplicou a correção monetária ao patrimônio líquido da entidade como forma de verificar o impacto da inflação líquida sobre as contas de ativos e passivos. Sendo a inflação positiva, o aumento do patrimônio líquido seria compensado por uma despesa dedutível registrada no resultado do exercício (LOPES, DIAS FILHO, DE ABREU, 2018).

A correção monetária reduziu o lucro tributável das entidades com patrimônio líquido positivo. Como resultado, sua revogação deixou os contribuintes em pior situação. Pode-se argumentar que isso foi compensado pela redução da alíquota do imposto de renda de pessoa jurídica decretada juntamente com a revogação do ajuste inflacionário. No entanto, uma desigualdade permaneceria e seria até agravada pela simples redução da taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (CRUZ, et al, 2019). Tal desigualdade está relacionada ao tratamento diferenciado dispensado às entidades capitalizadas por patrimônio e dívida.

Antes da revogação dos ajustes inflacionários, as entidades capitalizadas de dívida deduziriam como despesas financeiras todos os juros que pagavam e os ajustes inflacionários neles embutidos. As entidades financiadas por ações, por sua vez, puderam deduzir a correção monetária de seu patrimônio líquido (LOPES, DIAS FILHO, DE ABREU, 2018).

Após a revogação dos ajustes inflacionários, uma entidade capitalizada por dívida ainda poderá deduzir a inflação e os juros efetivos sobre seus passivos (ambos embutidos nos pagamentos de juros), enquanto a empresa financiada por capital não poderá deduzir quaisquer despesas relativas ao seu capital. Assim, tal mudança criaria um problema de capital próprio e ineficiência quanto ao financiamento de dívida/capital próprio (ROCHA, 2020).

Pode-se argumentar, no entanto, que este é apenas um problema aparente, pois o método de isenção de dividendos compensaria a falta de dedução dos reajustes inflacionários. Em outras palavras, as empresas capitalizadas por dívida poderiam deduzir juros (e inflação), mas os pagamentos de juros seriam tributados nas mãos de seus destinatários (LOPES, DIAS FILHO, DE ABREU, 2018).

As empresas com capital próprio, por sua vez, não deduziriam nada, mas pagariam dividendos isentos de impostos aos seus acionistas. No balanço, as coisas deveriam se equilibrar se todas as taxas fossem as mesmas. Entretanto, conforme já demonstrado no item acima, as taxas não são as mesmas e a capitalização da dívida seria favorecida. Assim, para nivelar o campo de jogo, o Congresso promulgou as regras do JCP (LUCCI, 2021).

2.3 ESTUDOS ANTERIORES OU SIMILARES

A busca por pesquisa similares ou anteriores foi realizada na base SPELL da ANPAD, no qual se encontrou 11 trabalhos ao todo, desses três fizeram busca por setores da B3, como se pode visualiza na Tabela 1.

Tabela 1: Pesquisas anteriores a pesquisa realizada

Autor(es) (ANO)	Objetivo	Resultado	Metodologia
RIBEIRO (2020)	Analisar os impactos decorrentes da escolha entre dividendos e JCP nas empresas de maior representatividade do setor elétrico, no período de 2011 a 2016.	Como principal resultado evidenciou um ganho fiscal para a empresa, gerando um impacto na carga tributária. Mesmo com as limitações legais e/ou operacionais impostas para o uso do JCP, tal ganho, segundo a simulação, em média foi superior a R$ 68 milhões, apontando o benefício de se considerar uma combinação de distribuição de resultados.	Amostra das empresas de maior representatividade do setor elétrico, no período de 2011 a 2016
GALVÃO, SANTOS, ARAUJO (2018)	investigou a política de distribuição de dividendos das empresas listadas na Bolsa de Valores de São Paulo entre 2002 e 2013.	Os resultados mostram que a maioria adota o pagamento de 25% do lucro líquido ajustado como dividendos mínimos, possivelmente para garantir participação legal nos lucros das empresas aos administradores. Porém, quando distribuem dividendos, pagam acima deste mínimo, havendo payout incremental.	Amostra procurando identificar se asempresas pagaram (ou não) dividendos; quando distribuíram, se faz por meio de dividendos e/ou Juros sobre Capital Próprio; e, os níveis de payout adotados.
PETRI, SCHOENELL, PETRI LRF, 2013.	evidenciar a economia tributária obtida pelas empresas de transporte aéreo GOL e TAM por meio da utilização dos juros sobre capital próprio como remuneração ao acionista.	resultados obtidos, pôde-se perceber que a remuneração aos acionistas por meio dos juros sobre capital próprio resultou em uma economia tributária de aproximadamente R$ 112,7 milhões nas duas empresas analisadas entre 2006 e 2010.	Setor áreo (TAM e GOL) de 2006 a 2010

Fonte: Autores Pesquisados (2022)

No trabalho de RIBEIRO (2020) é o mais alinhado ou assemelhado a pesquisa atual, dado que pegou o mesmo setor, só que o período de 2011 a 2016.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

O tipo do estudo é uma revisão sistemática, pesquisas do tipo tem o objetivo primordial à exposição dos atributos de determinado fenômeno ou afirmação entre suas variáveis (GIL, 2018). Considerando a classificação proposta por Gil (2018, p. 5), pode-se afirmar que “esta proposta é melhor representada por meio de uma pesquisa do tipo exploratória, cujo objetivo é possibilitar um maior conhecimento a respeito do problema, de modo a torná-lo mais claro ou auxiliando na formulação de hipóteses”.

No entendimento do autor, o principal objetivo deste tipo de pesquisa pode ser tanto o aprimoramento de ideias, quanto a descoberta de intuições, o que o torna uma opção bastante flexível, gerando, na maioria dos casos, uma pesquisa bibliográfica ou um estudo de caso (GIL, 2018).

O desenvolvimento dessa revisão sistemática foi fundamentado conforme as seis etapas propostas por Gil (2018). São elas: 1. Identificação do tema e formulação da questão norteadora; 2. Definição dos critérios de inclusão e exclusão; 3. Definição das informações que serão extraídas dos estudos; 4. Avaliação dos estudos; 5. Interpretação dos resultados; 6. Apresentação da revisão do conhecimento.

Esta etapa foi representada pelo estabelecimento de critérios para inclusão e exclusão de estudos/ amostragem ou busca na literatura. Para a busca dos artigos foram utilizadas as bases de dados: Scientific Electronic Library Online (SciELO) e Google Acadêmico. As estratégias de busca foram efetivadas, utilizando os descritores: “juros”, “dividendos”, “capital próprio”.

Como critérios de inclusão foi considerado todos os artigos publicados nas bases de dados informadas, dentro da temporariedade prevista de 2015 a 2021 com texto completo disponível, revisão bibliográfica, publicados em revistas indexadas e no idioma português. Critérios de exclusão foram exclusos os artigos não relacionados ao tema; artigos de opinião; relatórios; editoriais; enfim, literatura cinzenta. Artigos duplicados nos bancos de dados foram consideradas uma única versão para a análise, artigos publicados fora do tempo estabelecido e/ou que não contenha o texto na integra.

Nessa etapa é importante ter a busca nas bases de dados deve ser ampla e diversificada. O ideal é que todos os artigos encontrados sejam utilizados e os critérios de amostragem precisam garantir a representatividade da amostra, sendo importantes indicadores da confiabilidade e da fidedignidade dos resultados (GIL, 2018).

Para conseguir realizar a categorização dos dados pesquisados, foi utilizado um método de Paula; Padoin; Galvão (2016): no qual é feita por meio da sequência de duas fases. Fase 1: após finalizar a busca dos dados, assim como a leitura do resumo e conclusão dos mesmos, confirmando que estes estejam dentro dos critérios de inclusão desta pesquisa, foi dado início a fase 1, no qual esta fase é utilizada uma ficha de seleção dos dados em análise. Esta ficha tem como objetivo de sintetizar esta seleção, sendo possível de visualizar os motivos de exclusão.

Na fase 2, foi realizado uma leitura completa de todos os artigos/relatos, garantindo se os dados possuem o conteúdo esperado, se sim elas são introduzidas para suceder-se a análise, caso contrário são excluídas.

Depois de conferir se as publicações estão em conformidade com o objeto de pesquisa feita na etapa anterior, é o momento de partir para a discussão dos principais resultados na pesquisa convencional.

Realizando a comparação com o conhecimento teórico, a identificação das conclusões e implicações resultantes da revisão, enfatizando as diferenças e similaridades entre os estudos.

Diz respeito quanto a última etapa que prediz a divulgação quanto os resultados, conclusões e limitações teóricas e metodológicas obtidas, sendo por desse que será constituído o relatório final, contendo nele as recomendações geradas através das evidências visualizadas no momento da revisão (PAULA; PADOIN; GALVÃO, 2016).

Para o desenvolvimento desta pesquisa se fez necessário o uso de um computador com acesso à internet. Ainda, para ampliar a busca de artigos, foram considerados termos e palavras de texto relacionadas aos descritores supracitados.

4 ANÁLISES E RESULTADOS

O trabalho busca identificar a remuneração do capital próprio, sendo estudada, especificamente, a distribuição dos lucros via juros sobre capital próprio e via pagamento de dividendos.

Foram inicialmente consideradas na amostra deste trabalho todas as empresas listadas na BM&FBovespa no setor utilidade pública, subsetor energia elétrica, entre os anos de 2017 a 2021. Foi encontrado um total de 63 empresas. A tabela (2) demonstra as empresas analisadas:

Tabela 2: Empresas analisadas.

Nº	Razão Social	Nome de Pregão	Código
1	AES BRASIL ENERGIA S.A.	AES BRASIL	AESB
2	AES BRASIL OPERAÇÕES S.A.	AESOPERACOES	AESO
3	AFLUENTE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA S/A	AFLUENTE T	AFLT
4	ALUPAR INVESTIMENTO S/A	ALUPAR	ALUP
5	AMPLA ENERGIA E SERVICOS S.A.	AMPLA ENERG	CBEE
6	AUREN ENERGIA S.A.	AUREN	AURE
7	CACHOEIRA PAULISTA TRANSMISSORA ENERGIA S.A.	CACHOEIRA	CPTE
8	CELG DISTRIBUICAO S.A. - CELG D	CELG	CGOS
9	CEMIG DISTRIBUICAO S.A.	CEMIG DIST	CMGD
10	CEMIG GERACAO E TRANSMISSAO S.A.	CEMIG GT	CMGT
11	CENTRAIS ELET BRAS S.A. - ELETROBRAS	ELETROBRAS	ELET
12	CENTRAIS ELET DE SANTA CATARINA S.A.	CELESC	CLSC
13	CESP - CIA ENERGETICA DE SAO PAULO	CESP	CESP
14	CIA CELG DE PARTICIPACOES - CELGPAR	CELGPAR	GPAR
15	CIA ELETRICIDADE EST. DA BAHIA - COELBA	COELBA	CEEB
16	CIA ENERGETICA DE BRASILIA	CEB	CEBR
17	CIA ENERGETICA DE MINAS GERAIS - CEMIG	CEMIG	CMIG
18	CIA ENERGETICA DE PERNAMBUCO - CELPE	CELPE	CEPE

19	CIA ENERGETICA DO CEARA - COELCE	COELCE	COCE
20	CIA ENERGETICA DO RIO GDE NORTE - COSERN	COSERN	CSRN
21	CIA ESTADUAL DE DISTRIB ENER ELET-CEEE-D	CEEE-D	CEED
22	CIA ESTADUAL DE TRANSMISSÃO DE ENER. ELET-CEEE-T	CEEE-T	EEEL
23	CIA PARANAENSE DE ENERGIA - COPEL	COPEL	CPLE
24	CIA PAULISTA DE FORCA E LUZ	PAUL F LUZ	PALF
25	CIA PIRATININGA DE FORCA E LUZ	CPFL PIRATIN	CPFP
26	COMERC PARTICIPACOES S.A.	COMERC PAR	COMR
27	CPFL ENERGIA S.A.	CPFL ENERGIA	CPFE
28	CPFL ENERGIAS RENOVÁVEIS S.A.	CPFL RENOVAV	CPRE
29	CPFL GERACAO DE ENERGIA S.A.	CPFL GERACAO	CPFG
30	CTEEP - CIA TRANSMISSÃO ENERGIA ELÉTRICA PAULISTA	TRAN PAULIST	TRPL
31	EDP - ENERGIAS DO BRASIL S.A.	ENERGIAS BR	ENBR
32	EDP ESPIRITO SANTO DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA S.A.	ESCELSA	ESCE
33	EDP SÃO PAULO DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA S.A.	EBE	EBEN
34	ELEKTRO REDES S.A.	ELEKTRO	EKTR
35	ELETROBRÁS PARTICIPAÇÕES S.A. - ELETROPAR	ELETROPAR	LIPR
36	ELETROPAULO METROP. ELET. SAO PAULO S.A.	ELETROPAULO	ELPL
37	EMAE - EMPRESA METROP.AGUAS ENERGIA S.A.	EMAE	EMAE
38	ENERGISA MATO GROSSO DO SUL - DIST DE ENERGIA S.A.	ENERSUL	ENER
39	ENERGISA MATO GROSSO-DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S/A	ENERGISA MT	ENMT
40	ENERGISA S.A.	ENERGISA	ENGI
41	ENEVA S.A	ENEVA	ENEV
42	ENGIE BRASIL ENERGIA S.A.	ENGIE BRASIL	EGIE
43	EQUATORIAL ENERGIA S.A.	EQUATORIAL	EQTL
44	EQUATORIAL MARANHÃO DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S.A.	EQTLMARANHAO	EQMA
45	EQUATORIAL PARA DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S.A.	EQTL PARA	EQPA
46	FERREIRA GOMES ENERGIA S.A.	FGENERGIA	FGEN
47	FOCUS ENERGIA HOLDING PARTICIPAÇÕES S.A	FOCUS ON	POWE
48	ITAPEBI GERACAO DE ENERGIA S.A.	ITAPEBI	ITPB
49	LIGHT S.A.	LIGHT S/A	LIGT
50	LIGHT SERVICOS DE ELETRICIDADE S.A.	LIGHT	LIGH
51	NEOENERGIA S.A.	NEOENERGIA	NEOE
52	OMEGA ENERGIA S.A.	OMEGAENERGIA	MEGA
53	PRODUTORES ENERGET.DE MANSO S.A.- PROMAN	PROMAN	PRMN
54	REDE ENERGIA PARTICIPAÇÕES S.A.	REDE ENERGIA	REDE
55	RENOVA ENERGIA S.A.	RENOVA	RNEW
56	RGE SUL DISTRIBUIDORA DE ENERGIA S.A.	AES SUL	AESL
57	RIO PARANAPANEMA ENERGIA S.A.	GER PARANAP	GEPA
58	SANTO ANTONIO ENERGIA S.A.	STO ANTONIO	STEN
59	STATKRAFT ENERGIAS RENOVAVEIS S.A.	STATKRAFT	STKF
60	TERMELÉTRICA PERNAMBUCO III S.A.	TERM. PE III	TEPE
61	TERMOPERNAMBUCO S.A.	TERMOPE	TMPE

62	TRANSMISSORA ALIANÇA DE ENERGIA ELÉTRICA S.A.	TAESA	TAEE
63	UPTICK PARTICIPACOES S.A.	UPTICK	UPKP

Fonte: Elaborado pelo autor.

No ano de 2017 foi desconsiderado 3 empresas por não apresentar relatórios. Entre 2018 e 2020 foi excluído 2 empresas por falta de relatórios e por fim em 2021 foi desconsiderado 1 empresa por não disponibilizar relatórios.

Segue levantamento realizado conforme tabela 3, se ocorreu distribuição de proventos, e de qual tipo, entre o período de 2017 a 2021:

Tabela 3: Distribuição de capital próprio.

ANO	Total de Empresas Analisadas	Distribuição Dividendos	Distribuição JSCP	Distribuição Dividendos e JSCP	Não Distribuiu
2017	**60**	38	1	13	8
2018	**61**	30	0	24	7
2019	**61**	29	8	16	8
2020	**61**	27	0	28	6
2021	**62**	28	8	18	8

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir da análise do quadro1 é possível verificar que no ano de 2017, cerca de 63,33% das empresas distribuíram dividendos, 1,67% distribuíram juros sobre capital próprio, 21,67% distribuíram dividendos e JSCP, 13,33% não distribuirão por apresentar prejuízo.

Já no ano de 2018 49,18% das empresas distribuíram dividendos, 39,34% distribuíram dividendos e juros sobre capital próprio, 11,48% não distribuirão por apresentar prejuízo.

No ano de 2019 teve um total de 47,55% que distribuíram dividendos, 13,11% distribuíram juros sobre capital próprio, 26,23% distribuíram dividendos e JSCP, 13,11% não distribuirão por apresentar prejuízo.

Em 2020 das 61 empresas 44,27% distribuíram apenas dividendos, 45,90% distribuíram dividendos e juros sobre capital próprio e 9,83% não distribuirão por apresentar prejuízo.

E por fim em 2021 um total de 45,16% distribuíram dividendos, 12,90% distribuíram juros sobre capital próprio, 29,04% distribuíram dividendos e JSCP e 12,90% não distribuirão por apresentar prejuízo no ano vigente.

Conclui-se que no setor de energia elétrica as empresas tende a remuneração do juros sobre capital próprio pela distribuição dos lucros por via pagamento de dividendos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal objetivo deste trabalho consistiu em detectar que a legislação brasileira prevê a existência de duas principais formas de pagamento de proventos aos investidores, quais sejam a distribuição de dividendos e o pagamento de juros sobre capital próprio, sendo esta última uma peculiaridade da legislação brasileira. Diante do benefício fiscal da dedutibilidade do JSCP na apuração do Imposto de Renda a pagar e da Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido de uma sociedade, esperava-se que todas as empresas usufruíssem deste benefício, e apenas após atingir o limite desta dedutibilidade fossem distribuídos os dividendos.

Uma explicação plausível para este comportamento seria de que os investidores seriam avessos ao JSCP, pois parte do seu provento é retido na fonte a título de Imposto de Renda e tal retenção é destacada no informe de rendimento do investidor. Por outro lado, o investidor que recebe dividendos não tributa essa remuneração, uma vez que este foi tributado na apuração do Lucro Real da sociedade.

REFERENCIAS

APPY, B. (2017). Tributação de dividendos. Estadão Jornal Digital. Recuperado em 17 dezembro, 2017, de http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tributacao-dedividendos,70001903158.

ASSAF NETO, A. (2014). Finanças Corporativas e Valor (7a ed.). São Paulo: Editora Atlas.

CARVALHO, E. (2013). Política de dividendos e juros sobre o capital próprio: um modelo de informação assimétrica. Dissertação de mestrado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo/FGV, São Paulo, SP, Brasil.

CASTRO, J. R. (2016). Como é feita a tributação de lucros e dividendos no Brasil. Nexo Jornal. Recuperado em 29 setembro, 2017, de https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/10/30/Como-%C3%A9-feita- atributa%C3%A7%C3%A3o-de-lucros-e-dividendos-no-Brasil.

CRUZ, Ivan Fernandes et al. Dividendos ou Juros Sobre Capital Próprio: Estudo de caso em uma empresa do setor elétrico. Revista de Finanças e Contabilidade da Unimep, v. 6, n. 2, p. 36-56, 2019.

DORNELAS, Kênia Conceição Oliveira. Planejamento tributário: a utilização dos Juros Sobre o Capital Próprio como forma de redução tributária para empresas do lucro

real. Revista Científica BSSP, v. 1, n. 2, p. 0-0, 2021.

FANTINATO, M. (2015). Métodos de Pesquisa. Escola de Artes e Ciências Humanas [Apostila da Universidade de São Paulo]. São Paulo.

FIORATI, A. R. (2017). Dividendos e juros sobre capital próprio: sinalização de lucratividade futura? Estudo no mercado brasileiro. Dissertação de mestrado, Escola de Economia de São Paulo/FGV, São Paulo, SP, Brasil.

FLEURIET, M., KEHDY, R., & BLANE, G. (2013). O modelo Fleuriet: A dinâmica financeira das empresas brasileiras (1a ed.). Rio de Janeiro: Editora Campus.

GALVÃO, K. S.; SANTOS, J. F. D.; ARAUJO, J. M. Dividendos, Juros sobre Capital Próprio e Níveis de 'Payout': Um Estudo Investigativo sobre a Política de Distribuição de Dividendos Adotada pelas Empresas Listadas na BM&FBovespa . Revista Contemporânea de Contabilidade, v. 15, n. 36, p. 3-30, 2018.

GALVÃO, Kécia; SANTOS, Joséte Florencio; ARAÚJO, Jevuks Matheus. Dividendos, juros sobre capital próprio e níveis de payout: Um estudo investigativo sobre a política de distribuição de dividendos adotada pelas empresas listadas na BM&FBovespa. Revista Contemporânea de Contabilidade, v. 15, n. 36, p. 3-30, 2018.

GUERREIRO, R., SANTOS, A. (2017). As empresas que operam no Brasil estão pagando juros sobre o capital próprio? Anais do Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, SP, Brasil, 6.

HEINEBERG, R., & PROCIANOY, J. L. (2013). Aspectos determinantes do pagamento de proventos em dinheiro das empresas com ações negociadas na Bovespa. Anais do Encontro da ANPAD, Atibaia, SP, Brasil, 27.

IAS. International Accounting Standards Board (Press Release). IFRIC Publishes. Proposed Guidance on Accounting, 2009.

JAGANNATHAN, M., STEPHENS, C. P, & WEISBACH, M. S. (2018). Financial flexibilityand the choice between dividends and stock repurchases. Journal of Financial Economics, 57(3), 355- 384.

JOHN, K., & KNYAZEVA, A. (2016). Payout policy, agency conflicts, and corporate governance [Working paper]. New York, New York.

JUVENAL, Rafael Braz Serafim. Relação entre a estrutura da remuneração do capital próprio e os indicadores econômico-financeiros das companhias listadas no setor de consumo cíclico da B3. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

KALECKI, M. (2013). Teoria da dinâmica econômica: ensaio sobre as mudanças cíclicas e a longo prazo da economia capitalista. São Paulo: Abril Cultura.

LINTNER, J. (2016). Distribution of incomes of corporations among dividends, retained earnings, and taxes. The American Economic Review, 46(2), 97-113.

LOPES, Laerson Morais Silva; DIAS FILHO, José Maria; DE ABREU, Emmanuel Sousa. Gerenciamento do resultado contábil e tributário através dos juros sobre capital próprio em empresas listadas na Bolsa de Valores de São Paulo. Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, v. 8, n. 2, p. 101-118, 2018.

LUCCI, Leonardo. Os efeitos dos juros sobre o capital próprio no direito tributário. Direito, Negócios & Sociedade, v. 1, n. 2, p. 31-45, 2021.

MARTINS, E., GELBCKE, E. R., SANTOS, A., & IUDÍCIBUS, S. (2013). Manual de

Contabilidade Societária: aplicável a todas as sociedades (2a ed.). São Paulo: Editora Atlas.

OLIVEIRA, L. M., CHIEREGATO, R., PEREZ JÚNIOR, J. H., & GOMES, M. B. (2015).

Manual de Contabilidade Tributária: Textos e Teses (14a ed.). São Paulo: Editora Atlas.

OLIVEIRA, Matheus Scholz et al. Eficiência Informacional na Divulgação de Dividendos e Juros sobre Capital Próprio no Brasil. Revista Eletrônica de Administração e Turismo- ReAT, v. 13, n. 1, p. 1787-1806, 2019.

PÊGAS, P. H. (2017). Manual de Contabilidade Tributária (9a ed.). São Paulo: Editora Atlas.

PEREIRA, Maria Clara Soares et al. Juros sobre capital próprio: um estudo sobre a redução financeira tributária das empresas do setor de serviços médicos, hospitalares, análises e diagnósticos entre os anos 2017 e 2019. 2020.

PETRI, S. M.; SCHOENELL, C.; PETRI, L. R. F. Juros sobre capital próprio: um estudo da economia tributária nas empresas Gol e Tam. NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia, v. 3, n. 2, p. 25-41, 2013.

PROCIANOY, J. L. A política de dividendos e o preço das ações. In: Varga, G., & Leal, R. (org.). (2016). Gestão de Investimentos e Fundos. Rio de Janeiro: Financial Consultoria, 2016. p.139-164. Rio de Janeiro: Financial Consultoria.

RIBEIRO, J. E.; CARVALHO, G. A.; MACIEL, C. F.; SOUZA, A. A. Juros sobre Capital Próprio no Setor Elétrico Brasileiro. Revista Mineira de Contabilidade, v. 21, n. 2, p. 11-20, 2020.

RIBEIRO, João Eduardo et al. Juros sobre capital próprio no setor elétrico brasileiro. Revista Mineira de Contabilidade, v. 21, n. 2, p. 11-20, 2020.

ROCHA, A. (2021). O dividendo obrigatório representa no mínimo 25% do lucro líquido? Valor Investe. Recuperado em 08 outubro, 2017, de

http://www.valor.com.br/valor- investe/oestrategista/1025264/o-dividendo-obrigatorio-representa-no-minimo-25-do-lucro- liquido.

ROCHA, Jeanderson. Planejamento tributário. Editora Senac São Paulo, 2020. ROSS, S. A, WESTERFIELD, R. & JORDAN, B. D. (2013). Fundamentos de

administração financeira (9a ed.). Porto Alegre: Editora AMGH.

ROVAI, Lucas et al. Uso de Juros Sobre Capital Próprio por empresas elétricas nos anos de 2017 e 2018 como ferramenta de planejamento tributário. 2019.

SANTOS, A., & SALOTTI, B. M. (2017). Juros sobre capital próprio – pesquisa empírica para avaliação do nível de conhecimento das empresas sobre sua utilização. Contabilidade, Gestão e Governança, 10(2), 97-118.

SOUSA, R. A. M. (2017). Persistência de Dividendos e Gerenciamentos em Mercados de Capitais da América Latina. Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB, Brasil.

VANCIN, D. F. (2013). Dividendos: A vontade de pagar, ou não, das empresas brasileiras de capital aberto. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.

Capítulo 26

10.37423/220606141

EDUCAÇÃO PARA O SÉCULO XXI: LER E INTERPRETAR AS MÍDIAS DENTRO DA ESCOLA

Denise Cortez da Silva Accioly — *Universidade Federal do Rio Grande do Norte*

Resumo: Nos últimos anos temos acompanhado a proliferação de notícias falsas, que consequentemente, apresentam riscos à democracia. Diante disso, o texto tem como objetivo refletir sobre a importância da leitura e interpretação da mídia dentro da escola. A mídia tem sido objeto de vários estudos e pesquisas, no entanto, ainda não é encarada pela educação e pelo poder público, como fundamental na construção da cidadania. Como pressupostos teóricos, destacamos as ideias de Paulo Freire, assim como, autores da moderna tradição latino-americana, como Martín-Barbero (2003), Orozco Gómez (1996) e Mario Kaplún (1997). O artigo tem como metodologia a pesquisa bibliográfica. Consideramos que a inclusão, nos currículos escolares, de programas de leitura e interpretação das mídias, fundamental para ajudar a criança a ler e interpretar o mundo em que vive, distinguindo o que é verdade do que é mentira.

Palavras-chave: comunicação; educação; leitura; mídia.

INTRODUÇÃO

Na educação para o século XXI continua sendo imprescindível incluir a leitura das mídias, que apesar de mais de 50 anos de estudos e pesquisas, em diversas áreas do conhecimento, ainda não é encarada pela educação e pelo poder público, como fundamental na construção da cidadania. Como consequência, destacamos a proliferação de notícias falsas, que no ano de 2020, ano da pandemia causada pela Covid-19, atingiu dados alarmantes, contribuindo, assim, com o aumento no número de mortes. Como efeitos negativos das fakes news temos ainda os riscos à democracia.

Nesse sentido, destacamos a importância de a alfabetização crítica das mídias ser realizada pela escola. Por isso, defendemos a necessidade de alfabetizar as crianças e aprofundar a competência dos jovens para a leitura e análise, em vários níveis, do texto televisual e das mensagens veiculas na Internet e nas redes sociais, da mesma forma que se espera que o texto escrito seja lido, analisado, compreendido e criticado, tendo em vista a própria experiência de vida do indivíduo.

Levar a televisão e a Internet para a sala de aula e fazer uma análise de como as coisas são faladas e feitas, estudar as notícias e os conteúdos transmitidos, para questionar sua verdade, impõe-se como um imperativo à escola atual, até porque a mídia é um poderoso instrumento de divulgação e integração de informações e conhecimentos.

Nesse sentido, Paulo Freire no seu diálogo com Sergio Guimarães, na década de 80, se diz um homem do seu tempo: “sou um homem da televisão, sou um homem do rádio, também. Assisto a novelas, por exemplo, e aprendo muito criticando-as” (FREIRE; GUIMARÃES, 2003, p.24). Para o autor “uma das coisas mais lastimáveis para um ser humano é ele não pertencer ao seu tempo” (FREIRE; GUIMARÃES, 2003, p.24). Em Educação como Prática de Liberdade (FREIRE, 2003) o autor afirma que um homem integrado no mundo faz cultura, a partir das relações que estabelece com a ela, o que resulta no domínio da realidade. A educação para Paulo Freire se fundamenta num mundo da comunicação, onde o homem está em relação com os outros homens e com a natureza.

O modelo de comunicação como diálogo criado por Paulo Freire na década de 60, quando ele ainda se encontrava no Brasil, posteriormente expandiu-se por vários países chegando até a Guiné Bissau, tendo repercussão até nos Estados Unidos onde sua principal obra Pedagogia do Oprimido (FREIRE, 1983) foi traduzida e depois divulgada por mais de 15 países. Desde os anos 70 Freire já era estudado fora do Brasil, todavia, o assunto comunicação ainda não havia chamado a atenção dos estudiosos do seu pensamento o que só ocorreu a partir do trabalho que desenvolveu como consultor internacional

das Nações Unidas em projetos de reforma agrária e extensão rural, no Chile na década de 60. É na obra Extensão ou Comunicação? (FREIRE, 1979) que ele discute com mais pormenores a ideia, embora de forma embrionária tal ideia já estivesse presente na sua primeira obra Educação e Atualidade Brasileira (FREIRE, 2002), só publicada em 2001 após sua morte.

Sendo assim, o texto tem como objetivo refletir sobre a importância da leitura e interpretação crítica da mídia dentro da escola. Temos como fundamentos as ideias de Paulo Freire. O autor é compreendido como um dos primeiros educadores brasileiros a formular um conceito de comunicação e sua ligação com a educação. A partir de suas ideias alguns educadores começam a se preocupar com o aspecto crítico e reflexivo da educação e com a leitura da realidade. O pensamento do autor é referência para vários pesquisadores sob perspectivas multidisciplinares que articulam os campos da educação e da comunicação. Como pressupostos teóricos, destacamos alguns autores da moderna tradição latino-americana dos estudos de recepção como Martín-Barbero (2003), Orozco Gómez (1996) e Mario Kaplún (1997) que dialogam com o pensamento de Paulo Freire.

A RESPONSABILIDADE DA ESCOLA COM A LEITURA E INTERPRETAÇÃO DA MÍDIA

Na vida dos educandos e educadores, a mídia ocupa hoje um lugar de destaque, daí porque é preciso pensar no espaço que ela pode ocupar na escola. Uma das exigências essenciais para a prática pedagógica é considerar toda realidade existencial dos indivíduos, como ponto de partida para qualquer método pedagógico a ser adotado. A escola poderia pensar em incluir o material veiculado pela mídia como mais uma fonte de estudo.

Em nossa sociedade a televisão se apresenta como um meio onde o domínio do código escrito não é suficiente para a recepção básica das mensagens transmitidas. Com isso, muitos segmentos da sociedade, semianalfabetos e até analfabetos, puderam ter acesso a conteúdo diversos que antes só seriam possíveis por meio da palavra escrita.

Cabe aos educadores pensar como a televisão, por exemplo, realiza a socialização de conteúdos variados (estéticos, informativos, científicos, de entretenimento, etc.) sem passar pela codificação da palavra escrita. Compreender as atitudes e o contexto do educando é imprescindível ao educador. É com base na situação existencial dos indivíduos e dos grupos, no conhecimento de suas necessidades, de seus desejos e de suas representações que podemos captar o sentido que a vida tem para eles em condições determinadas. Sem perceber a realidade social e tentar encontrar meios de trabalhar com

ela, a prática educativa reduz-se a uma farsa onde educador e educando, cada qual em seu mundo fingem que trocam informações, conhecimentos e, quem sabe, até afetos.

Nesse sentido, Paulo Freire (1979) propõe conhecer a realidade do educando no sentido de compreender as diferenças culturais e as distâncias linguísticas existentes na escola para que o educador possa planejar e executar o curso, selecionar os objetivos educacionais, os métodos de ensino e a própria avaliação do processo ensino- aprendizagem.

A realidade que o aluno conhece e vive não é somente aquela empiricamente apreendida; é também, a realidade sonhada, a das ideias, das crenças, das emoções, das aspirações, das fantasias, dos desejos. O docente quando tenta conhecer a realidade do aluno, costuma dar mais importância aos aspectos empíricos que constituem uma parte desta realidade, e impõe a ela um significado diferente do que o aluno lhe atribui. Desconhece as dimensões simbólicas da realidade, sem o que é impossível ter acesso ao mundo do educando e visão sobre ele.

Para Freire a comunicação não é apenas fundamental nas relações humanas, mas a inter-relação de seus elementos básicos permite certa autonomia ao processo educativo. O esquema comunicativo básico na relação educador - educando deve ser uma relação social igualitária e dialogal, que produza conhecimento (LIMA, 1996, p.621).

Paulo Freire no seu último livro “Pedagogia da Autonomia” (1996) levanta a questão: “Como enfrentar o extraordinário poder da mídia, da linguagem da televisão, de sua ‘sintaxe’ que reduz a um mesmo plano o passado e o presente e sugere que o que ainda não há já está feito” (FREIRE, 1996, p.139). Para Freire um educador ou educadora progressista deve conhecer a televisão para saber usá-la, ele dizia não ser contra a televisão, mas que ela deveria ser pensada sobre o pano de fundo do poder (FREIRE, 1996, p.27). “O mundo encurta, o tempo se dilui: o ontem vira agora; o amanhã já está feito. Tudo muito rápido. Debater o que se diz e o que se mostra e como se mostra na televisão me parece algo cada vez mais importante” (FREIRE, 1996, p. 139). Para Freire, como educadores e educadoras progressistas, não podemos desconhecer a televisão, mas devemos usá-la, sobretudo, discuti-la. No seu diálogo com Sergio Guimarães, Freire esclarece:

O fundamental está em saber o que poderíamos realizar usando, por exemplo, a televisão. Mas, vê bem, não usando a televisão só para que ela fizesse um programa especial ali, para aquela área, e fosse transmitir, para lá, o recado dela. Não. É usando a televisão no que ela já faz. É um grupo de crianças ligar a televisão na terça-feira, por exemplo, num programa x na parte da manhã, ou na parte da tarde, qualquer que seja o canal. E depois discutir com a meninada, não apenas aquele conteúdo

que está sendo e que foi vivido, mas também o que é a televisão enquanto instrumento de comunicação, quais as implicações tecnológicas e históricas que aquilo tem, do tipo 'como é que apareceu isso?' (FREIRE; GUIMARÃES, 2003, p.44).

A escola possui as condições teóricas e práticas de executar a tarefa de educação para a mídia, pois é responsável pela elaboração das aprendizagens e pela coerência da informação, uma vez que detém a legitimidade cultural e as condições práticas de ensinar a lucidez e a criticidade às novas gerações. Corroborando com Belloni (2001) a integração da mídia à escola pode se realizar em dois níveis: como instrumento pedagógico, fornecendo suporte para a melhoria da qualidade de ensino e como objeto de estudo, fornecendo meios para o domínio desta nova linguagem e a forma de expressão que eles introduzem no universo infantil, principalmente em relação à televisão.

Para Fischer (2003) tornar a televisão objeto de estudo significa penetrar em um mundo da produção de significações, através do estudo de uma linguagem específica, da análise de um meio de comunicação que se tornou para todos os brasileiros, de certa forma, indispensável, em termos de lazer e informação. Olhar para o meio e imaginar possibilidades concretas para análise da televisão simultaneamente como linguagem e como fato social, significa apropriar-se desse meio, estudar suas estratégias de endereçamento, de criação de imagens e sons, compreender a complexa trama de significações que aí estão em jogo é responsabilidade de todos que estão envolvidos com o processo educativo. O trabalho pedagógico com a televisão e seus produtos "é de transformá-los em documentos para fruição, investigação e pensamento, retirando-os por instantes daquele conjunto de objetos que olhamos 'quase sem olhar" (FISCHER, 2003, p.57).

No que se refere às informações recebidas através da televisão, cabe ao educador tentar ajudar o educando a interpretá-las, mostrando o caminho para uma reflexão crítica. O docente pode, a partir da informação recebida pelo aluno, seja através da novela, do jornal e de programas infantis levantar questões quanto ao conteúdo veiculado. Através da reflexão a respeito dos fatos é que os indivíduos podem adquirir consciência crítica do mundo real em que vivem. Os programas televisuais considerados de baixo nível, e que são de grande audiência, devem ser problematizados. Eles precisam ser analisados, dentro da própria escola, de modo interativo e multidisciplinar, e a partir daí, tentar construir no sujeito a capacidade de análise ao encontrar os momentos em que a cidadania foi violada ou a falta de ética e a exaltação do grotesco foi evidenciado. Ao analisar a mensagem recebida pelos educandos, o educador tenta mostrar que ela pode ser interpretada de modos diferentes.

Com isso os indivíduos, que fazem parte do público, podem controlar a mensagem e suas variadas interpretações.

Com a inclusão da televisão à sala de aula e sua integração ao modelo de comunicação ativa será aproveitado o que cada um oferece de melhor, deixando de lado suas limitações. Ferrés (1996) destaca que uma das vantagens de incluir a televisão na escola é o fato de tornar o ensino significativo, pois o ato de assistir à televisão é uma atividade que os educandos dedicam a maior parte do tempo e sendo a televisão um elemento decisivo na formação do imaginário coletivo das novas gerações, então aprender a partir da televisão facilitará e reforçará a aprendizagem, porque auxilia o estudante a vincular os novos conteúdos a conteúdos fortemente enraizados em sua mente.

Uma outra vantagem é a de prolongar o processo de ensino-aprendizagem para além dos muros escolares, pois ao adquirir, na escola, o hábito de situar as imagens da televisão dentro de um contexto de comunicação ativa, ou seja, de análise crítica, a reflexão surgirá espontaneamente quando assistirem a imagens semelhantes fora da sala de aula.

A EDUCAÇÃO É COMUNICAÇÃO

A comunicação e a educação nasceram e cresceram juntas, tornando-se dependentes uma da outra para que pudessem ocorrer. Segundo Paulo Freire, “a educação é comunicação, é diálogo, na medida em que não é a transferência de saber, mas um encontro de sujeitos interlocutores que buscam a significação dos significados” (FREIRE, 1979, p. 69). No livro Extensão ou Comunicação? o autor estabelece uma noção de comunicação que se insere no agir pedagógico libertador. Para ele a comunicação é “coparticipação dos sujeitos no ato de pensar”. “O que caracteriza a comunicação enquanto este comunicar comunicando-se, é que ela é diálogo, assim como o diálogo é comunicativo” (FREIRE, 1979, p. 66 e 67). De acordo com o pensamento do autor a comunicação é aquela que transforma essencialmente os homens em sujeitos. A troca de experiências entre educandos e educadores é condição básica para aquisição do conhecimento, educar-se é envolver-se em uma rede de interações. O modelo dialógico de Paulo Freire baseia-se no respeito pelo outro, não visa acomodação ou ajustamento, mas enfatiza a integração que torna o homem sujeito de suas ações e o afasta da condição de objeto, de dominado, sem vez e sem voz.

Enquanto a adaptação é um conceito passivo, a integração implica engajamento no sentido de mudar, de transformar a realidade, criticando-a para ser capaz de mudá-la.

Mario Kaplún denomina a inter-relação comunicação/educação de Comunicação Educativa, cuja função é dar à educação um suporte capaz de qualificar os docentes para que possam adquirir uma competência necessária ao uso adequado dos meios de comunicação. Para Kaplún (1997) a relação comunicação/educação pode ser entendida de várias formas, entretanto, pelo menos duas maneiras são preponderantes. De um lado, considera-se o modelo transmissor, que concilia a educação como transmissão de conhecimentos para serem memorizados e aprendidos pelos educandos. De acordo com esta visão os educandos são depositários das informações recebidas. Na visão de Paulo Freire tal concepção é denominada de educação bancária onde os alunos recebem as informações ou conteúdos de forma passiva, sem questionamentos e a avaliação, por sua vez, vai verificar a assimilação de tais conteúdos, completamente desvinculados do contexto. Nesse modelo a comunicação é entendida de forma unidirecional. A mensagem do emissor é transmitida para o receptor, sem nenhuma possibilidade de diálogo.

Outro modelo educativo fundamenta o processo ensino/aprendizagem na participação ativa dos educandos, considerados sujeitos da educação. Nessa visão a aprendizagem é um processo ativo de construção e reconstrução do conhecimento. A troca de experiências entre educandos e educadores é condição básica para aquisição do conhecimento. Educar-se é envolver-se em uma rede de interações. Essa opção tem seu correlato na comunicação entendida como diálogo em um espaço entre o emissor e o receptor.

Martín-Barbero (2003), cujo pensamento é marcado pela transdisciplinaridade, a comunicação lida e incorpora várias áreas de conhecimento como a política, a sociologia, a linguística, a cultura, a economia, semiótica, a psicologia, etc. Esta visão também é compartilhada por Mattelart (2003, p 9) onde “os processos de comunicação suscitaram o interesse de ciências tão diversas quanto a filosofia, a história, a geografia, a psicologia, a sociologia, a etnologia, a economia, as ciências políticas, a biologia, a cibernética ou as ciências cognitivas”. A transdisciplinaridade percebe o educando do ponto de vista holístico onde todos os aspectos de sua personalidade são atendidos. Privilegia-se não apenas a parte cognitiva dos sujeitos aprendizes, mas de igual modo, a sensibilidade, a criatividade a sociabilidade e também seus aspectos físicos. A transdisciplinaridade tem como objetivo a formação do sujeito planetário, capaz de se comunicar com todo o universo de conhecer e respeitar as várias culturas, de romper com a mentalidade positivista que defende a separação radical entre o sujeito e o objeto de estudo, que isola as várias disciplinas e defende o determinismo absoluto. A transdisciplinaridade declara o fim das certezas (PRIGOGINE, 1996) e derruba qualquer teoria que se

pretenda definitiva. Assim, a transdisciplinaridade, instaura uma nova era na educação, fundada nos princípios de ordem ética e nos valores democráticos.

Para Martín-Barbero a cultura ocupa um lugar de destaque como elemento fundamental na área de comunicação. Assim como Paulo Freire o autor destaca a participação do receptor como agente ativo, capaz de interferir e mudar o significado da mensagem recebida; os dois autores ressaltam a importância do cotidiano dos sujeitos na interpretação do conteúdo emitido. A cultura é um conceito fundamental na obra de Paulo Freire, em torno dele gira todo o processo de aprendizagem como conscientização. Ao relatar suas experiências educacionais com operários na cidade do Recife, ele afirma: “Nessa intimidade com grupos de operários e líderes operários também é que fomos compreendendo coisas tão claras e simples como esta: a necessidade entre os políticos e o povo, de uma comunicação existencial” (FREIRE, 2002, p. 22).

A proposta central na obra de Martín-Barbero (2003) é sair dos meios para concentrar-se nas mediações. Acompanhar os processos de produção e circulação das mensagens, tendo em vista que o tecido social é veículo gerador desses processos. Martín-Barbero assume uma posição gnosiológica na qual a História, os processos de recepção, os conflitos sociais, as culturas populares, a posse e os usos dos bens culturais, a memória, o imaginário e as resistências constituem pontos essenciais para explicar a problemática da comunicação social na América Latina. Para ele, a comunicação é uma “questão de mediações mais que de meios, questão de cultura e, portanto, não só de conhecimento, mas de reconhecimento”. Um reconhecimento que foi, de início, operação de deslocamento metodológico para rever o processo inteiro da comunicação a partir de seu outro lado, o da recepção, o das resistências que aí têm seu lugar, o da apropriação a partir de seus usos. Ainda segundo o autor, na América Latina a diferença cultural não significa, como talvez na Europa e nos Estados Unidos, a dissidência contracultural ou o museu, mas a vigência, a densidade e a pluralidade das culturas populares, o espaço de um conflito profundo e uma dinâmica cultural incontornável (MARTÍN-BARBERO, 2003, p. 28).

A recepção é um conceito fundamental na obra de Martín-Barbero, com ele inaugura-se uma linha teórica que vai constituir a mais original contribuição latino- americana para o estudo da comunicação. O receptor não é um sujeito passivo que recebe as informações de maneira estática, mas é um sujeito dinâmico, questionador e criativo, cuja iniciativa está marcada pela complexidade da vida cotidiana, que vai proporcionar-lhe a produção de sentidos na relação com os meios. Enquanto as teorias críticas destacam o caráter despolitizado e sem significação da vida cotidiana, por não estar inscrito

diretamente na estrutura de produção, Martín-Barbero enfatiza a importância da vida cotidiana como possibilidade de uma nova leitura dos meios. O estudo da recepção busca construir uma análise integral do consumo entendido como o conjunto dos processos sociais de apropriação dos produtos, inclusive os simbólicos. O espaço para reflexão sobre o consumo desloca-se para a área das práticas cotidianas. Daí decorre uma nova concepção de leitura que oferece um espaço de negociação de sentidos entre o emissor e o receptor.

Orozco Gómes pesquisador latino-americano da Universidade de Guadalajara, México, influenciado pelas ideais de Paulo Freire e de Martín-Barbero estabelece um diálogo entre educação popular e as teorias da comunicação, onde desenvolve uma proposta de mediações múltiplas. Segundo o autor,

> Como educador, tive de fazer um pouco de educação inspirado na metodologia de Paulo Freire que, afinal é uma proposta de intervenção pedagógica. Isso me possibilitou a condição de efetivar um trabalho altamente consciente durante esses anos, (...) e esse era muito do significado que Paulo Freire passava: poder transformar (FLEURI, 2003, p132).

Para Orozco Gómes (1996) as mediações podem ser classificadas em quatro grupos: individual, situacional, institucional e a vídeo tecnológico, todas fortemente marcadas pela cultura. Para ele a análise de recepção televisiva é uma interação mediada de múltiplas maneiras e que não acontece somente no momento de ver televisão, essa recepção é vista como um processo contínuo, que acontece antes do ato de ver televisão e persiste enquanto o receptor recebe a mensagem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para os educadores ensinar as crianças assistir à televisão pode ser compreendido como ensinar a ler a mensagem audiovisual veiculada por diferentes meios. É preciso compreender este novo desafio da escola dentro de um contexto de leitura. As crianças e os jovens precisam lidar, dentro do ambiente escolar, com a leitura dos diferentes meios, e não só com a leitura da palavra escrita. A escola se preocupa em ensinar aos alunos a narrativa literária, mas precisa ensinar também a narrativa televisiva.

O problema não é mais se a mídia deve ou não estar presente na escola, mas sim de como utilizá-la. A inclusão, nos currículos escolares, de programas de leitura e interpretação da televisão equivale a ajudar a criança a ler e interpretar o mundo em que vive e auxiliá-la a distinguir o que é verdade do que é mentira. Saber diferenciar o real da ficção, não somente nos filmes e novelas, mas na vida. Não saber ler as mensagens de forma crítica é ser um analfabeto da mídia, pois o novo conceito de educação para o século XXI inclui a leitura dos meios. Os conceitos de analfabeto e alfabetizado

sofreram muitas transformações nos últimos anos, aquele que não for capaz de ler as mensagens dos meios será um analfabeto. Atualmente, admite-se como alfabetizado o sujeito capaz de ler o mundo, a realidade e suas versões, não saber ler as mensagens da mídia de forma crítica e reflexiva é ser um analfabeto.

REFERÊNCIAS

BELLONI, M. L. O que é mídia-educação. Capinas, SP: Autores Associados, 2001.

FERRÉS, J. Televisão e Educação. Tradução Beatriz Affonso Neves. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

FISCHER, R. M. B. Televisão & Educação: fruir e pensar a TV. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

FLEURI, R.do M. (org.). Educação intercultural: mediações necessárias. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.

FREIRE, P. Extensão ou comunicação? 4. ed. Tradução Rosisca Darcy de Oliveira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. Pedagogia do oprimido. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

_____. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. 12. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. Educação e atualidade brasileira. 2. ed. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002.

_____. Educação como prática da liberdade. 27. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

_____ ; GUIMARÃES, S. Sobre educação: Diálogos. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003, v. 2.

KAPLÚN, M. La Educomunicação: de médio y fines em comunicación. Revista Latinoamericana de Comunicación, CIESPAL-Chasqui, Quito-Ecuador, n. 58, Junio de 1997. Disponível em: < http://www.comunica.org/chasqui/kaplun.htm> Acesso em: 14 abr. 2004.

LIMA, V A. de. Conceito de comunicação em Paulo Freire. In: GADOTTI, Moacir. Paulo Freire: uma bibliografia. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; Brasília, DF; UNESCO, 1996,

MATTELART, A; MATTELART, M. História das teorias da comunicação. Tradução Luiz Paulo Rouanet. 6. ed. São Paulo: Loyola, 2003.

MARTÍN-BARBERO, J. Dos Meios às mediações: comunicação, cultura e hegemonia. Tradução Ronald Polito e Sérgio Alcides. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2003.

OROZCO-GÓMEZ, G. Televisión y Audiencias: un enfoque cualitativo. Madrid: Ediciones De La Torre, 1996.

PRIGOGINE, I. O fim das certezas: tempo, caos e as leis da natureza. Tradução Roberto Leal Ferreira. São Paulo: UNESP, 1996.

Capítulo 27

10.37423/220606143

A AMIZADE ENTRE IDOSOS INSTITUCIONALIZADOS E A REDE SOCIAL DE APOIO

Adriana Guimarães Rodrigues — *Universidade Federal de São João del-Rei*

Lidiane da Silva Moreira Leite — *Universidade Federal de São João del-Rei*



Resumo: O presente trabalho teve como objetivo identificar como é composta a rede de amizade de idosos institucionalizados, se existe amizade entre eles, a função e a satisfação com essas amizades e a relação com a rede social e o tipo de apoio recebido. Tal proposta se justifica por haver poucos estudos brasileiros que tratem da temática e pela demanda crescente pela institucionalização de idosos no país. Trata-se de um estudo descritivo que contou com a participação de 28 idosos, residentes em três Instituições de Longa Permanência para Idosos–ILPI's, no interior de Minas Gerais. Para a coleta de dados foram utilizados: roteiro de entrevista, três Questionários McGill de Amizade e o Diagrama de Escolta. Os dados mostraram que a maioria das pessoas da rede de amizade e da rede social dos idosos é familiar e amigos de fora da ILPI's, pessoas com as quais eles mantêm pouco contato e recebem pouco apoio social. Os demais internos da ILPI's representam a menor parcela da rede de amigos e de pessoas das quais os idosos recebem apoio social, reforçando a necessidade de estudos e programas que estimulem os idosos institucionalizados a formarem amizades entre si e a trocarem apoio mútuo.

Palavras-chave: idoso, Instituições de Longa Permanência para Idosos, amizade, rede social, apoio social.

INTRODUÇÃO

A população idosa é a que mais cresce no Brasil. Estima-se que em 2025, o número de idosos no país ultrapassará a marca de 33 milhões de pessoas. Assim, o Brasil ocupará a sexta posição no *ranking*mundialdepessoasidosas[1].

A velhice é uma etapa da vida marcada pelos declínios físicos, cognitivos e psicossociais decorrentes do mau funcionamento dos órgãos e sistemas, bem como da redução da rede social, pela morte de parentes e amigos de longa data, dentre outros. Estes fatores contribuem para o sentimento de desamparo, solidão e vulnerabilidade de alguns idosos e, consequentemente, podem levar a institucionalização.

A institucionalização de idosos é uma alternativa em situações nas quais não existe o cuidador familiar ou que o idoso necessite de muitos cuidados e a família não tem condições físicas, financeiras e/ou emocionais para cuidar. Acredita-se que é responsabilidade das ciências que estudam o envelhecimento compreender as especificidades da velhice e descrever os modos mais adequados de atender aos idosos que não têm condições de passar os anos finais de sua vida com a família.

Portanto, é fundamental a criação de programas voltados ao bem-estar do idoso institucionalizado. O desenvolvimento e a manutenção de uma boa rede de apoio, especialmente para os idosos institucionalizados, é uma das formas de amenizar as perdas características da velhice. Tais fatores justificam a realização da presente pesquisa por ela identificar como é composta a rede de amizade de idosos institucionalizados, se existe amizade entre eles, a função e a satisfação com essas amizades e a relação com a rede social e o tipo de apoio recebido.

REVISÃO DA LITERATURA

VELHICE

O envelhecimento populacional é um evento recente decorrente de inúmeros fatores, dentre eles: da queda do número de mortes, do planejamento familiar que levou a redução no número de filhos, do maior acesso aos serviços de saúde, incluindo a vacinação, dentre outros. Estes e outros fatores

afetam a longevidade humana. Um dos maiores feitos da humanidade foi o aumento do tempo de vida[2].

Tentar definir o conceito de velhice, terceira idade ou do que seja idoso pode parecer, num primeiro momento, fácil e simples. No entanto, é uma tarefa árdua uma vez que esta etapa do ciclo vital é complexa e demanda mais conhecimentos sobre suas especificidades[3].

A visão que se tem da velhice foi se modificando ao do longo do tempo e do contexto. Portanto, não existe uma compreensão única e definitiva da velhice, mas entendimentos[2].

Atualmente o critério mais empregado para se delimitar a velhice é o cronológico. De acordo com esse critério, a velhice está "focalizada, prioritariamente, pelos limites numéricos"[4].

Os estereótipos relacionados ao envelhecimento têm sido revistos. A ideia, antes predominante de uma velhice marcada pelas perdas, tem sido alterada por argumentos de que as etapas mais avançadas da vida podem ser estágios favoráveis a "novas conquistas, guiadas pela busca do prazer e da satisfação pessoal"[4].

O que antes era considerado um privilégio de poucos (chegar à velhice), atualmente é considerado um fenômeno comum, mesmo em países pobres. Essa conquista considerada célebredo século XX tornou-se um enorme de desafio no século XXI2.

É primordial que seja dada à velhice os "espaços de reivindicação de um outro tempo, lugares onde um outro regime de temporalidade permita o encontro com a vida e a construção de novas formas de estar no mundo"[5].

Para Rodrigues6, não há dúvidas que o processo de envelhecimento é uma etapa que compreende uma progressiva redução da capacidade física, psicológica e social. De acordo com essa autora, várias teorias procuram explicar como acontece esse processo, mas nenhuma delas foi capaz de descrever toda complexidade dessa etapa da vida.

As dificuldades de atender as exigências peculiares desta etapa da vida podem ser percebidas no aumento da institucionalização de idosos. Observa-se um número cada vez maior de filhos que não conseguem fornecer os cuidados necessários aos pais idosos. O fato é que a grande maioria dos filhos e familiares próximos dos idosos trabalham fora de casa e os cuidados necessários ao idoso ficam comprometidos. Portanto, a institucionalização parece ser uma alternativa para essas e outras situações[6].

Historicamente era de responsabilidade das famílias, em especial das mulheres, os cuidados dispensados aos idosos[7]. Porém, a modificação dos arranjos familiares em razão do alto número de separações, a maior participação das mulheres no mercado de trabalho, o ritmo de vida cada vez mais frenético que reduz o convívio familiar modificou a relação de cuidados que a família dedicava aos seus idosos. Assim, a internação do idoso em uma Instituição de Longa Permanência para Idosos -ILPI's passou a ser, às vezes, o único caminho para as famílias, uma vez que elas não conseguem fornecer todo cuidado que o idoso necessita[8].

As ILPI's são espaços destinados à residência coletiva de idosos. Embora essas instituições devessem funcionar como locais de acolhimento e amparo, o que se percebe, consoante a literatura estudada, é que as ILPI's ainda apresentam um caráter segregado e marginalizante[9].

As ILPI's são "organizações sociais regulamentadas pelo governo com atividades dirigidas por regimento e que possuem um caráter asilar por tutelarem os idosos". Apresentam uma rotina específica que cerceia os idosos do contato social e os submetem as suas próprias normas e padrões sociais. No Brasil a maioria das ILPI's é de caráter assistencial ou filantrópico[6].

Os cuidados dirigidos à população idosa nas ILPI's necessitam ser profundamente discutidos e acompanhados, visto que o Brasil dispõe de poucas informações sobre essa modalidade de atendimento[7].

AMIZADE NA VELHICE

A investigação empírica e sistemática sobre a amizade teve início na segunda metade da década de 1970, embora discussões acerca do tema datem de um século atrás. Durante esses anos foram se sucedendo uma diversidade de propostas de definição deamizade[10].

O conceito de amizade muda conforme a época da vida, posição social e gênero da pessoa. O contexto e a etnia também parecem influenciar a descrição do que seja um relacionamento de amizade[10].

Por ser um tema de relevância científica e social estudos sobre essa temática são necessários, visto que a amizade influencia a qualidade de vida das pessoas, principalmente a dos idosos.

A amizade é fruto de um relacionamento harmônico no qual o indivíduo se apoia e um se preocupa com o outro[11].

De acordo com Bell em seu livro intitulado "Worlds of friendship" para se caracterizar uma relação de amizade deve haver ausência de laços familiares ou de parentesco, mesmo que haja amizade entre os

membros de uma família, ser amigo e familiar são papéis incompatíveis, pois as pessoas com as quais nos relacionamos como amigas são escolhidas e os familiares e parentes são predeterminados[12].

A amizade funciona como uma relação recíproca e iniciada por livre escolha entre duas ou mais pessoas, ou seja, é uma relação diádica, bilateral, íntima, mútua, voluntária e com forte elemento afetivo[13].

Segundo Beverley Fehr, pesquisadora da Universidade de Winnipeg em Manitoba -Canadá, e autora do livro "Friendship Processes", o que determina que passemos de meros conhecidos a amigos é a disposição de se abrir e revelar coisas íntimas ao outro. Após um amplo levantamento das várias definições de amizade disponíveis na literatura científica sobre o assunto, Fehr afirmou que a amizade é um relacionamento pessoal e voluntário, que propicia intimidade e ajuda, no qual as duas pessoas se apreciam e buscam a companhia uma da outra[12].

Analisando a definição de amizade proposta por Fehr, percebe-se que uma das funções desse relacionamento é a troca de apoio social, ou seja, troca de informação, ajuda física e/ou financeira e interação social positiva e afetiva entre os parceiros.

As relações de amizade são afetadas por diversos fatores e se desenvolvem em níveis distintos, elasse "formam, desenvolvem e se mantêm através da inter-relação de quatro conjuntos de fatores: fatores ambientais, situacionais, individuais e diádicos[14]".Onível mais elevado de amizade envolve aceitação, apoio, intimidade, bem como durabilidade e frequência de contato[14].A amizade tem função de contribuir de forma direta e indireta para a auto avaliação positiva e para o aumento da autoestima. De forma direta, os amigos podem, por exemplo, pedir conselhos e agir de acordo com as recomendações, e de forma indireta, passar a dedicar mais tempo à companhia do amigo do que a outras pessoas[10].

A amizade tem uma função importante para todas as pessoas, independente de sua etapa do ciclo vital, mas na velhice é ainda mais relevante.

A rede social do idoso fica bastante diminuída com o passar dos anos decorrente da morte de parentes, cônjuges e amigos de longa data, bem como por uma maior seletividade do idoso na escolha de quem eles querem conviver de forma mais íntima e próxima[6].

Os idosos que não podem contar com um círculo de amizade vasto e variado e nem com o apoio de familiares são mais vulneráveis a institucionalização. Muitas famílias têm dificuldade para cuidar de seus membros idosos. Problemas financeiros, falta de cuidadores familiares e dificuldades relacionais

são os principais motivos que levam a família institucionalizar o idoso[15]. Nessas situações, as ILPI's funcionam como um lugar de convivência positiva uma vez que oferece um ambiente de encontro com outros idosos.

Nas ILPI's deveriam ocorrer o desenvolvimento e a manutenção de amizades uma vez que inúmeros fatores contribuem para isso, tais como: os idosos apresentam a mesma faixa etária, residem no mesmo ambiente e a frequência de contato é alta. No entanto, a amizade entre eles não se desenvolve[6].

Embora a proximidade e convivência diária entre os idosos institucionalizados fossem fatores que poderiam contribuir para o surgimento, desenvolvimento e manutenção das amizades, poucos idosos consideram os demais internos como amigos e trocam apoio com eles. Oque se percebe é que os idosos têm preconceitos em relação aos outros idosos da instituição[6].

Como ressaltado acima, é fundamental a criação de programas para auxiliar o idoso institucionalizado a conquistar e manter a rede social de apoio, com a inclusão de novos amigos em suas redes6, 16.

REDE SOCIAL E APOIO SOCIAL

As redes sociais podem ser definidas como “teias” de relações, ou seja, formada pelo grupo de pessoas com as quais o indivíduo mantém contato ou alguma forma de participação socia[6].

As redes sociais se organizam enquanto sistemas de auxílio para a preservação e melhora da saúde das pessoas[17].

A rede social também foi estudada pelos pesquisadores americanos Robert L. Kahn e Toni C. Antonucci, com o nome comboio social. Para esses estudiosos, durante a vida, as pessoas são ladeadas por outras que apresentam funções de proteção, socialização, apoio emocional, instrumental, ou seja, por pessoas significativas e importantes para a saúde física e psicológica dos indivíduos[18].

A composição da rede se altera ao longo da vida em função das características do indivíduo e da situação vivida, afetando no número de relações e na natureza das relações estabelecidas[18, 19].

As redes sociais se desenvolvem ao longo dos anos como consequência das experiências vividas e das expectativas e significados dados pelas pessoas aos vários tipos de relações estabelecidas[19].

Na década de 70, os epidemiologistas Sidney Cobb e John Cassel fizeram um compilado de evidências demonstrando que a suscetibilidade às doenças aumenta quando ocorre a ruptura de laços sociais, ou seja, quando falta apoio social[20].

Foram esses epidemiologistas, Cobb e Cassel, que favoreceram a conceituação doconstructode apoio social, mas foi, principalmente, a partir de seus estudos que se identificaram, de forma empírica e sistemática, os efeitos do apoio sobre a saúde e o bem-estar[17].

Não há consenso na definição de apoio social, existe uma pluralidade de definições. A diversidade de definições dificulta uma aceitação coerente e universal do conceito de apoio social20. Martins[17] define apoio social como um processo de assistência e ajuda por meio de fatores de suporte que favoreçam e assegurem a sobrevivência dos seres humanos.

Para Brito, Costa e Pavarini[21] apoio social é definido como "trocas interpessoais que incluem um ou mais dos seguintes elementos: afeto, afirmação e ajuda". O apoio social tem a função tanto de "proteger os indivíduos dos efeitos patogênicos de eventos estressantes, quanto afetar positivamente a saúde das pessoas ao fornecer recursos (ajuda econômica, material, informações), melhor acesso ao cuidado de saúde e regulação de hábitos como consumo de álcool e tabaco"[21]. Pessoas que não podem contar com apoio social têm uma maior tendência de apresentar dificuldades para lidar com o estresse[18].

Para Brito, Costa e Pavarini[21] o apoio social tem a função tanto de "proteger os indivíduos dos efeitos patogênicos de eventos estressantes, quanto afetar positivamente a saúde das pessoas ao fornecer recursos (ajuda econômica, material, informações), melhor acesso ao cuidado de saúde e regulação de hábitos como consumo de álcool e tabaco". Pessoas que não podem contar com apoio social têm uma maior tendência de apresentar dificuldades para lidar com o estresse[18].

Pesquisas mostram que o apoio social tem um papel fundamental na velhice, uma vez que atua como moderador na relação entre o estresse, o bem-estar e a satisfação com a vida[22].

As redes de apoio social no processo de envelhecimento oferecem um efeito protetor contra o estresse, ou como o Paúl[23] refere, um "efeito almofada" que ameniza o impacto natural do envelhecimento.

As redes de apoio social são importantes para os idosos por proporcionarem situações nas quais eles se sintam amados, queridos e valorizados o que diminui o sentimento de solidão, isolamento e anonimato[6].

Na velhice ocorre uma redução da rede social dos idosos, seja pelas perdas e limitações físicas que dificultam o contato do idoso com os membros de sua rede ou pela morte de familiares e amigos, tornando-os mais desprotegidos e suscetíveis ao desamparo[24]. O desenvolvimento e a manutenção

de uma boa rede social de apoio com a inserção de novos amigos é uma das formas de amenizar o impacto das perdas e limitações naturais da velhice[24].

A institucionalização ocorre em função de inúmeros motivos, dentre eles o fato do idoso possuir uma rede social pequena e/ou frágil, incapaz de oferecer o apoio social necessário para evitar a institucionalização. Com a institucionalização, a rede social fica ainda mais frágil e diminuída[6].

A redução da rede social de apoio dos idosos bem como as mudanças no relacionamento que eles estabelecem com as pessoas de suas redes decorrem também de uma maior seletividade por parte dos idosos. A teoria da seletividade soco emocional procura explicar esse processo.

A teoria da seletividade soco emocional foi proposta pela psicóloga americana Laura Carstensen na década de 1990 e defende que as interações sociais são motivadas pelas necessidades humanas elementares, como a fome, o sexo e pela regulação de estados afetivos e psicológicos. “Além de servir a funções básicas de sobrevivência, a interação social permite a aquisição de informações, o desenvolvimento e a manutenção do autoconceito, e a regulação dos estados emocionais”[25].

No âmbito das ILPI's a importância do apoio social não é diferente. Dessa forma, “o idoso que se sente abandonado, com seus vínculos familiares comprometidos e que não recebe o apoio social da família na ILPI's, tende a apresentar sentimentos de tristeza, revolta e perda do sentido da vida, favorecendo o desenvolvimento de depressão e agravamento dos problemas de saúde em geral”[6].

Épor meio do apoio social recebido que o idoso, especialmente o institucionalizado, desenvolve mecanismos de proteção emocional e afetiva. A baixa frequência ou mesmo a ausência de contato com os familiares gera no idoso institucionalizado um sentimento de abandono26. Nas ILPI's, o ideal é que se formem relações de amizade entre os idosos para que eles estabeleçam uma rede de apoio mútuo que ofereça suporte e amparo para eles[6].

METODOLOGIA

Estudo descritivo sobre a amizade e a rede social de apoio de idosos institucionalizados.

PARTICIPANTES

Todo o processo de pesquisa ocorreu em conformidades com os princípios éticos estabelecidos na Resolução466/12, do Conselho Nacional de Saúde.

Participaram da pesquisa 28 idosos institucionalizados de três ILPI's, (denominadas na presente pesquisa de A, B e C), localizadas no interior de Minas Gerais e próximas uma da outra num raio de 38 quilômetros, sendo nove idosos da instituição A, 13 da B e seis da instituição C. Desses idosos, nove eram do sexo feminino e 19 do masculino.

Como critério de participação na pesquisa, os idosos deveriam ter: (1) idade superior a 60 anos, conforme classificação cronológica para velhice da Organização Mundial da Saúde (OMS) para países em desenvolvimento, como o Brasil; (2) capacidade cognitiva suficiente para compreender os objetivos da pesquisa e seu modo de participação.

Foram convidados 12 idosos na instituição A. Entretanto, durante a aplicação dos instrumentos dois idosos participantes faleceram e um não quis continuar na pesquisa. Na instituição B, foram convidados 16 idosos, porém, uma idosa foi embora da instituição, uma passou a apresentar confusão mental e um não quis continuar a participação. Na instituição C foram convidados seis idosos e esses aceitaram participar.

Quanto ao estado civil dos 28 idosos, 15 eram solteiros, dois viúvos, quatro casados e sete divorciados. Desses, doze idosos tinham filhos, assim,42,8% possuíam filhos.

A média de idade dos idosos era de 76,5 anos, com desvio padrão (dp: 9,09 anos). Dos 28 participantes, quatro eram analfabetos, 18 estudaram até a 4ª série do ensino fundamental, cinco até a 8ª série e um tem curso superior. Com relação à fonte de renda, todos os idosos eram aposentados.

As profissões exercidas anteriormente pelos idosos estavam de acordo com suas escolaridades, sendo profissões que exigiam mais conhecimentos práticos do que teóricos.

O tempo médio de institucionalização era de 2,6 anos (dp: 2,4), variando entre quatro meses a 7,7 anos de institucionalização.

INSTRUMENTOS

I -Entrevista semiestruturada para obtenção de dados dos participantes.

II -Diagrama de escolta: é uma medida auto informe que tem como objetivo identificar os aspectos estruturais e funcionais da rede de apoio social.

II I-Três questionários McGill de amizade, sendo eles: 1) Questionário das funções da amizade -*Friendship Functions*-MFQ-FF. Esse questionário procura identificar o grau em que um amigo cumpre as funções da amizade. 2) Questionário de Apego Respondente -*Respondent's Affection*-MFQ -avalia a

satisfação com a amizade e os sentimentos positivos associados ao amigo. 3) Escala de sentimentos negativos com relação ao amigo –*Negative Feelings*-MFQ -que visa identificar os sentimentos negativos para com os amigos.

PROCEDIMENTOS

Foram realizados contatos com as ILPI's para que fossem esclarecidos os objetivos da pesquisa, a metodologia a ser usada, como ocorreria a participação de cada idoso e demais esclarecimentos necessários. Feito isso, foi requerida autorização para início da pesquisa e assim, partiu-se para seleção dos idosos que constituiriam a amostra da pesquisa.

Posteriormente, os idosos selecionados foram convidados a participar da pesquisa e foram apresentados os esclarecimentos necessários. Todos os idosos convidados aceitaram participar da pesquisa, assim, foi lido o termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE) e requisitada a assinatura dos idosos.

Os instrumentos foram aplicados e os dados foram analisados por meio de estatística descritiva, utilizados os recursos do *Statístical Package for the Social Sciences –SPSS*, versão 22.0.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Por meio da entrevista pode-se perceber que todos os idosos afirmaram ter familiares vivos, na maioria irmãos e sobrinhos. Três idosos eram casados e 11 tinham filhos.Portanto, a institucionalização dos idosos não decorre de falta de familiares vivos.

Conforme relatos dos idosos, 16 idosos (57%) tinham pouco contatocom os familiares, variando de uma vez por mês a duas vezes ao ano.Dez (35%) possuíam familiares na mesma cidade onde estão localizadas as ILPI's, dois(7,14%) tinham familiares residentes em cidades com distância acima de 300 km e 16 (57%) possuíamfamiliares em cidades com até 184 km de distância. Esses dados também podem explicar a baixa frequência de visitas dos familiares.

Dos 26 idosos que relataram manter contato com familiar,20 (71%) recebiam algum tipo de ajuda de seus familiares, embora com baixa frequência de contato.

Pode-se observar que 18,dos 28 idosos participantes,apresentavam condições físicas e financeiras para conviver no seio familiar sem precisar de ajuda para realizar as atividades de vida diária.Portanto, percebe-se que mesmo na ausência da necessidade de cuidados especializados decorrentes de doenças e comprometimentos mais severos, a institucionalização ocorre.

Afamília não deve ser a única responsabilizada pela institucionalização do idoso. Além das dificuldades financeiras e das mudanças já citadas quanto ao modo de vida atual, é importante considerar as características comportamentais do idoso que podem comprometer os vínculos familiares6.

A REDE DE AMIZADE E A FUNÇÃO DA AMIZADE

Das pessoas citadas pelos idosos no Questionário McGill como sendo osmelhoresamigos (pessoas que formam a rede de amizade dos idosos):46% eram familiares, 32% pessoas de fora da instituição, 18% funcionários e 4% idosos internos da ILPI's. Esses dados mostram que a maioria dos idosos participantes(96%) nãoconsidera os demais internos da ILPI's como amigos.

SATISFAÇÃO COM A AMIZADE

Dos 28 idosos participantes, 26 estavam muito satisfeitos com o melhor amigo, dois estavam bem satisfeitos e todos eles disseram nutrir sentimentos positivos para com o amigo. Quinze idosos(64%) disseram não possuir sentimento negativo em relação ao melhor amigo e 13 (36%) raramente o tiveram.

Percebe-se que a maioria dos participantes da pesquisa esta muito satisfeita com algumas funções da amizade e com o melhor amigo, embora poucos recebessem ajuda do amigo e o contato entre eles era pouco frequente.

A REDE SOCIAL

Conforme dados do diagrama de escolta, a rede social dos idosos é composta por, em média, 12 pessoas, a mesma quantidade de pessoas da rede de idosos não institucionalizados, de acordo com dados da literatura consultada e discordantes dos dados encontrados por Rodrigues6 em uma pesquisa com 30 idosos institucionalizados em três ILPI's de Minas Gerais. A média de pessoas que da rede social dos idosospesquisados por Rodrigues6 era de 6,2 pessoas (dp:3).

Uma hipóteseque pode explicar a diferença no tamanho da rede social dos idosos da presente pesquisa com os da pesquisa de Rodrigues6 é que os idosos da presente pesquisa foram institucionalizados recentemente, em média, há2,5 anos (dp: 2,4), e os de Rodrigues6 haviamais tempo, 6,5 anos, em média(dp. 7,5). Portanto, boa parte dos familiares e amigos de fora da ILPI's já tinha se afastado.

A quantidade de pessoas da rede de cada um dos 28 idosos e sua divisão de acordo com sexo está representada nas tabelas 1 e 2abaixo.

Tabela 1-Quantidade de pessoas que compõe a rede social dos idosos 1 a 16.

Idosos/rede social		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
N.pessoas		11	3	2	2	1	4	8	3	19	5	3	4	22	4	11
	F	6	0	1	0	0	1	4	1	12	0	1	0	6	3	5
Sexo	M	5	3	1	2	1	3	4	2	7	5	2	4	16	1	6

Tabela 2 - Quantidade de pessoas que compõe a rede social dos idosos 16 a 28.

Idosos/rede social		16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
N.pessoas		8	22	20	3	26	49	20	19	8	29	4	9	17
	F	0	18	16	3	26	36	15	10	0	18	4	5	13
Sexo	M	8	4	4	0	0	14	5	9	8	11	0	4	4

Os idosos relataram possuir , ao todo,336 pessoas em suas redes (61% são mulheres e 39%homens). No círculo interno do diagrama foram inseridas 163 pessoas(49%)por serem consideradas pessoas muito importantes; 106 (31%) no círculo intermediário por serem importantes e 67(20%)no círculo mais externo por serem consideradas importantes, porém distantes.

Das pessoas que compõe a rede dos idosos verificou-se que 46% eram familiares, 31% amigos de fora da ILPI's, 12% idosos internos na ILPI's e 11% eram funcionários da instituição. Portanto, a rede social desses idosos é composta, principalmente, por pessoas de fora da instituição (77%), familiares e amigos, com os quais os idosos mantêm pouco contato.

Como na rede de amizade, os demais internos da instituição configuram-se como uma pequena parcela da rede social dos idosos, somente 12%. Vinte seis idosos incluíram em suas redes sociais os melhores amigos citados nos Questionários McGill. Portanto, a maioria dos amigos está incluída na rede social dos idosos.

Na presente pesquisa, assim como na de Rodrigues6 e outras, foi possível perceber que as mulheres compõem a maioria das pessoas da rede social dos idosos. Tal fato é ratificado por Souza e Hutz12 que afirmam que as relações de amizade entre mulheres são mais próximas, íntimas e divertidas.

Uma diferença importante for encontrada no número médio de pessoas que compõe a rede social das idosas e dos idosos. Os idosos têm, em média, 7,7 pessoas em suas redes sociais e as idosas –19,8. Portanto, elas têm, em média, 12,1 pessoas a mais na rede. Tal situação pode ser explicada pelo

argumento de que, por serem mais afetuosas e capazes de conceber relações mais íntimas, as mulheres têm uma rede social maior do que a dos homens.

APOIO SOCIAL

Foram identificadas, entre as pessoas que compõe a rede social dos idosos, aquelas que forneciam apoio aos idosos na forma de: 1) confidenciar coisas importantes, 2) ser estimulado e/ou tranquilizado em momentos de incerteza; 3) ser cuidado em situação de doença; 4) conversar quando está triste, nervoso ou deprimido e 5)conversar sobre sua própria saúde.

O apoio na forma de **confidenciar coisas importantes** foi recebido por 61%dos idosos, de, em média, 3,1pessoas. Essas eram: 53% familiares; 36% amigos de fora da ILPI's; 8% funcionários e 4%idosos internos na ILPI's.

O apoio na forma de **ser estimulado e/ou tranquilizado em momentos de incerteza** foi recebido por 68%dos idosos de em média 1,7pessoas, sendo 69%familiares; 6% amigos de fora da instituição;16% funcionáriose9%internos.

Ser cuidado em situação de doença foi recebido por 71% dos idosos, de 2,2 pessoas, em média, sendo 79% familiares; 4% amigos de fora a ILPI's e 16% funcionários. Os demais internos não foram apontados como fornecendo essa forma de apoio.

Conversar quando está triste, nervoso ou deprimido foi recebido por 79%dos idososde8,2pessoas, em média,sendo:55% familiares; 21% amigos de fora da ILPI's; 12% funcionários e 12% internos.

Conversar sobre sua própria saúde foi recebido por 82%dos idosos de em média 7,1 pessoas, sendo 60%familiares; 25% amigos de fora da instituição; 11% funcionários e 3% internos.

Apesar de possuírem, em média, 12 pessoas em suas redes, os idosos recebiam apoio de apenas, 4,4 pessoas, ou seja, de um pouco mais de 1/3das pessoas da rede e ainda assim, maioria delas(81%)era de fora da ILPI's-familiares(63%)e amigos de fora da instituição (18%). Pessoas com as quais eles tinham pouco contato e que de acordo com a literatura consultada, gradativamente vão se afastando do idoso.

Dentre as pessoas que forneciam apoio para os idosos, 13% eram funcionários, cuja função na ILPI's abrange, dentre outras, tranquilizar, estimular e cuidar dos idosos. Os demais idosos internos da ILPI's representavam somente 6%das pessoas que forneciam apoio aos idosos.

Enfim foi possível identificar que a rede social dos idosos é composta por, em ordem decrescente de quantidade: familiares (46%), amigos de fora da ILPI's (31%), internos (12%) e funcionários da instituição (11%). Esses idosos recebiam apoio de pouco mais de 1/3 de suas redes. Recebiam apoio de familiares (63%), amigos de fora da ILPI's (18%), funcionários (13%) e internos (6%). A maioria dos melhores amigos (93%) estava na rede social dos idosos.

Portanto, a rede social e a rede de amizade dos idosos apresentam a mesma configuração, são compostas, principalmente, por familiares e s de fora da ILPI's, os quais gradativamente vão perdendo contato com o idoso, conforme a literatura consultada. O mesmo pode ocorrer com os funcionários, visto que muitos deles saem, aposentam, afastam ou são demitidos das ILPI's.

CONCLUSÃO

O envelhecimento populacional é um fenômeno recente na história da humanidade e a sociedade ainda não está preparada para atender as demandas desta parcela da população e de muito menos as dos idosos institucionalizados.

Com a pesquisa foi possível perceber que a rede de amizades dos idosos participantes e suas redes sociais são compostas, principalmente, por pessoas de fora da instituição (familiares e amigos), com as quais eles gradativamente vão perdendo contato. Tal fato parece justificar a quantidade pequena de pessoas que oferecem apoio social para os idosos.

Os familiares e amigos de fora da ILPI's são os mais citados em suas redes social e de amizade, mas os dados mostram que poucos deles forneciam apoio para os idosos, reforçando ainda mais a situação de abandono e de isolamento. Para os idosos, o afeto, a companhia e o apoio de pessoas mais próximas, como os parentes e amigos, têm uma importância muito grande. O que fazer quando estas trocas são raras? Estudos demonstram que a convivência com outras pessoas e o cultivo de novas amizades entre idosos são essenciais para as suas qualidades de vida, especialmente em situação de condomínios agregados, como é o caso das ILPI's.

É essencial que os idosos desenvolvam amizades no contexto das ILPI's. Neste caso, o grande desafio é estimular as relações de amizades entre eles.

Devem-se tomar cuidados quanto à generalização dos resultados deste estudo devido ao pequeno tamanho da amostra. Por isso, os resultados devem ser considerados com reservas, pois amostras pequenas não fornecem estimativas confiáveis dos parâmetros populacionais.

Além do que, as informações obtidas não esgotam a temática, mas mostraram com clareza que os demais internos da ILPI's não se configuram como a maior parcela de amigos dos idosos, nem de sua rede social de apoio, o que sustenta a necessidade de realizar novos estudos que possibilitem o desenvolvimento de programas que favoreçam as relações entre os idosos institucionalizados.

REFERÊNCIAS

1 Queiroz, GA. Qualidade de vida em instituições de longa permanência para idosos: considerações a partir de um modelo alternativo de assistência . [Dissertação]. São João del Rei: Universidade

Federal de São João del Rei; 2010.

2 Lemos, D, Palhares, F, Pinheiro, JP, Landenberger, T. Velhice. Projeto e-Psico. [Internet] Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2006. [acesso em 2016 nov 16]. Disponível em: http://www6.ufrgs.br/e-psico/subjetivacao/tempo/velhice-texto.html

Manzaro, SC. Envelhecimento: idoso, velhice ou terceira idade? Portal do Envelhecimento .[Internet] 2014. [acesso em 2016 out 10]. Dispon ível em

http://www.portaldoenvelhecimento.com/comportamentos/item/3427envelhecimentoidoso velhice ou terceira idade 4 Freitas, MC

Queiroz, TA , Souza, JAV. O significado da velhice e da experiência de envelhecer para idosos. Revista Escola de Enfermag em . 44(2) 407 412.

5 Maia, GF, Londero, S, Hens, AO. Velhice, instituição e subjetividade.

Interface, Comunicação, Saúde, Educação 2008; 12(24): 49 59.

6 Rodrigues, AG. (2010).

Habilidades comunicativas e a rede social de apoio de idosos instituc ionalizados. [Tese]. São Paulo: Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, Camarano, AA, Carvalho, DF, Kanso, S, Mello JL. As instituições de longa permanência para idosos no Brasil. In : C amarano, AA. Cuidados de longa duração para a popu lação idosa: um novo risco social a ser assumido? Rio de Janeiro: Ipea, 2010. 187 212.

Carvalho, MPRS, Dias, MO. Adaptação dos idosos institucionalizados Millenium . 2011; 40: 161 184.

Michel, T. A vivência em uma instituição de longa permanência: s ignificados atribuídos pelos idosos. Dissertação]]. Curitiba: Programa de Pós Graduação em Enfermagem. Universidade Federal do Paraná , 2010

Erbolato, RMPL. Relações sociais na velhice. In: Freitas, EV. Tratado de geriatria e gerontologia. Rio de Janei ro: Guanabara Koogan, 2006. 1324 1331.

Silva, CA, Menezes, MR, Santos, ACPO, Carvalho, LS, Barreiros, EX. Relacionamento de amizade na instituição asilar. Revista Gaúcha Enfermagem. 2006; 27(2): 274 283.

12 Souza, LK, Hutz, CS. Relacionamentos pessoai Souza, LK, Hutz, CS. Relacionamentos pessoais e sociais: amizade em adultos. s e sociais: amizade em adultos. Psicologia em Psicologia em estudoestudo. 2008; 2: 257. 2008; 2: 257--265.265.

13 Lisboa, C. Quem tem um amigo nunca está sozinho? Ou antes só do que mal acompanhado?

13 Lisboa, C. Quem tem um amigo nunca está sozinho? Ou antes só do que mal acompanhado? Relações de amizade: fatores de risco e proteção. Relações de amizade: fatores de risco e proteção. InIn:: Souza, LK, Hutz, CS. Souza, LK, Hutz, CS. Amizade em contexto Amizade em contextoo --DDesenvolvimentoesenvolvimento e Cultura. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2012.e Cultura. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2012. 8181--100.100.

14 Souza, L.K. Amizade em adultos: adaptação e validação dos questionários McSouza, L.K. Amizade em adultos: adaptação e validação dos questionários McGGill e um estudo ill e um estudo de diferenças de gênero. [Tese]. Porto Alegre: Instituto de Psicologia, Universidade de diferenças de gênero. [Tese]. Porto Alegre: Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio Federal do Rio Grande do Sul, 2006.Grande do Sul, 2006.

15 Bentes, ACO, Pedroso, JS, Maciel, CAB. O idoso nas instituições de longa permanência: uma Bentes, ACO, Pedroso, JS, Maciel, CAB. O idoso nas instituições de longa permanência: uma revisão bibliográfica. Alethéia. 2012; 196revisão bibliográfica. Alethéia. 2012; 196--205.205.

16 Almeida, A

16 Almeida, AKK, , Maia, EMC. Amizade, idoso e Maia, EMC. Amizade, idoso e qualidade de vida: uma revisão qualidade de vida: uma revisão bibibliográfica. bliográfica. Psicologia em EstudoPsicologia em Estudo. 2010;. 2010; 15(4)15(4):: 743743--750.750.

17 Martins. RML. A relevância do apoio social na velhice. Martins. RML. A relevância do apoio social na velhice. Revista do Instituto Superior Politécnico Revista do Instituto Superior Politécnico de Viseu. Millenium online. 2005;de Viseu. Millenium online. 2005; 31: 12831: 128--143.143.

18 Nogueira. EJ, Lima, LJC, Martins, LA, Moura, ER

18 Nogueira. EJ, Lima, LJC, Martins, LA, Moura, ER. Rede de relações sociais e apoio emocional: . Rede de relações sociais e apoio emocional: pesquisa com idosos. pesquisa com idosos. Iniciação Científica CESUMAR. 2009; Iniciação Científica CESUMAR. 2009; 11(1): 6511(1): 65--60.60.

19 Resende, MC, Bones, VM, Souza, IS, Guimarães, NK. Rede de relações sociais e satisfação com a vida de adultos idosos. a vida de adultos idosos. Psicologia para APsicologia para América Latina. mérica Latina. [Internet] 2006[Internet] 2006. [acesso em 2016 jul 05. [acesso em 2016 jul 05].]. Disponível em: Disponível em:

http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870--350X2006000100015&lng=pt&tlng=pt350X2006000100015&lng=pt&tlng=pt

20 Caetano, SC. Associação entre rede e apoio social com auto 20 Caetano, SC. Associação entre rede e apoio social com auto--avaliação da saúde emavaliação da saúde em idosos idosos residentes do município do Rio de Janeiro. [Dissertação]residentes do município do Rio de Janeiro. [Dissertação].. Rio de Janeiro: Fundação Osvaldo Cruz, Rio de Janeiro: Fundação Osvaldo Cruz, 2011.2011.

21 Brito,, TRP, Costa. RS, Pavarini, Idosos com alteração cognitiva em contexto de pobreza: TRP, Costa. RS, Pavarini, Idosos com alteração cognitiva em contexto de pobreza: estudando a rede de apoio social. estudando a rede de apoio social. Revista de EnfermagRevista de Enfermagem. 2010; em. 2010; 46(4): 90946(4): 909--913.913.

22 Couto, MCPP, Koller, SH, Novo, R, Soares, PS. Adaptação e utilização de uma medida de Couto, MCPP, Koller, SH, Novo, R, Soares, PS. Adaptação e utilização de uma medida de avaliação da rede de apoio social avaliação da rede de apoio social — diagrama da escolta diagrama da escolta — para idosos brasileiros. para idosos brasileiros. Universitas Universitas Psychologica. 2008; Psychologica. 2008; 7(2): 4937(2): 493--505.505.

23 Paúl, C. Envelhecimento activo e redes de suporte social. Sociologia. 2005; XV: 275C. Envelhecimento activo e redes de suporte social. Sociologia. 2005; XV: 275--288.288.

24 Rodrigues, AG, Silva, A A. A rede social e os tipos de apoio recebidos por idosos

24 Rodrigues, AG, Silva, A A. A rede social e os tipos de apoio recebidos por idosos institucionalizados. institucionalizados. Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia. 2012; 16(1): 159. 2012; 16(1): 159--1170.70.

25 Carstensen, LL.(1995). Motivação para contato social ao longo do curso de vida: uma teoria de Carstensen, LL.(1995). Motivação para contato social ao longo do curso de vida: uma teoria de seletividade sócio emocional.seletividade sócio emocional. InIn Neri, AL. Neri, AL. Psicologia do envelhecimento Psicologia do envelhecimento. Campinas, SP: Papirus . Campinas, SP: Papirus

Editora, 1995. 111

Editora, 1995. 111--158.158.

26 Roque, SN. (2013). Resiliência e

26 Roque, SN. (2013). Resiliência e apoio social em idosos: uma interface com a qualidade de vida. apoio social em idosos: uma interface com a qualidade de vida. [Tese]. João Pessoa, PB: Universidade Federal da Paraíba, 2013.[Tese]. João Pessoa, PB: Universidade Federal da Paraíba, 2013.

Capítulo 28

10.37423/220606209

A APLICAÇÃO DA LEI DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO MERCADO DETRABALHO

Leidiane Batista Silva

INSTITUTO LUTERANO DE ENSINO SUPERIOR ILES ULBRA ITUMBIARA

Resumo: A história das pessoas com deficiência é marcada por preconceito e exclusão e foi necessário muitas lutas e mudanças sociais para que tais indivíduos fossem tratados como cidadãos iguais aos demais, tendo acesso aos mesmos direitos e deveres. Há de se considerar, que, mesmo após séculos, pessoas com deficiência continuam tendo dificuldades de adentrar ao mundo do trabalho e sofrendo preconceitos em diferentes setores sociais. Foi diante da observação do mercado de trabalho, assim o presente artigo com método dedutivo, documental e interdisciplinar, debruçar-se-á sobre normas, leis e doutrinas que disciplinam a matéria para melhor compreender os princípios legais e normativos para uma fiscalização e uma maior aplicabilidade dentro do mercado de trabalho. Buscando responder quais as repercussões da lei 13.146 para inclusão de pessoas com deficiência nos contratos de trabalho? Para isto, foi feita uma discussão bibliográfica com base em autores como Piovesan (2009), Neves e Araújo (2017), Lôbo (2016), dentre outros autores que discutem essa questão observa-se que o Estatuto da Pessoa com Deficiência é um sistema normativo altamente inclusivo, sendo considerado uma conquista social, nesse sentido, conclui-se que apesar de todos desafios enfrentados pela pessoa com deficiência no mercado de trabalho, a lei 13.146/2015, além da lei de cotas, trouxe grandes avanços e dados positivos, são 400.000 mil brasileiros empregados formalmente uma conquista para estas pessoas.

Palavras-chave: Deficiência. Mercado de Trabalho. Legislação. Fiscalização.

1 INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da sociedade, tudo aquilo que contraria o padrão estabelecido acaba recebendo um olhar negativo e sendo segregado e com as pessoas que apresentam deficiência não foi diferente. Ainda hoje em tempos atuais onde as informações são relativamente fáceis e a todo tempo está a nossa frente esses indivíduos padecem da exclusão social, sendo necessário uma luta diária em prol da preservação de seus direitos na sociedade em que se vivem. De acordo com Piovesan (2009), ao analisar a história da pessoa com deficiência fica nítido como, por séculos, elas foram alvo de todo tipo de preconceito e segregação, havendo momentos na história que diferentes povos até mesmo exterminavam tais indivíduos por considerarem-nos como um castigo divino.

A sociedade, com o passar dos séculos, porém, foi modificando-se, adquirindo novas características e um olhar diferenciado sobre as pessoas com deficiência que ganharam direitos, principalmente na área da educação e no mundo do trabalho. Tais mudanças, porém, de acordo com Neves e Araújo (2017), não conseguiram fazer com que tais indivíduos fossem, plenamente, incluídos na sociedade, pois ainda hoje preconceitos e formas diferenciadas de segregação continuam a existir, impedindo, especialmente, que uma pessoa com deficiência possa adentrar ao mundo do trabalho e exercer sua cidadania.

O interesse pelo tema surgiu diante da observação de que as pessoas com deficiência mesmo sendo tratadas como sujeitos de direitos, sendo consideradas como capazes de seus atos da vida civil e com plenas condições para exercer trabalhos, administrar patrimônios, constituir família, ter acesso a instituições de ensino, enfim, construir sua autonomia e efetivamente exercerem sua cidadania, continua a ser alvo de preconceitos e formas diferenciadas de segregação na sociedade brasileira e isto é claramente evidente dentro do mercado de trabalho, onde poucas são as instituições que empregam esses indivíduos e cumprem a lei que obriga as instituições a empregarem pessoas com deficiência.

Diante de tal contexto, o presente estudo busca analisar a aplicação da lei da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, enfocando os reflexos da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) e assim responder a seguinte problemática: Quais são as repercussões jurídicas da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência) para inclusão de pessoas com deficiência nos contratos de trabalho?

Em vista disso, observa-se que o Estatuto da Pessoa com Deficiência é um sistema normativo altamente inclusivo, sendo considerado uma conquista social, porém, nem tudo o que nele é estabelecido tem sido, efetivamente colocado em prática na sociedade. É inegável o intuito humanitário e isonômico deste documento, cujo principal objetivo é afastar os rótulos e estigmas que historicamente acompanharam a pessoa com deficiência e a colocação do deficiente em plena igualdade de direitos e deveres em relação aos demais cidadãos no mercado de trabalho.

O tema demonstra-se socialmente relevante no sentido de que toda sociedade deve contribuir para o processo de inclusão, lutando contra preconceitos, buscando assegurar direitos e fazer com que todas as pessoas sejam tratadas da mesma forma. Além disso, traz profundas contribuições para que as pessoas com deficiência compreender melhor seus direitos, como eles foram adquiridos, de que forma tem sido colocados em prática e as dificuldades encontradas nessa efetivação.

O objetivo principal do desenvolvimento deste projeto de pesquisa é discutir a aplicação da lei da pessoa com deficiência no mercado de trabalho. Para que isto seja possível busca-se abordar os principais direitos reconhecidos da pessoa com deficiência no mercado de trabalho brasileiro, deixando em evidência quais os direitos assegurados a toda e qualquer pessoa humana. Seguidamente discorrer-se-á sobre a própria pessoa com deficiência, indagando a respeito da proteção jurídica assegurada à está dentro do mercado de trabalho, no cenário que se desenvolveu com o decorrer dos séculos; posteriormente pretende-se fazer argumentações em torno do papel desenvolvido pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência para inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho e de qual modo este agiria como um diploma legal garantidor dos princípios fundamentais de tal direito.

A pesquisa tem como metodologia a pesquisa qualitativa bibliográfica, realizada através de livros e artigos científicos. A pesquisa qualitativa “fornece ao pesquisador uma noção de existência das formas diversas de conhecimento entre pessoas leigas de grupos distintos: fornecendo também ideias sobre a quantidade de conhecimento produzida, transformadora e transmitida” (FLINCK, 2009, p. 63). Assim, permite compreender melhor como os preconceitos e as lutas travadas por pessoas com deficiência durante a história e como estas desembocaram na lei de inclusão desses indivíduos no mercado de trabalho.

A pesquisa pautou-se ainda em uma pesquisa do tipo exploratória. Segundo Piovesa (1995), a pesquisa exploratória é utilizada quando se pretende realizar um estudo preliminar do principal objetivo da pesquisa a ser realizada. Dessa forma, o pesquisador pode se familiarizar com o fenômeno em

questão, de modo que a pesquisa subsequente sobre o mesmo tema possa ser arquitetada com mais compreensão e precisão. Dessa maneira permite um olhar mais aprofundado sobre a posição do indivíduo com deficiência na sociedade brasileira, as dificuldades histórias pelas quais ele passou, como a lei de inclusão tem sido aplicada nas instituições empresariais brasileiras, os benefícios desse processo, assim como as barreiras e dificuldades encontradas.

Utiliza-se também na pesquisa o método dedutivo, que segundo Menezes (2020) envolve um conceito utilizado em diferentes áreas e que se relaciona com distintas formas de raciocínio. Nesse processo é feita uma análise de informação e a partir destas chega-se a uma conclusão, assim, utiliza-se uma dedução para encontrar um resultado final.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL

2.1 DA EXCLUSÃO A PROPOSTA DE INCLUSÃO

A compreensão da educação inclusiva exige que seja feita uma contextualização histórica em torno da forma como o deficiente foi excluído e inserido nos diferentes períodos da história da humanidade. Para Rodrigues e Lima (2017), dados encontrados na bíblia, por exemplo, demonstram que ouve dois agrupamentos diferenciados na sociedade, a nobreza (senhores que detinha o poder social, econômico e político) e o restante da população, que eram considerados como inferiores e dependiam economicamente da nobreza. O valor do homem nesse período era advindo de suas características pessoais e de sua utilidade na sociedade, por isto, todo aquele que era considerado como diferente era exterminado do meio pela forma do abandono. De acordo com os autores “a pessoa deficiente, era excluída em razão da sua deficiência, associada a uma “ineficiência”, pois, não seria “produtiva” para a nobreza. Assim, nada podia ser feito, e só restava a aceitação dessa condição” (RODRIGUES e LIMA, 2017, p.23).

Ainda de acordo com Rodrigues e Lima (2017), a bíblia faz referência a cegos, manco, leprosos, pessoas que por suas condições físicas tornavam-se pedintes ou rejeitadas, considerados como amaldiçoados pelos deuses. As pessoas que apresentavam deficiência mental eram tratadas como bobos, palhaços e serviam até mesmo de diversão par senhores e seus hospedes.

As diferenças sempre fizeram parte da humanidade e elas evidenciam as diferentes formas que o homem atua sobre o espaço e vive sobre o mesmo. De acordo com Lôbo (2016, p.15) “as pessoas são diferentes em praticamente tudo. As pessoas com deficiência são apenas pessoas diferentes, com limitações impostas pela sociedade que ainda não acabou com todas as barreiras” e sua luta por

igualdade e pelo fim do preconceito é secular e tem buscado se efetivar na construção de leis que precisam ser colocadas em prática.

Dessa forma, a existência do preconceito contra aqueles que são "diferentes" faz com que algumas pessoas sejam consideradas anormais, sendo alvo de segregação e em muitos momentos da história tenham sido excluídos de direitos sociais. Para Diniz (2007, p. 08), "a anormalidade é um julgamento estético e, portanto, um valor moral sobre os estilos de vida" e foi utilizado em vários momentos da história, onde, em muitos povos, o indivíduo que nascia com deficiência chegou a ser exterminado e tratado como maldição.

No Egito antigo, por exemplo, as pessoas com deficiência eram integradas de diferentes formas nas classes sociais, as pessoas com nanismo, por exemplo, podiam ocupar cargos, ofícios e ocupações diferenciadas. Era um povo onde não tinha tantos preconceitos, principalmente pela grande presença de pessoas cegas, é o que afirma Gurgel (2007).

Os gregos, porém, mostravam-se preconceituosos e de acordo com Gurgel (2007), aqueles que nasciam "disformes", deveriam ser eliminados da sociedade. Era comum o abandono e até mesmo que crianças com deficiência fossem atiradas de montanhas. A mesma situação podia ser vista entre os romanos, onde os pais tinham permissão para matar as crianças que nasciam com deformidades físicas, o que era permitido na forma de afogamento.

Na Idade Média, os indivíduos com deficiência eram vistos como pessoas castigadas por Deus, houve superstições de pessoas que acreditavam que eles possuíam poder especiais, sendo feiticeiros ou bruxos. Chegando-se a Idade Moderna, porém, ensinamentos de diferentes áreas geraram um novo olhar sobre as pessoas com deficiência, o que foi possível, especialmente com a Revolução Francesa. Pouco tempo depois, Gerolamo Cardomo dava origem a um código para ensinar pessoas surdas a lerem e escrever, demonstrando a maior preocupação social com essas pessoas (SILVA, 1986).

Com o surgimento do Cristianismo e o fortalecimento da Igreja Católica, surge um novo grupo no cenário político, o clero. Ao povo restava o trabalho e o clero, assim como a nobreza ficaram com enriquecimento e poder. De acordo com Aranha (2005) as pessoas que eram doentes, consideradas como defeituosas e mentalmente afetadas já não podiam mais ser exterminadas, porém, eram totalmente dependentes da caridade de outras pessoas. Havia ainda o hábito de uso das pessoas "diferentes" como uma fonte de diversão e também para exposições que chamavam a curiosidade dos outros cidadãos.

A partir do século XII, a Inquisição Católica assim como a Reforma Protestante, fizeram com que o poder da igreja se expandisse entre as pessoas, porém, também haviam contradições entre o discurso religioso e as ações daqueles que estavam à frente da igreja, já que o clero, especialmente era abusivo. De acordo com:

> Nesse panorama estabelecido, o poder exercido Igreja passou a ficar ameaçado, desencadeando um dos piores momentos da história, onde, qualquer suspeita de posicionamento contrário à igreja, era fortemente condenado sob forma de perseguição ou extermínio, inclusive, até a morte pela fogueira. Constam em documentos da Igreja que as pessoas com deficiência, principalmente a deficiência mental, também representavam uma ameaça contra a Igreja. Se na Antiguidade a pessoa deficiente era esquecida e praticamente "não existia", no período medieval, a questão era talvez, pior, pois no plano da metafísica, de natureza religiosa, a pessoa com deficiência era considerada "demoníaca". (Neves e Araújo, 2017, p.04).

Após esse período de maior influência da igreja, destaca-se a Revolução Burguesa, e esta fez com que o poder religioso na sociedade entrasse em queda. Foi a Revolução Burguesa a responsável pelo desenvolvimento do capitalismo mercantil e a deficiência passou a ser tratada como algo ligado à natureza orgânica, com causas naturais e houve o uso da alquimia, magia, astrologia e outros meios incipientes a medicina. No século XVII, porém, a medicina avança e ela contribuiu para que se visse a deficiência como algo natural e juntamente com a tese do desenvolvimento por meio da estimulação, as pessoas com deficiência passaram a ter outro tratamento (ARANHA, 2005).

Foi no século XX, porém, que as pessoas com deficiência tiveram um avanço importante em sua participação e visão da sociedade sobre si. Na Europa, por exemplo, de 1902 a 1912, surgiram instituições de formação de pessoas com deficiência, a partir daí, surgiram lei, serviços, instituições especializadas e inúmeros movimentos em prol do reconhecimento dos direitos desses indivíduos (SILVA, 1986).

Em 1948, é promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, onde seu artigo 1 considera "todas os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade", a partir daí diferentes direitos, não apenas para as pessoas com deficiência passaram a ser alvo de políticas públicas e da ação governamental (BRASIL, 1998).

Esse breve contexto histórico deixa nítido como as pessoas com deficiência, historicamente foram tratadas como pessoas inferiores e excluídas socialmente. Atualmente, possuem inúmeros direitos

garantidos com base nas políticas nacionais e internacionais e tais políticas referem-se, especialmente ao mundo da educação e do trabalho, onde, historicamente tais indivíduos foram segregados e não tiveram seus direitos respeitados.

2.2 O CONCEITO DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA E OS DIREITOS HUMANOS

Para a melhor compreensão da questão, é preciso compreender o conceito de deficiência que é bastante variado. A Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CDPD) traz o seguinte conceito:

> A deficiência é um conceito em evolução e que a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas. (CDPD, BRASIL, 2009)

Mas, não há de se falar em diferença, pois, como afirmado na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, pessoas com deficiência são pessoas. Nesta mesma Convenção, postula-se o conceito de deficiente como um termo em constante transformação, pois acompanha, também, as mudanças sociais. No caso da Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes, o documento objetiva assegurar a proteção dos direitos daqueles que se encaixam nessa conceituação. A exemplo, colaciona-se os artigos 2, 3 e 10, *in verbis* desse documento que afirmam como o indivíduo com deficiência deve gozar de todos os direitos dos demais cidadãos, não havendo distinção nem de raça nem de sexo, cor, dentre outras (art.2) e ainda:

> Artigo 3. As pessoas deficientes têm o direito inerente de respeito por sua dignidade humana. As pessoas deficientes, qualquer que seja a origem, natureza e gravidade de suas deficiências, têm os mesmos direitos fundamentais que seus concidadãos da mesma idade, o que implica, antes de tudo, o direito de desfrutar de uma vida decente, tão normal e plena quanto possível.
>
> Artigo 10. As pessoas deficientes deverão ser protegidas contra toda exploração, todos os regulamentos e tratamentos de natureza discriminatória, abusiva ou degradante. (Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015)

A partir destes princípios de lei, é preciso destacar que o trabalho, que é um dos mais importantes elementos de cidadania na sociedade, isto porque ele oferece oportunidades para que o homem busque seu sustento e de sua família, sinta-se útil e ainda possa trazer contribuições para a sociedade em que vive. Silva et al (2015) afirmam que mesmo que existem vários instrumentos legais que incentivem a empregabilidade de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, esses cidadãos continuam a encontrar inúmeras dificuldades nesse ingresso, tendendo a receber menores salários assim como a realizar trabalhos considerados de menor importância.

É preciso considerar que o conceito de deficiência teve diferentes abordagens ao longo da história da humanidade e de acordo com Piovesan (2009) este não se trata, a priori, de um conceito abstrato, mas da forma como a pessoa com deficiência foi encarada, assim como incluída dentro de diferentes realidades sociais. Para o autor "a perspectiva a qual era entendida a deficiência e as causas de sua existência influenciam diretamente a aceitação e a participação dessas pessoas na sociedade" (p.02).

Assim, Piovesan (2009) afirma que poderia se definir quatro estágios no processo de construção dos direitos das pessoas com deficiência. No primeiro estágio, houve uma total intolerância a essas pessoas, considerando-as como seres impuros, castigados por deuses. No segundo estágio, vivenciou-se um processo de invisibilidade, onde essas pessoas eram segregadas em guetos, separadas da sociedade. No terceiro estágio, possivelmente aquele mais vivenciado no Brasil, tem-se o processo de assistencialismo, onde avança a medicina e busca-se cura para as limitações. Sobre a última fase o autor cita:

> A fase que ora se apresenta tem foco nos direitos humanos e na inclusão da pessoa com deficiência de maneira plena em todas as searas sociais. Quem deve ser tratada agora, em que pese a extrema importância da continuidade das pesquisas cientificas que visam minorar limitações, é a sociedade. A doença, na expressão pejorativa da palavra, não está mais centrada na pessoa, mas sim na sociedade que tem profundas dificuldades de lidar com as diferenças, com qualquer pessoa que destoe dos padrões vigentes (PIOVESAN, 2009, p.36).

Há assim um conceito contemporâneo de deficiência, assim como de direitos para as pessoas com deficiência, tudo amparado na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas.

Quando se fala em direitos humanos, cita-se que eles envolvem a busca por superações das limitações e há de se considerar que na sociedade, alguns grupos possuem características e vivenciam situações que fazem com que sofram diferentes tipos de limitações aos seus direitos. Foi diante dessa situação que a ONU criou as Convenções Internacionais específicas para tratar desses grupos considerados como menos favorecidos. Nesse contexto, Araújo e Ferraz (2010), afirmam que é importante definir o ser humano que possui uma deficiência, mesmo que isto seja uma tarefa difícil. Quando se busca igualdade material entre as pessoas, entende-se que a dignidade humana só é alcançada a partir do momento que todo tipo de barreira que impede seu desenvolvimento possa ser eliminado e para isto cria-se mecanismos que venham a efetivar o processo de igualdade.

3 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E A PESSOA COM DEFICIÊNCIA

3.1 A INCLUSÃO E SEUS DESAFIOS NAS EMPRESAS DE TRABALHO.

Analisar a legislação brasileira em torno da pessoa com deficiência é algo importante para compreender o percurso histórico desses indivíduos e a conquista de direitos ao longo da história. De acordo com Mari (2013), atualmente são cerca de 45,6 milhões de pessoas que vivem no Brasil e que possuem algum tipo de deficiência, cerca de 23,91% da população brasileira. Se tantas pessoas possuem deficiência e se esse número representa tanto na sociedade brasileira, é preciso buscar formas para que a sociedade seja justa, igualitária e inclusiva, para todos os cidadãos.

O maior cuidado para com os direitos das pessoas com deficiência foi tratado na "Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão", elaborada em 1948 e na Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes de dezembro de 1975, da Organização das Nações Unidas. Em dezembro de 1982, a ONU promulgou também a Resolução 37/52, conhecido como Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência, onde define-se as ações nacionais e internacionais, assim com pesquisa, controle e avaliação do programa. De acordo com:

> A ONU propõe a construção de uma sociedade para todos em 20 anos por meio da Resolução 45/91 em 14 de dezembro de 1990 escrevendo da seguinte forma: "A Assembleia Geral solicita ao Secretário-Geral uma mudança no foco do programa das Nações Unidas sobre deficiência passando da conscientização para a ação, com o propósito de se concluir com êxito uma sociedade para todos por volta do ano 2010. (Mari, 2013, p.06).

De acordo com Araújo e Ferraz (2010), muitas vezes faz-se um elo entre a deficiência com a limitação, porém, é um conceito que pode referir-se a todos os seres humanos, já que em maior ou menor grau, todos eles possuem diferentes tipos de limitações, sejam elas físicas, psicológicas ou mentais:

> Somos limitados por natureza e a aceitação de nossa limitação é o primeiro passo para a efetivação de nossa dignidade. Não seria então a limitação que caracterizaria a deficiência em si, mas as barreiras impostas pela sociedade que impedem o pleno desenvolvimento dos seres humanos com os atributos a estes inerentes (ARAÚJO e FERRAZ, 2010, p.04).

Assim, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foi adotado pela organização das Nações Unidas em 13 de dezembro de 2006, baseando-se na Resolução 61/106 da Assembleia Geral. A convenção, porém, só veio a entrar em vigor em maio de 2008, sendo que no Brasil foi aprovada com quórum qualificado, publicada no Decreto 186/2008 no Diário Oficial da União.

A Convenção citada reconhece que o conceito de deficiência está em constante evolução, isto porque a sociedade, também, está em constante mudança. O que é claro na atualidade, é que a deficiência

também tem ligação com o meio em que o indivíduo vive, uma vez que a ele são oferecidos diferentes tipos de barreiras impedindo-se de exercer sua cidadania e viver como um ser humano igual a qualquer outro. Assim, Araújo e Ferraz (2010) lembram que mais do que fatores biológicos é preciso levar em consideração a cultura da sociedade na qual esse indivíduo está inserido. Assim sendo, "tais impactos irão emergir no momento da criação de políticas públicas garantidoras dos direitos humanos destes cidadãos [...] o conceito é inovador por agregar o meio ambiente social e econômico como fator que agrava a deficiência".

Outra questão importante para a qual a Convenção chamou a atenção é para o fator discriminação, pois ele limita a participação do indivíduo com deficiência na sociedade, agindo diretamente sobre sua dignidade e impedindo-o de ter maior autonomia e de fazer suas próprias escolhas, o que fica bastante nítido, por exemplo: Nos contratos de Trabalho.

Em 1993, foram criadas as "Normas sobre Equiparação de Oportunidades para Pessoas com Deficiência" da ONU, estas que foram emitidas através da Resolução 48/96, onde estabelece-se requisitos, normas e medidas para que haja maior igualdade na participação na educação, emprego, renda e seguro social, acessibilidade, vida familiar e integração pessoal, assim como na área de esportes, religião, pesquisa, políticas públicas, legislação, etc.

Em 1994, foi criada a Declaração de Salamanca (ONU), onde passou-se a tratar de procedimentos, assim como de padrões que fossem capazes de equalizar as oportunidades para pessoas com deficiência, estabelecendo princípios, políticas e práticas na área da educação especial e cobrando dos Estados a educação para pessoas com deficiência dentro de seus sistemas educacionais. No ano de 1999 foi aprovada a Carta para o Terceiro Milênio, em Londres na Grã-Bretanha. O objetivo do documento é criar medidas capazes de promover o empoderamento e inclusão social, buscando apoio dos países para intensificar a luta pelos direitos das pessoas com deficiência, sendo esta uma estratégia-chave do programa (MARI, 2013).

No ano de 1996, a Instrução Normativa nº 7 de 21 de março passou a disciplinar o exercício do direito das pessoas com deficiência se inscreverem em concurso público para provimento de cargos, devendo ter atribuições compatíveis com suas deficiências. Já a Lei nº 9.527 de 10 de dezembro de 1997 faz referência a concessão de horário especial aqueles servidores que possuem deficiência, desde que ela seja comprovada por junta médica oficial (MARI, 2013).

Em 25 de setembro de 1999, foi criada a Declaração de Washington cujo objetivo era criar o compromisso com aquilo que havia sido assumido na Conferência de Cúpula "Perspectivas Globais

sobre Vida Independente para o Próximo Milênio" do Movimento de Direitos das pessoas com Deficiência. Dois anos depois, em 05 de junho de 2001 foi aprovada a Declaração Internacional de Montreal tratando da inclusão e propondo a criação de uma "sociedade inclusiva", propondo desenhos inclusivos em ambientes, produtos e serviços. Ainda são marcos importantes a serem citados:

> Em 23 de março de 2002 é aprovado Parâmetros para construção da sociedade em Madri, Espanha, no Congresso Europeu de Pessoas com Deficiência, comemorando a proclamação de 2003 como o Ano Europeu das Pessoas com Deficiência. Aprovada no dia 18 de outubro de 2002 - DPI – Declaração de Sapporo – Mudanças na Sociedade, realizada por 3.000 pessoas, em sua maioria com deficiência, representando 109 países, por ocasião da 6ª Assembleia Mundial da Disabled Peoples' International – DPI, realizada em Sapporo, Japão. (Mari,2013, p.07).

Em 18 de outubro de 2002 é promulgada a Declaração de Caracas, compondo as Resoluções da Rede Ibero-Americana de Organizações Não-Governamentais de Pessoas com Deficiência e suas Famílias. Em agosto de 2006 foi realizada a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

> Há ainda uma farta relação de instrumentos legais brasileiros que abordam e normatizam questões ligadas às pessoas com deficiência. A Carta de 1988 por, foi considerada o marco jurídico da transição ao regime democrático, visito que aumentou os direitos e garantias fundamentais, assegurando o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos. A inovação trazida pela Carta de 1988 aumenta os direitos e garantias, não apenas os direitos civis e políticos, mas também os sociais. (Mari 2013, p.08).

Não há dúvidas, porém, que é a Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 uma das mais importantes para a configuração das demais legislações brasileiras, pois é ela que serve de tripé para os demais decretos, leis, portarias e resoluções oficiais que passaram a referir-se a pessoas com deficiência. São inúmeros os artigos que tratam da questão da inclusão da pessoa com deficiência e no artigo 37, III, por exemplo, estabelece-se que "a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas com deficiência e definirá os critérios de sua admissão", no capítulo II "Dos Direitos Sociais", o art.7º proíbe qualquer tipo de discriminação em relação a salário e critérios de admissão para o trabalho da pessoa com deficiência.

Em 2008, Mari (2013) cita o lançamento do Projeto Nacional de Incentivo à Aprendizagem de Pessoas com Deficiência do Ministério Público do Trabalho (MPT) e Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), onde além de vagas, prevê-se a necessidade de que haja um contrato de aprendizagem cujo objetivo é promover o treinamento e qualificação dessas pessoas, o que facilitaria sua inclusão no mercado de

trabalho. No art. 7º, XXXI, da CF está expresso, que se proíbe a discriminação na contratação da pessoa com deficiência no contrato de trabalho, assim se efetiva o direito fundamental e sua efetiva integração social nos meios de trabalho, ainda se dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Como o art. 93 da lei 8213/91:

> Da Habilitação e da Reabilitação Profissional
>
> A empresa com 100 (cem) ou mais empregados está obrigada a preencher de 2% (dois por cento) a 5% (cinco por cento) dos seus cargos com beneficiários reabilitados ou pessoas portadoras de deficiência, habilitadas, na seguinte proporção:
>
> I. I - até 200 empregados.....2%;
>
> II. II - de 201 a 500.....3%
>
> III. III - de 501 a 1.000.....4%;
>
> IV. IV - de 1.001 em diante. .....5%.
>
> § 1o A dispensa de pessoa com deficiência ou de beneficiário reabilitado da Previdência Social ao final de contrato por prazo determinado de mais de 90 (noventa) dias e a dispensa imotivada em contrato por prazo indeterminado somente poderão ocorrer após a contratação de outro trabalhador com deficiência ou beneficiário reabilitado da Previdência Social. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015)
>
> § 2o Ao Ministério do Trabalho e Emprego incumbe estabelecer a sistemática de fiscalização, bem como gerar dados e estatísticas sobre o total de empregados e as vagas preenchidas por pessoas com deficiência e por beneficiários reabilitados da Previdência Social, fornecendo-os, quando solicitados, aos sindicatos, às entidades representativas dos empregados ou aos cidadãos interessados. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015)
>
> § 3o Para a reserva de cargos será considerada somente a contratação direta de pessoa com deficiência, excluído o aprendiz com deficiência de que trata a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015)
>
> § 4o (VETADO). (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência) (lei 8213/91)

Os Contratos de trabalho para as pessoas com deficiência, tem seus amparos legais pela lei não trazendo distinções, mas sim assegurando que a pessoa com algum tipo de limitações ou seja deficiência, seja ela der qualquer natureza possa ser inclusa, de maneira que essas empresas se adapte as necessidades destas pessoas e cumpram a rigor as leis que muitas das vezes não tem uma fiscalização e um rigor para seu cumprimento, estas empresas que não se importam em adaptar e incluir a igualdade nessa inclusão, e sim deixe a cargo das próprias pessoas com deficiência que estas se adaptem a vaga ou o contrato estabelecido por elas , isso acaba que muitos desistam de procurar empregos, se isolam e desistem por receio pelas dificuldades imposta. Ainda com tantas leis para amparar estas pessoas, estas empresas não são punidas devidamente pelos seus atos em relações a

estas contratações, e até mesmo em preconceitos seja ele por serem mulheres, de raça ou cor, e também a acessibilidade que é um grande obstáculo seja nas empresas ou nas vias públicas de acesso, já que ainda estes acessos é muito precária no nosso pais, limitando estas pessoas de acordo com o grau da deficiência e também relativamente está ligada ao sua condição socioeconômica.

Esperasse que políticas de socialização, de incentivo fiscal, de incentivo social para inserir estas pessoas no Contrato de trabalho tenha um maior avanço de inclusão com base nas constituição, dos tratados e convenções, da lei LBI (Lei Brasileira de Inclusão de 2015) e da lei de cotas , já se nota que são grandes os aspectos de mudança no mercado de trabalho em relação as estas pessoas com deficiência, já que maior parte destas se encontram desempregadas e desamparadas socialmente por vários fatores, então recentemente a vários questionamento sobre estas conquistas.

Dados apontam que com base na lei de cotas, seriam destinadas mas de 01 milhão de vagas de trabalho para pessoas com deficiência, analisando essas informações sociais que

estão disponíveis, pela RAIS do Ministério da Economia, que e basicamente o registro dos vínculos formais ou de carteira de trabalho, se nota que esse número e muito pequeno ao qual a lei foi esperada , pois quando esta empresas comunicam que está contratando o trabalhador com deficiência, percebesse que há ainda desafios a serem enfrentados para a igualdade de todos no trabalho, pois se tem aproximadamente 400 mil trabalhadores registrados formalmente, menos da metade dos esperado de preenchimento das vagas ofertada pela lei de cotas, vemos que o retrocesso ainda se estagna, ainda há o descumprimento de desta lei , a falta de informações para estas pessoas, são dados que preocupam , já que há o mercado de trabalho formal e informal, assim sendo este número maior ainda do que os dados oficiais(DIESSE,2020).

A pandemia foi bastante severa para as pessoas com deficiência, os desligamentos foram maiores nessa fase, e pelos números de demissões durante este processo, as pessoas com deficiências já tinha dificuldades para se conquistar a inclusão e conseguir entrar no contratos de trabalhos, e com o aumento de desempregados o reflexo se torna maior para estas pessoas que tem desvantagens em relação a outras , muitas empresas falam em responsabilidade social , mas não se aplicam as pessoas com deficiências, então se vê que mesmo com um conjunto de leis para garantir a igualdade social e inclusão economicamente dessas pessoas na pratica não se vê nas coisas mais simples, exemplo: um cadeirante não consegue pegar um ônibus , tem que esperar por horas por um ônibus adaptado já q não são todos os ônibus que tem suporte para estas pessoas , se vê nas ruas e calcadas a dificuldade

de locomoção, assim se conclui que o processo de estruturação para incluir estas pessoas do trabalho começa desde seu lar, trajeto e local de trabalho.

O Brasil tem várias conquistas que vem se efetivando na luta histórica para efetivar estes direitos desde 1982, assim sendo celebrado em 21/09 o dia nacional Da Luta da Pessoa Com deficiência, foi criada por decreto de lei nº 11.133 de 14 de Julho de 2005, essas conquistas foram historicamente obtidas por lutas das pessoas interessadas , ou seja da própria pessoa com deficiência, então vemos que existem várias entidades , programas , campanhas e órgãos que ajudam a estas pessoas para a importância destas leis, já que a deficiência ela além de ser concebida desde o nascimento , quando adquirida ao longo da vida, estas pessoas tem que ter a igualdade entre as outras pessoas e sua capacidade financeira e até emocional no mercado de trabalho.

4 PREVISÕES DA LEI Nº 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015 (ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA) E REPERCUSSÕES NOS CONTRATOS DE TRABALHO

Quando se analisa a história das políticas públicas sociais e a legislação em torno da inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, observam-se diferentes discursos em torno da mesma questão. De acordo com Trevisoli (2013), existem pelo menos dois tipos de problemas em torno da contratação de pessoas com deficiência, uma é a falta de qualificação desses indivíduos e a outra é a necessidade de adequação de seu perfil as necessidades da empresa. De acordo com o autor, nem todas as áreas de uma empresa podem aproveitar uma pessoa com deficiência.

Ainda de acordo com Trevisoli (2010), em 2007, o Sistema Nacional de Emprego (SINE), ofertou 36.837 vagas de emprego, sendo que apenas 20% dessas (7.206) foram preenchidas. Especificamente em São Paulo, foram mais de 19 mil vagas oferecidas e pouco mais de 2 mil foram preenchidas. Sobre esse tipo de situação, se afirma que:

> A explicação, do nosso ponto de vista, não é tão simples assim. Afirmar que esses dois fatores, por si só, são as causas da não contratação das pessoas com deficiência, é ignorar todo o contexto que envolve sua contratação, situações que extrapolam o tema formação profissional e barreiras arquitetônicas. (Rodrigues,2011)

Buscando explicar as inúmeras dificuldades que as pessoas com deficiência encontram no mercado de trabalho, Freitas (2009) afirma que há pelo menos três tipos de dificuldades para que a pessoa com deficiência seja inserida no mercado de trabalho: a maneira como os gestores das instituições veem a deficiência, a necessidade de adequação de condições e práticas de trabalho pelas empresas e ainda a necessidade de que a satisfação das pessoas com deficiência inseridas no mercado de trabalho seja

avaliada. Diante desse contexto, Rodrigues (2011) cita o conceito de gestão da diversidade, que segundo o autor vem ganhando espaço na sociedade e nas empresas:

> O conceito de "Gestão da Diversidade" vem ganhando espaço nas discussões realizadas pelos profissionais da área de Recursos Humanos (RH). Basicamente ele se refere à diversidade humana que compõe o quadro de funcionários da empresa, destacando que essa diversidade deve ser entendida como uma vantagem competitiva da empresa, ou seja, em último caso deve agregar valor ao produto oferecido (RODRIGUES, 2011, p.46).

Quando se fala em gestão da diversidade, remete-se a necessidade de que sejam tomadas ações em prol da inclusão de pessoas com deficiência nas instituições, estas que precisam basear-se em ações afirmativas2 que façam com que a lei seja cumprida, beneficiando pessoas que são minorias ou grupos que são excluídos. É um conceito que busca direcionar ações para diferentes identidades.

De acordo com Araújo e Schmidt (2006), as prioridades estabelecidas pelas empresas que visam ao lucro a qualquer custo fazem com que haja maiores dificuldades ainda de que pessoas com deficiência sejam empregadas. Os autores também definem algumas dificuldades nesse processo de inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho, citando que a maioria está ligada a própria empresa e poucas aos indivíduos com deficiência. Sobre tal questão:

> O conjunto de todos os motivos apresentados inclui: baixa escolaridade (30%); pouca oferta de mão de obra (25%); qualificação profissional ruim (16%); problemas de espaço físico na empresa (9%); possíveis problemas de conduta (6%); resistência dos dirigentes da empresa (6%); falta de preparo da empresa para o recrutamento (4%) e outros motivos (4%). (Rodrigues,2011, p.49).

A maioria das instituições empresariais continua a não apresentar tolerância ou solidariedade às deficiências, desconhecendo o potencial que pessoas com deficiência podem apresentar e ainda não respeitando a legislação vigente que obriga instituições de maior3 porte a contratarem pessoas com deficiência.

Tanaka e Manzini (2005) afirmam que pesquisas deixam claro que os empresários acreditam que a maior dificuldade na contratação de pessoas com deficiência esteja nas próprias pessoas:

> Pelas limitações da deficiência; nas instituições que as atendem, na medida em que afirmam que as oficinas desenvolvidas nelas não preparam a pessoa com deficiência para a realidade do mercado; na arquitetura e transporte urbano, pois elas não conseguem chegar à empresa. Porém, ficou evidente durante as entrevistas que as empresas: esperavam encontrar a pessoa com deficiência já treinada e preparada; não abriam mão das exigências que realizavam para os trabalhadores sem deficiência (experiência, escolaridade, etc); contratavam apenas pessoas que possuíam deficiências que não necessitassem de mudanças arquitetônicas; e esperavam que a pessoa se adaptasse à função, pensando até mesmo em mecanismos de "criar" funções a serem exercidas, sem se importar

> em adaptar a função à pessoa com deficiência (TANAKA e MANZINI, 2005, p.123).

Outra perspectiva é trazida por Rosa (2009) para quem, sejam empresas públicas ou estatais, não há interesse na política inclusiva e mesmo naqueles casos minoritários, onde a empresa contrata pessoas com deficiência, o processo de seleção, contratação e adaptação acaba sendo estruturado para atender apenas alguns tipos de deficiência. Sobre isto, se argumenta:

> As empresas preferem contratar pessoas cujas características as aproximam mais do padrão dos demais funcionários e evitam despesas com adaptações de qualquer natureza. Em última instância, esses processos de contratação devem satisfazer as exigências das empresas de "extrair o máximo de trabalho, de produtividade e de lucro" (Rosa, 2009, pag. 16) e os trabalhadores contratados nesses processos devem adaptar-se ao posto de trabalho submetendo-se, inclusive às regras da competição, as quais selecionam os mais produtivos e eliminam os inaptos ou improdutivos. (Rodrigues ,2011, p.49).

Falta, portanto, na maioria dos casos programas específicos para contratação de pessoas com deficiência, assim como políticas internas que promovam o debate em torno da inclusão, assim como fiscalizações rigorosas em empresas que participam da cota a pessoa com deficiência, assim não só visando o lucro, mas ao incentivo para maiores contratações, com incentivos fiscais e de responsabilidade social. Os representantes das empresas não podem permanecer passivos diante das questões que envolvem as pessoas com deficiência.

4.1 CONTRATO DE TRABALHO E RELAÇÃO DE EMPREGO NO BRASIL

A sociedade precisa posicionar-se melhor diante da questão, pois ela é responsável pela construção de práticas e de instituições mais inclusivas, devendo lutar por processos seletivos que respeitem as diversidades e que possibilitem que pessoas com deficiência tenham um acesso mais facilitado ao mundo do trabalho.

Garcia (2010) afirma que há, pouco mais de 6 milhões de pessoas com deficiência que possuem idade para trabalhar. No ano de 2009 0,7 do total de 41,2 milhões de brasileiros que estão empregados eram pessoas com deficiência, em torno de 288,6 mil pessoas. No ano de 2008, porém, eram cerca de 323.200 pessoas com algum tipo de deficiência empregados, o que demonstra a diminuição do acesso ao mercado de trabalho por essas pessoas. O gráfico 1 representa a evolução do número de pessoas com deficiência contratadas no brasil de 2007 a 2013.

Observe: **Figura 1**

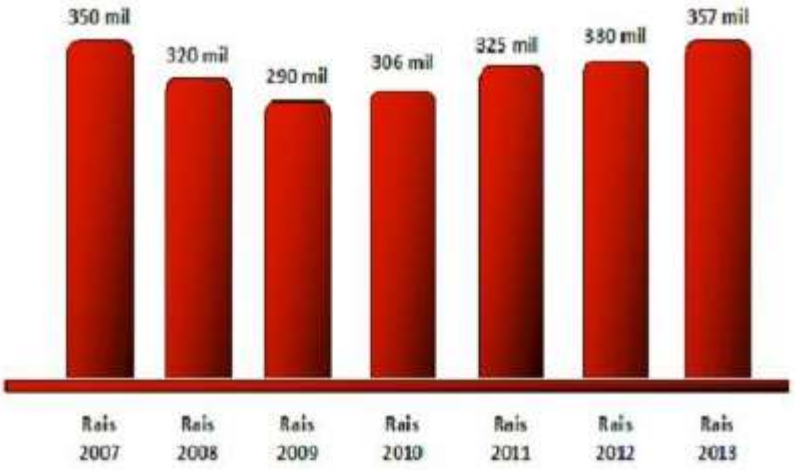


Gráfico 1: Pessoas com deficiência empregadas de 2007 a 2013

Fonte: Schwarz e Haber (2014)

Pode se afirmar que:

> É importante notar que a queda significativa dos trabalhadores com deficiência no mercado de trabalho formal se deu mesmo com o aumento da fiscalização e consequentes multas aplicadas por parte do MTE, demonstrando que as ações atuais vêm sendo insuficientes para senão aumentar, ao menos manter nos patamares dos anos anteriores. Prova disso são os dados apresentados pela Secretaria de Inspeção do Trabalho. Segundo relatório estatístico, o número de autos de infração lavrados por conta do não 51 cumprimentos da lei de cotas (lei 8.213/91) saltou de 336 em 2005 para 1.167 em 2010 (54), sendo que o número de pessoas com deficiência que tiveram vínculo de trabalho registrado devido à ação fiscal também aumentou nos últimos três anos: dados do MTE indicam que em 2008, 2009 e 2010 foram respectivamente de, 25.844, 26.449 e 28.752 (5633, 5734,5835). Assim, enquanto nos últimos anos, a fiscalização, consequentemente autos de infração e registro de pessoas com deficiência mediante ação fiscal evoluem, o número de pessoas com deficiência trabalhando no mercado formal diminuem, exceto no ano de 2010. (Rodrigues,2011, p.50).

Quase uma década depois, em 2018 houve cerca de 486 mil pessoas com deficiência com empregos formais no país, cerca de 1% das ocupações do mercado formal. Em 418 mil pessoas com deficiência empregadas em 2016 e 441 mil em 2017, o que deixa claro que a situação tem melhorado, mesmo que em passos lentos. Para Santos Neto (2020, p.01) “o crescimento está relacionado com o aumento da fiscalização dos órgãos públicos sobre as empresas, mas também com uma melhor definição das regras da Lei de Cotas a partir de 2015” quando foi promulgado o Estatuto da Pessoa com Deficiência.

O gráfico 2 traz uma referência sobre os tipos de pessoas com deficiência contratados pelo mercado de trabalho:

Figura 2:



Gráfico 2: tipos de pessoas com deficiência contratadas no mercado de trabalho

Fonte: Schwarz e Haber (2014)

Observa-se que a maior parte dos contratados no mercado de trabalho são pessoas com deficiência auditiva (61%), seguidos da deficiência mental ou intelectual (27%), deficiência física (8%) e deficiência visual (3%). Logicamente esses dados podem variar pelo tipo de instituição, pois determinado tipo de deficiência poderá encaixar-se com mais facilidade no perfil e nas necessidades da empresa.

Em dados numéricos, o gráfico 3 demonstra que são 175 mil deficientes físicos, 73 mil deficientes surdos, 22 mil deficientes cegos e 4 mil com mais de uma deficiência. São cerca de 30 milhões de pessoas com deficiência em idade para trabalhar e apenas 330 mil com carteira assinada (CUT, 2014).

Figura 3:



Gráfico 3: Número de pessoas com deficiência empregadas

Fonte: Schwarz e Haber (2014)

Diante de todo esse contexto apresentado, as leis 10.048, 10.098, 8.112, 8.213 e o Decreto 5.296 são vistas como de grande importância para que o poder público consiga promover uma maior inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, mesmo que isto encontre barreiras nas instituições e na política de constante busca por lucros.

As reflexões sobre como é difícil a inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho brasileiro, onde mesmo com mais de 20 anos da lei de cotas, há inúmeros desafios que precisam ser vencidos. Segundo o autor:

> No Brasil, toda empresa com 100 funcionários ou mais é obrigada por lei a ter de 2% a 5% dos seus cargos preenchidos por pessoas com deficiência. É o que prevê o artigo 93 da Lei nº 8.213/91, também conhecida como Lei de Cotas, que apesar de seus quase 30 anos ainda não é plenamente cumprida. Em se tratando de mercado de trabalho, as pessoas com deficiência ainda enfrentam muitos desafios. (Santos Neto, 2020).

Há um desconhecimento por parte da grande maioria da população sobre a legislação existe e a falta de conhecimento das pessoas acaba inibindo a adesão das empresas aos programas de inclusão. A existência de cotas é tratada como um passo importante para a diminuição do preconceito e para uma maior aceitação das pessoas com deficiência, assim como acontece com o esporte paraolímpico e com as inúmeras lutas por acessibilidade. Afirma-se:

> Os resultados da pesquisa [...] mostraram que ainda existe desconhecimento por parte desses gestores e profissionais de RH em relação à legislação. Além disso, a inserção de pessoas com deficiência no setor é vista por eles como um dificultador. A maioria relata que elas devem ser inseridas na área administrativa. Os principais fatores que contribuem para isso são as barreiras arquitetônicas (a falta de adaptação dos espaços físicos, muito comum em sedes industriais mais antigas) e as próprias características de risco do setor, como a presença de altas temperaturas ou o uso de maquinário pesado. A pesquisa também constatou que há escassez de treinamento para os profissionais em relação à inserção e manutenção das pessoas com deficiência na empresa. (Santos Neto,2020, p. 01)

Muitas pessoas com deficiência pelas dificuldades encontradas em adentrar ao mundo do trabalho acabam não tendo a qualificação que a empresa deseja e isto aumenta as dificuldades. São, portanto, diferentes fatores que geram a situação de dificuldade crônica que o indivíduo com deficiência encontra de adentrar no mercado de trabalho brasileiro, conquistando sua autonomia e maior dignidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo tem como finalidade de mostrar as repercussões da lei 13.146 de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), assim respondendo a problemática, a inserção da pessoa com deficiência dentro dos contratos de trabalho ainda vem enfrentando desafios para que estas pessoas sejam inseridas de forma que sejam amparadas pela lei e pelas empresas para que se possam sentir socialmente incluídas e autossuficientes para o trabalho, trazendo o seu sustento e se o sentimento de utilidade para a sociedade. Como a existência da lei de cotas que gerou reflexos jurídicos de grande benefício, que garante o direito do indivíduo com deficiência de ter acesso ao mercado de trabalho, porém, sua simples existência não impede que a prática da questão envolva inúmeros desafios que precisam ser vencidos para que a inclusão efetivamente venha a acontecer. Há de se considerar ainda que apenas inserir a pessoa com deficiência na instituição não efetiva a inclusão, é preciso que ela seja qualificada, que espaços de trabalho sejam adaptados para que seu potencial seja aproveitado de forma mais produtiva.

As instituições empresariais continuam negligenciando as obrigações que tem de oferecer cotas a esses indivíduos e ainda limitam aquelas oferecidas a determinados tipos de deficiência. Permanece ainda o preconceito e a exclusão e para o deficiente, não poder trabalhar, não colocar em prática suas potencialidades ainda é reflexo de toda a história vivenciada por eles, marcada por exclusão, preconceito e falta efetivação dos direitos.

Nesse sentido, conclui-se que apesar de todos desafios enfrentados pela pessoa com deficiência no mercado de trabalho, a lei 13.146/2015, além da lei de cotas trouxe grandes avanços e dados positivos, são 400.000 mil brasileiros empregados formalmente, menos de 1% das pessoas empregadas formalmente no pais, isso já é uma vitória para estas pessoas que buscam a igualdade e cada vez mais diminuindo o preconceito e as barreiras enfrentadas por eles. Porem há ainda muito o que ser feito para que estes números sejam maiores e de grandes avanços nos contratos de trabalho, por que o número de pessoas com deficiência desempregados ainda e alto, cerca de mais de 6% da população tem algum tipo de deficiência, dados esse fornecidos pelo IBGE.

Não há dúvidas de que um dos maiores desafios a serem vencidos pela Política Nacional de Saúde do Brasil refere-se às questões ligadas ao trabalho, pois mesmo havendo vários instrumentos legislativos que incentivam, assim como amparam a empregabilidade da pessoa com deficiência, ingressar no trabalho é algo não apenas difícil, mas em muitos casos, até mesmo impossível para muitas pessoas com deficiência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANHA, Maria Salete Fábio. Projeto Escola Viva: garantindo acesso e permanência de todos os alunos na escola: necessidades educacionais especiais dos alunos. Brasília: 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/visaohistorica.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2021.

ARAÚJO, Elizabeth Alice Barbosa Silva; FERRAZ, Fernando Basto. O conceito de pessoa com deficiência e seu impacto nas ações afirmativas brasileiras no mercado de trabalho.

Anuais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza – CE, junho de 2010. Disponível em http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3348.pd. Acesso em 20 de junho de 2021.

ARAÚJO, J. P; SCHMIDTM, A. A inclusão de pessoas com necessidades especiais no trabalho: a visão de empresas e de instituições educacionais especiais na cidade de Curitiba. Rev Bras Ed Esp. 2006 maio-ago; 12 (2): 241-54

BRASIL, Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Diário Oficial da União, Brasília, 26 ago. 2009.

BRASIL. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Brasília, 1998. Disponível em <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139423_por>. Acesso em 13 de junho de 2021.

CARVALHO-FREITAS MN de. Inserção e gestão do trabalho de pessoas com deficiência: um estudo de caso. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. 13: p121-38. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rac/v13nspe/a09v13nspe.pdf>. Acesso em 06 de setembro de 2021.

CUT. Confederação Nacional dos metalúrgicos. Inclusão no mercado de trabalho é um dos desafios do Estatuído da Pessoa com Deficiência. Disponível em <https://www.cnmcut.org.br/conteudo/inclusao-no-mercado-de-trabalho-e-um-dos-desafios-do-estatuto-da-pessoa-com-deficiencia?id=1250&category=0>. Acesso em 10 de setembro de 2021.

DINIZ, Débora. O que é deficiência. São Paulo, SP: Coleção Primeiros Passos, 2007

GARCIA, V. G. Pessoas com deficiência e o mercado de trabalho: histórico e o contexto contemporâneo. Tese – Doutorado. Campinas (SP): Universidade Estadual de Campinas; 2010.

GUGEL, Maria aparecida Gugel. Pessoas com Deficiência e o Direito ao Trabalho. Florianópolis: Obra Jurídica, 2007.

LÔBO, Márcio Martins Bites. Lei Brasileira de Inclusão. Análise da construção da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa Com deficiência – lei nº 13.146 de 2015. Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas Bacharel em Gestão de Políticas Públicas). Brasília, 2016,

MARI, Elena Lourenço. Trajetória Histórica dos Direitos da Pessoa com Deficiência. 2013. Disponível em <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2013/2013_uem_edespecial_pdp_marcia_elena_lourenco_mari.pdf>. acesso em 05 de setembro de 2021.

PIOVESAN. Flávia. Temas de Direitos Humanos. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

RODRIGUES, Ana Paula Neves; LIMA, Claudia Araújo de. A história da pessoa com deficiência e a educação especial em tempos de inclusão. Revista de Educação, Universidade Federal do Pernambuco, Caruaru, Brasil, v.3, n.5, 2017.

RODRIGUES, Leandro Cássio. A inclusão de pessoas com deficiência no mercado de trabalho: um estudo de caso. Dissertação de Mestrado Profissional apresentada à Pós-Graduação da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade de Campinas – UNICAMP, 2011.

ROSA, E. R da. O trabalho das Pessoas com Deficiência e as Relações Sociais de Produção Capitalista: Uma análise crítica da política de cotas no Brasil. [Dissertação]. Paraná (PR): Universidade Estadual do Oeste do Paraná; 2009

SANTOS, NETO, Samuel Ribeiro dos. A difícil inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. 2020. Disponível em

https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2020/09/23/dificil-insercao-de-pessoas-com-deficiencia-no-mercado-de-trabalho>. Acesso em 05 de setembro de 2021.

SCHWARZ, Andrea; HABER, Jaques. Mercado de trabalho par pessoas com deficiência física. 2015. Disponível em <https://www.ethos.org.br/cedoc/ethos-direitos-humanos_mercado-de-trabalho-para-pessoas-com-deficiencia/>. Acesso em 08 de setembro de 2021.

SILVA, Otto Marques da. A Epopéia Ignorada: A pessoa Deficiente na História do Mundo de Ontem e de Hoje. São Paulo: CEDAS, 1986.

SILVA, Priscila Neves et al. Inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho em Belo Horizonte, Brasil: cenário e perspectiva. 2015. Disponível em

<https://www.scielosp.org/pdf/csc/2015.v20n8/2549-2558/pt>. Acesso em 18 de abril de 2021.

TANAKA, E. D. O, Manzini EJ. O que os Empregadores Pensam Sobre o Trabalho da Pessoa com Deficiência. Rev Bras Ed Esp. 2005 maio-ago; 11 (2):273-94

TREVISOLI, A. Lei de cotas para contratar deficientes precisa ser flexibilizada. Portal dos Administradores, 2008. Disponível em <http://www.administradores.com.br/informe-se/informativo/lei-de-cotas-para-contratardeficientes-precisa-ser-flexibilizada/14842/>. Acesso em 05 de setembro de 2021.

Capítulo 29

10.37423/220606218

O QUE A MULHER POTIGUAR TEM? A DISCUSSÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO QUE QUEREMOS PELAS MULHERES DO LEGISLATIVO DO RN

Aline Nalon Ribeiro Neves — *Universidade Federal do Rio Grande do Norte*

Pedro Henrique Bezerra de Farias — *Universidade Federal do Rio Grande do Norte*

Winifred Knox — *Universidade Federal do Rio Grande do Norte*

Resumo: O cenário político potiguar apresenta, historicamente, um perfil oligárquico e masculino, marcadamente com a predominância das famílias Rosado, Alves e Maia, o que contribui com determinadas narrativas, posturas e pautas políticas. A ocupação da mulher nesses espaços caracteriza-se como uma conquista, especialmente quando trata-se daquelas de origem popular e com outras vivências, que oportunamente vem pautando e construindo outras formas de desenvolvimento para o Rio Grande do Norte. Este trabalho propõe refletir acerca das contribuições das mulheres para o desenvolvimento potiguar e a construção de redes, através da análise da atuação de mulheres no legislativo municipal e estadual do RN, por meio de pesquisa qualitativa, bibliográfica e análise documental (CORTES, 1998). Assim, objetiva-se realizar: a) levantamento de dados acerca de programas propostos por mulheres no legislativo potiguar, que privilegiam a agricultura familiar, agroecologia, economia solidária; b) analisar pontos de intersecção entre esses mandatos, a fim de identificar a existência de redes de mulheres no legislativo potiguar; e c) identificar a composição desses mandatos, a fim de identificar a presença de profissionais do Campo de Públicas e entender se existe a presença de mulheres e o perfil delas. Como hipóteses, destacamos: i) as pautas acerca da agricultura familiar, agroecologia, economia solidária historicamente estiveram à margem das discussões sobre o desenvolvimento no RN e, somente com a atuação das mulheres, passou a figurar um papel central nas políticas públicas; ii) para pautar essas temáticas no legislativo e viabilizá-las nas políticas públicas, é imprescindível a construção de redes entre essas mulheres eleitas; iii) os mandatos dessas mulheres apresentam uma composição heterogênea, com marcada participação feminina, que podem contribuir sobre o debate de interseccionalidade na política norte rio grandense.

Palavras-chave: Legislativo. Potiguar. Mulheres. Desenvolvimento.

INTRODUÇÃO

A questão do desenvolvimento, tem sido comumente atravessada por um contexto de hegemonia, em que predomina um viés econômico, positivista e tecnicista, expresso através de indicadores econômicos, com ênfase nas experiências institucionais e predominantemente masculinas (MARTINS, 2002). No entanto, essa perspectiva hegemônica de desenvolvimento deixa de contemplar as experiências locais, como é o caso da agricultura familiar, da agroecologia e da economia solidária, bem como também as experiências das mulheres, que não são concebidas num contexto institucional e que não são medidas pelos parâmetros estabelecidos pelo Estado. Para esta pesquisa adotamos os conceitos de Agricultura familiar (NEVES, 2012), Agroecologia (GUHUR; TONÁ, 2012), e Economia solidária (LANZA et. al., 2014).

O cenário político potiguar, majoritariamente com a predominância masculina e oligárquica que, historicamente, invisibiliza as mulheres de camadas populares, se traduz em um palco que, junto a invisibilidade delas, algumas pautas como a agricultura familiar, agroecologia, agricultura urbana e periurbana, economia solidária também se apagam em determinados momentos da história, ganhando força apenas quando elas chegam à representatividade política efetiva e trazem consigo, a partir de suas trajetórias, o desenvolvimento articulado e alinhado nos diferentes âmbitos em que estão inseridas e/ou que passaram, assim fazendo a política se efetivar em políticas públicas.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo central discutir a atuação de três mandatos de mulheres no legislativo potiguar, com o fito de compreender a contribuição das mulheres para o desenvolvimento no estado do Rio Grande do Norte e identificar como se articulam para tal. Para tanto, foi realizado, além de pesquisa bibliográfica, uma consulta em documentos públicos nos sítios eletrônicos da Câmara Municipal de Vereadores de Natal e da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, além de mídias oficiais dos mandatos (CORTES, 1998).

O artigo encontra-se dividido em duas seções. Na primeira delas é realizado uma análise com vistas a identificar intersecções entre os mandatos das Vereadoras de Natal Divaneide Basílio (PT/RN) e Brisa Bracchi (PT/RN) e da Deputada Estadual Isolda Dantas (PT/RN), com o intuito de mapear a produção legislativa e atuação política delas e identificar possível incidência de redes de mulheres no legislativo potiguar. O critério de inclusão utilizado para escolha das mulheres foi pelas suas produções legislativa que privilegiam as discussões de gênero, suas trajetórias de vida e defesa pelas minorias políticas e origem popular.

Na segunda seção, para contribuir com as discussões sobre o desenvolvimento, discutiu-se sobre o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária – PECAFES, uma proposição de uma Deputada Estadual do RN. A escolha quanto ao foco do desenvolvimento, por meio da análise do referido Programa, ocorreu em virtude da inserção dos autores na linha de pesquisa "Espaços Rurais e Dinâmicas Territoriais" no Programa de Estudos Urbanos e Regionais – PPEUR, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, uma vez que o PECAFES possibilita um recorte analítico ao qual abrange a economia solidária, agroecologia e agricultura familiar, dentre outras temáticas oportunas à linha de pesquisa e interesses dos pesquisadores.

1. INTERSECÇÕES ENTRE MANDATOS DE MULHERES NO LEGISLATIVO POTIGUAR

O cenário político brasileiro é um espaço social que reproduz desigualdades e, historicamente, apresenta uma sub-representação das mulheres. No Estado do RN não seria diferente e, além do espaço político ser predominantemente masculino, soma-se a isso uma acentuada influência das oligarquias, que invisibiliza as camadas populares, em especial as mulheres.

Segundo informações veiculadas pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, nas últimas eleições de 2020 houve um aumento do número de vereadoras eleitas de 19,2%. No ano de 2021, 16,1% dos candidatos escolhidos pelo eleitorado foram mulheres, enquanto que em 2016 o índice foi de 13,5 %. Considerando os termos percentuais, os estados do Rio Grande do Norte e do Acre se destacaram com 21,9% e 21,2%, respectivamente (GOVERNO FEDERAL, 2021). Esse aumento está longe de ser comemorado, considerando que o percentual do número de mulheres no país é 51,8%, enquanto que os homens perfazem 48,2%, ou seja, a balança ainda não está equilibrada e as mulheres ainda estão subrepresentadas (IBGE EDUCA, S/D).

Ao mesmo tempo, nota-se na nas últimas décadas uma efetiva participação feminina na política. A Marcha das Margaridas é um desses exemplos, considerada a maior ação de mulheres do campo da América Latina, mobilizando entre 20 e 100 mil mulheres em Brasília, capital do país, conforme cada edição. A ação é construída em parceria com movimentos sociais, feministas, de mulheres, centrais sindicais e organizações internacionais. Deve-se acrescentar que foram realizadas até o momento seis ações nacionais de rua da Marcha das Margaridas ao longo dos mais de 20 anos de sua existência (TEIXEIRA, 2021). Percebe, por fim, que não há número reduzido de mulheres nem em termos

percentuais de população, nem relacionado a uma baixa participação feminina nas discussões políticas, pelo contrário, nota-se intensa e duradoura participação que, no entanto, não se reflete em um percentual de mulheres eleitas paritário em relação aos homens.

Essa seção objetiva refletir a respeito dessa lacuna histórica, qual seja a sub-representação de mulheres oriundas das camadas populares e, para tanto, refletiremos sobre a trajetória de mulheres eleitas para o legislativo potiguar, no sentido de discutir sobre as pautas levantadas por elas, bem como identificar a construção de redes no legislativo potiguar. Serão analisados, portanto, os mandatos populares da Deputada Estadual Isolda Dantas (PT/RN), da Vereadora do Natal Divaneide Basílio (PT/RN) e da também vereadora do Natal Brisa Bracchi (PT/RN). O critério de inclusão das mulheres foi pela produção legislativa que privilegia as discussões de gênero, trajetória de vida de defesa e luta pelas minorias políticas e origem popular.

A respeito das redes, Andrade (2006, p. 55) destaca que é imprescindível entender a complexidade e inter-relação entre os diversos "atores – estatais e não-estatais – na resolução de problemas comuns dentro do espaço público". Destrinchar as redes compostas por atores diversos é, ao mesmo tempo, entender a política e a criação e a implementação das políticas públicas. De modo mais aproximado a discussão levantada acima sobre as oligarquias na política potiguar, entender a maneira como se articulam e como atuam parlamentares de origem popular contribui com as discussões de equidade, representatividade e justiça social.

A Deputada Estadual Isolda Dantas é natural de Patu/RN, viveu a infância e adolescência em Upanema/RN, em território rural e urbano. Desde os 13 anos milita no Partido dos Trabalhadores (PT), passando pelo movimento estudantil secundarista, depois já na graduação em Ciências Sociais, na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), construiu o Diretório Central dos Estudantes da instituição, na condição de presidenta. No ano de 2000, construiu a Marcha Mundial das Mulheres e de 2010-2014 trabalhou no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) nos governos Lula e Dilma. Ainda, foi Secretária Municipal de Cultura de Mossoró em 2014, eleita em 2016 para o cargo de Vereadora em Mossoró. Em 2018 foi eleita Deputada Estadual pelo PT/RN com 32.963 votos [1].

O mandato da Deputada Isolda Dantas, desde o ano de 2019, propôs 19 Projetos de Lei, dentre eles podemos destacar: i) 10.536 – Cria o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES); ii) 10.800 – que institui a Política Estadual de Assistência Estudantil (PEAES); iii) 10.794 – Reconhece como de Utilidade Pública a Associação de apoio às Comunidades do Campo do Rio Grande do Norte – AACC; iv) 10.726 – Dispõe sobre o registro de

violência doméstica e familiar por meio da Delegacia Virtual; v) 10.850 – Criação do Conselho Estadual de Políticas Públicas de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no Estado do Rio Grande do Norte[2].

As pautas defendidas pela deputada passeiam pela agricultura familiar, agroecologia, economia solidária, as questões concernentes às desigualdades de gênero, o combate da violência contra a mulher, as pautas identitárias da população LGBTI+, comunidades tradicionais, população negra, direito à cidade, educação, dentre outras. A destacada atuação de Isolda Dantas é pioneira na Assembleia Legislativa do RN que, atualmente, dos 24 parlamentares, somente 3 são mulheres, uma realidade que está longe da igualdade de gênero nesses espaços.

A partir da análise do sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do RN, pudemos elaborar um quadro síntese das principais notícias que estão vinculadas diretamente ao nome da Deputada Isolda Dantas. Por se tratar de uma vasta atuação, optou-se por selecionar notícias somente do ano de 2021, conforme pode ser visualizado no quadro a seguir.

Quadro 1: Matérias públicas disponíveis no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do RN que mencionam o nome de Isolda Dantas

Matéria	Data
Isolda Dantas sugere ações para resolver problemas de abastecimento hídrico no RN	19/07/2021
Projeto de Isolda dispõe garantias de segurança para os entregadores de aplicativos do RN	30/06/2021
Isolda destaca Lei Aldir Blanc após indicação de filme potiguar ao Festival de Cannes	17/06/2021
Projeto de Isolda Dantas trata da campanha de prevenção e erradicação do Trabalho Infantil no RN	11/06/2021
Isolda solicita ao Governo do RN reformular vacinação contra a Covid-19 para fazer plano avançar	07/06/2021
Projeto de Isolda quer cartazes informativos em hospitais sobre doulas para auxílio às gestantes	28/05/2021
Isolda Dantas quer criação de Delegacia Especializada em crimes de racismo e intolerância religiosa	17/05/2021
Isolda Dantas solicita início de vacina para trabalhadores da educação	04/05/2021
Isolda Dantas solicita recuperação do espaço do Presépio de Natal	03/05/2021
Isolda pede fortalecimento de crédito para empreendimentos da economia solidária	07/04/2021
Isolda Dantas apresenta Projeto de Lei que beneficia famílias circenses	29/03/2021
Isolda defende agilidade na conclusão da ampliação do Complexo Mário Negócio	01/03/2021
Isolda Dantas demanda abastecimento de água para comunidade de Mossoró	22/02/2021
Isolda Dantas requer Delegacia de Defesa da Criança e Adolescente para Mossoró	19/02/2021
Lei de Isolda possibilitará a entrega de 90 toneladas de sementes	09/02/2021
Governo do Estado sanciona Lei de Isolda para convivência com o semiárido	01/02/2021

Fonte: Os autores (2021)

Percebe-se, a partir do recorte temporal do ano de 2021, contabilizando até a presente data 07 (sete) meses de atuação, 16 notícias que mencionam diretamente o nome da Deputada, o que apresenta um panorama de sua acentuada atuação nas pautas de gênero, educação, economia solidária, direitos das crianças e adolescentes, enfrentamento às crises hídricas vivenciadas no interior do RN, com ênfase para Mossoró, segundo município mais populoso do Estado. Essas pautas estão diretamente ligadas a trajetória de vida de Isolda, uma mulher de origem popular, interiorana, que viveu na zona rural de Upanema, militante das causas sociais, formada em Ciências Sociais e que se auto identifica como feminista.

A despeito desta destacada atuação e transparência do mandato, a Deputada Isolda Dantas já sofreu ataques misóginos, inclusive no exercício do seu ofício na Assembleia Legislativa do RN, quando o

deputado Coronel Azevedo (PSC/RN) chegou a dizer numa reunião da comissão de Constituição e Justiça da ALRN que Isolda ficava "excitada" com seus discursos (DUARTE, 2019). Acerca das dificuldades enfrentadas pelas mulheres na política Grossi & Miguel (2001) relatam que elas são tratadas pelo masculino, há inexistência de diplomas e carteiras com os cargos eletivos no feminino, as mulheres para ocupar cargos de direção tem de sempre fazer mais, para provar a sua competência, além de outras exigências, particulares às mulheres, ligadas à aparência e ao bom cumprimento do seu papel tradicional de mãe e esposa.

A vereadora Divaneide Basílio (PT/RN) é natural de Pedro Avelino, mas reside em Natal desde os 4 anos de idade, e possui doutorado em Ciências Sociais (UFRN). No Legislativo natalense presidiu a Comissão de Defesa dos Direitos Humanos, Proteção das Mulheres, dos Idosos, Trabalho e Minorias; foi vice-presidenta da Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência e Mobilidade Reduzida e membro da Comissão de Planejamento Urbano, Meio Ambiente, Transportes, Habitação, Legislação Participativa e Assuntos Metropolitanos. Participou do pleito municipal em 2016, ficando na suplência e só no ano de 2019 assumiu o cargo de vereadora na Câmara de Natal, sendo a primeira vereadora negra da capital do RN. Em 2020 foi a mulher mais votada da cidade com 5966 votos e segundo lugar geral[3].

O mandato de Divaneide Basílio se identifica com as causas da juventude, da comunidade negra, das mulheres, da inclusão, dos movimentos sociais e de trabalhadores e o direito à cidade. A partir de levantamento de dados no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Natal, com busca por palavra-chave "mulheres", nos anos de 2020 e 2021, identifica-se 12 atuações legislativas, como pode ser visualizado no quadro a seguir:

Quadro 2: Produção Legislativa da vereadora Divaneide Basílio acerca da temática "mulheres"

Matéria Legislativa	Temática
Projeto de Lei nº 92 de 2021	Institui a Campanha Permanente de formação de profissionais da educação no combate à violência contra a mulher e dá outras providências.
Emenda Aditiva nº 45 de 2021	Emenda aditiva ao Projeto de Lei n° 97/2021 que "Cria o Dossiê das Mulheres e dá outras providências".
Projeto de Lei Substitutivo nº 3 de 2021	Dispõe sobre a vedação à veiculação de publicidade ou propaganda de caráter machista e que objetifique e/ou explore a mulher em outdoors, cartazes e letreiros
	no âmbito do Município do Natal/RN e dá outras providências.

Requerimento nº 1339 de 2021	Requer que seja enviado ofício à SEMUL, solicitando a promoção de cursos, oficinas e outras modalidades de formação organizativa, técnica e gerencial das mulheres sobre Economia Solidária, para promover a autonomia econômica das mulheres em situação de ameaça, de risco e/ou de violação de direitos,conforme emenda individual do orçamento impositivo nº 03, destinada por esta Vereadora.
Projeto de Lei nº 89 de 2021	Dispõe sobre a criação do Observatório da Mulher de Natal e dá outras providências.
Projeto de Lei nº 408 de 202	Dispõe sobre a Política Municipal de Capacitação para Mulheres Técnicas, Artistas e Produtoras Culturais e dá outras providências.
Projeto de Lei nº 287 de 2020	Dispõe sobre a reserva de 1% (um por cento) de casas populares de programas habitacionais para mulheres vítimas de violência doméstica NO ÂMBITO DO MUNICIPAL DE NATAL.
Projeto de Lei nº 373 de 2021	Institui a Semana do Laço Branco – Homens pelo fim da violência contra as mulheres no âmbito do Município de Natal.
Projeto de Lei nº 370 de 2020	"DISPÕE SOBRE A CONCESSÃO DE BENEFICIO DE AUXILIO ALUGUEL ÁS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMESTICAS E FAMÍLIAR NO MUNICÍPIO DE NATAL E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAS"
Projeto de Lei nº 165 de 2020	DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DOS BARES, CAFÉS, QUIOSQUES, PRAÇAS, CENTROS, COMPLEXOS GASTRONÔMICOS, RESTAURANTES, CASAS NOTURNAS, CASAS DE EVENTOS E DE SHOWS ADOTAREM MEDIDAS DE AUXÍLIO À MULHER QUE SE SINTA EM SITUAÇÃO DE RISCO.
Projeto de Lei nº 376 de 2020	"Dispõe sobre a isenção de tarifa de transporte coletivo público urbano de Natal às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar que tenham boletim de ocorrência registrado na Delegacia da Mulher, enquanto durar o acompanhamento pelos centros especializados de atendimentos vinculados à Secretaria Municipal de Políticas Públicas para as Mulheres, e dá outras providências."
Emenda Orçamentária nº 379 de 2020	REMANEJAR VERBA ORÇAMENTÁRIA DA SEMSUR (OPERACIONALIZAÇÃO DA ILUMINAÇÃO FESTIVA DO CARNAVALMULTICULTURAL DE NATAL), PARA A SEMUL (ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA), NO VALOR DE R$ 40.000,00 (QUARENTA MIL REAIS), PARA AMPLIAR POLITICAS PÚBLICAS EM FAVOR DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA, COM A IMPLANTAÇÃO DO PROTOCOLO MUNICIPAL DE ATENÇÃO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA NO MUNICÍPIO DE NATAL, LEI MUNICIPAL 6.902/19.

Fonte: Os autores (2021)

A fala da filósofa norte-americana Angela Davis, quando da sua visita ao Brasil em 2017, no auditório da UFBA, nos faz refletir acerca do gênero, da raça e classe no nosso país. Segundo ela "Quando a

mulher negra se movimenta, toda a estrutura da sociedade se movimenta com ela, porque tudo é desestabilizado a partir da base da pirâmide social onde se encontram as mulheres negras, muda- se a base do capitalismo" (ALVES, 2017). A trajetória de vida dessas mulheres, em especial da vereadora Divaneide Basílio nos mostra isso, pois ela, enquanto primeira mulher negra a ocupar um cargo no legislativo municipal na capital do RN, vem movimentando as estruturas do legislativo do Estado, pautando gênero, raça, direitos humanos e muitas outras lutas sociais.

Dentre sua produção legislativa, que pode ser visualizada no quadro acima, a vereadora propõe isenção de tarifa em transportes coletivos, auxílio aluguel e reserva de 1% (um por cento) de casas populares de programas habitacionais para mulheres vítimas de violência, políticas de capacitação para as mulheres, com ênfase na economia solidária e setor artístico e cultural, para promover autonomia feminina. São iniciativas que, para além do enfrentamento à violência contra a mulher, avançam no sentido da garantia de direitos das mulheres.

Pode-se destacar, ainda, o mandato da vereadora Brisa Bracchi (PT/RN), no município do Natal, que também apresentou 10 Projetos de Lei pela vida das mulheres, com as seguintes temáticas: publicidade sem machismo; afixação obrigatória de cartaz em veículos do transporte público de Natal, acerca de permissão do embarque e o desembarque de passageiros fora das paradas obrigatórias do itinerário regular dos ônibus no período após às 21h até o último horário de circulação dos ônibus; Observatório da Mulher de Natal; a implementação da agenda municipal do julho das pretas, a formação continuada de profissionais da educação sobre a violência contra as mulheres; a criação de políticas de incentivo à educação científica e tecnológica em escolas municipais; o fornecimento obrigatório e gratuito de absorventes higiênicos a mulheres em situação de vulnerabilidade social e econômica; a inclusão de perguntas sobre a sexualidade e transgeneridade no atendimento realizado nos serviços de saúde; e a reserva de 30% das vagas para a admissão de mulheres artistas, técnicas e produtoras do setor cultural, em toda atividade que for financiada por recursos públicos municipais para contratação de qualquer linguagem artística (POTIGUAR NOTÍCIAS, 2021).

A partir de investigação nas redes sociais das mulheres, elaboramos um quadro síntese, contendo número de seguidores nas contas de Brisa, Isolda e Divaneide, no Facebook, Instagram, Twitter e Youtube. Percebeu-se bastante presença dos mandatos nas referidas plataformas, com destaque para a Deputada Isolda Dantas, que atingiu os maiores números, com exceção do Twitter, que é liderado pela Vereadora Brisa Bracchi. Além disso, o mandato de Isolda dispõe de um site e um podcast, que

desde 23 de fevereiro, conta com episódios de 2 a 3 minutos, onde a parlamentar comenta os temas que estão em pauta na Assembleia Legislativa, em Mossoró, no RN e no Brasil.

Quadro 3: Número de seguidores em mídias sociais dos mandatos analisados

Plataforma	Brisa	Isolda	Divaneide
Instagram	14.400	22.100	16.900
Twitter	6.803	4.893	4.404
Youtube	206	1.170	125
Facebook	1.295	19.883	4.103

Fonte: Os autores (2021)

É perceptível o elevado nível de atuação das três mulheres nas mídias sociais, com um conteúdo informativo e comprometido com as pautas defendidas no legislativo potiguar. É notória a afirmação de ambas enquanto feministas, petistas, em oposição ao atual Governo Federal. Em alguns registros fotográficos é possível ver participação delas reunidas entre si e com outros parlamentares, vereadores ou até mesmo com a governadora Fátima Bezerra (PT/RN), no cumprimento de agenda política. No entanto, nas pesquisas realizadas, não foi possível identificar se elas compõem alguma rede de mulheres formal.

Ao longo da pesquisa, que privilegiou busca por dados públicos na Câmara de Vereadores de Natal, Assembleia Legislativa do RN e mídias dos próprios mandatos, percebeu-se que essas três mulheres se interligam a partir das pautas defendidas no legislativo, marcadamente por meio da defesa dos direitos humanos e minorias políticas, sua filiação partidária, já que todas são filiadas ao Partido dos Trabalhadores (PT), formação profissional na área das humanidades, uma vez que Isolda Dantas é formada em Ciências Sociais (UERN), Divaneide Basílio é doutora em Ciências Sociais (UFRN) e Brisa Bracchi é estudante do curso de História (UFRN).

A partir do cruzamento dos dados coletados acerca das notícias que mencionam a Deputada Isolda Dantas no ano de 2021 (quadro 1) e o sítio eletrônico do mandato, a produção legislativa da vereadora Divaneide Basílio nos anos de 2020 e 2021, acerca da temática “mulheres” na Câmara Municipal de Natal (quadro 2) e informações sobre a produção legislativa de Brisa Bracchi, percebemos intersecções

entre os mandatos nas seguintes temáticas: fortalecimento da economia solidária, enfrentamento à violência contra mulheres, capacitação para mulheres e fomento à autonomia feminina e políticas públicas voltadas à população LGBT+, negros e negras.

2. PENSANDO O DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE A PARTIR DO PROGRAMA ESTADUAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA SOLIDÁRIA – PECAFES

A produção legislativa feminina no Rio Grande do Norte caracteriza-se como um fio condutor deste trabalho. Nesta seção, com o fito de contribuir com as discussões sobre o desenvolvimento, iremos discutir sobre o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária – PECAFES, uma proposição de uma Deputada Estadual do RN. A escolha quanto ao foco do desenvolvimento, por meio da análise do referido Programa, ocorreu em virtude da inserção dos autores na linha de pesquisa "Espaços Rurais e Dinâmicas Territoriais" no Programa de Estudos Urbanos e Regionais – PPEUR, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, uma vez que o PECAFES possibilita um recorte analítico ao qual abrange a economia solidária, agroecologia e agricultura familiar, dentre outras temáticas oportunas à linha de pesquisa, possibilitando a discussão e contribuição no programa e aprofundamento dos saberes dos pesquisadores.

Para esta pesquisa adotamos os conceitos de Agricultura familiar enquanto "formas de organização da produção em que a família é ao mesmo tempo proprietária dos meios de produção e executora das atividades produtivas" (NEVES, 2012, p. 35). Por agroecologia, entendemos por um "conjunto de conhecimentos sistematizados, baseados em técnicas e saberes tradicionais (dos povos originários e camponeses)" (GUHUR; TONÁ, 2012, p.59), para ambos faz necessário registrar que o debate e processo de construção conceitual é amplo podendo alterar a partir de vertentes sob a diversidade dos estudos e, nesta pesquisa, cabe atrelar ao desenvolvimento do território e da política pública, dessa forma tais abordagens contemplam estes escritos.

Outro conceito relevante que subsidia as análises deste estudo, correspondem a Economia solidária, que é definida como uma "prática regida pelos valores de igualdade, autogestão, democracia, cooperação, solidariedade, respeito à natureza, promoção da dignidade e valorização do trabalho humano, tendo em vista um projeto de desenvolvimento sustentável global e coletivo" (LANZA et. al., 2014, p.33).

O PECAFES corresponde uma proposição do mandato da Deputada Estadual Isolda Dantas, o qual foi instituído em 2019 a partir da Lei 10.536 do mesmo ano, sancionado na gestão da Governadora do Rio

Grande do Norte, Fátima Bezerra (PT). Nos 09 artigos que constam no dispositivo legislativo, encontram-se os objetivos e finalidades, orientações para execução, integração a outros programas do governo, direcionamento quanto aos recursos financeiros, para além se institui o comitê gestor do programa de forma paritária. São estipulados 8 diferentes objetivos para o programa, os quais visam:

> "Garantir a aquisição direta e indireta de produtos agropecuários, extrativistas e resultantes da atividade pesqueira, in natura e beneficiados, produzidos por agricultores e agricultoras ou suas organizações socioeconômicas rurais, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários e beneficiárias da agricultura familiar como forma de assegurar o desenvolvimento rural sustentável, a promoção da segurança e soberania alimentar e nutricional e o incremento à geração de trabalho e renda." (ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2019).

Para uma compreensão mais consistente quanto ao funcionamento do programa e a articulação com os demais setores sintetizamos, com base na Lei 10.536/2019, o funcionamento do PECAFES, conforme pode ser visualizado no quadro a seguir:

Quadro 5: Síntese do funcionamento do PECAFES.

PECAFES		COMITÊ GESTOR
O que é o PECAFES?	Lei 10.536/2020 que visa a aquisição de e produtos de origem agropecuária, extrativista e resultantes da atividade pesqueira, que sejam produzidos por agricultores e agricultoras ou suas organizações socioeconômicas rurais, por povos e comunidades tradicionais.	Formado com 50% da sociedade civil, incluindo a participação de representantes dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, redes de empreendimentos e uniões de associações e cooperativas da agricultura familiar e economia solidária, priorizando aquelas compostas por mulheres rurais; e 50% composta de representação do Governo do Estado do Rio Grande do Norte. A Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (SEDRAF) é a coordenadora executiva do Comitê Gestor do Pecafes.
Como é executado?	As compras do governo do estado do RN de gêneros alimentícios devem ser no mínimo adquiridos em 30% da agricultura familiar, dessa forma, os agricultores e cooperativas cadastrados ao Programa se tornam aptos a fornecedores de seus respectivos produtos ao Estado.	
Para onde vão os produtos?	Os produtos chegam a diferentes espaços a partir da intersetorialidade entre os órgãos e políticas existentes, tendo como destino final Restaurantes populares, Unidades prisionais, Escolas, Unidades de saúde, e Entidades socioassistenciais.	
Quais são os alimentos?	O PECAFES prioriza produtos de origem orgânica e agroecológica tais como hortaliças, frutas, polpas de frutas, arroz vermelho, feijão, ovos e carnes, entre outros. Para isso, incentiva o consumo de alimentos saudáveis, sustentáveis e que valorizem a cultura alimentar local e regional, promovendo o abastecimento da rede sócio assistencial, dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição e do mercado governamental.	
Quem pode fornecer?	Todos agricultores e agricultoras familiares e demais beneficiários e organizações que se enquadrem nas disposições da Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006, além de povos e comunidades tradicionais, e ainda os Empreendimentos de Economia Solidária definidos pela Lei Estadual nº 8.798, de 22 de fevereiro de 2006. Salienta-se que para além, estes devem estar cadastrados na plataforma do Programa.	
Quais as modalidades de aquisição?	A aquisição pode ocorrer de duas formas, através da Compra Direta - aquisição de gêneros alimentícios, realizada pelo Estado, por meio de chamadas públicas; e da Compra Indireta - aquisição de alimentação preparada, através de fornecedores contratados pelo Estado, cuja composição do cardápio possua gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar.	

Fonte: Os autores (2021).

Diante do exposto pode se identificar que o PECAFES está estruturado de modo a possibilitar o desenvolvimento econômico em larga escala territorial e múltiplas iniciativas quanto às famílias agricultoras, desde agricultores e agricultoras individuais até cooperativas e associações mais amplas,

uma vez que estejam alinhadas às legislações nacionais e locais quanto aos seus processos de produção e comercialização. Destaca-se que, ao oportunizar uma consumação mínima deste público, o Programa Potiguar promove em diferentes frentes os ODS's enquanto plano de ação universal e integrado, como as perspectivas dos objetivos

> "2.3 Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola; 11.a - Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, peri-urbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento;" (ODS Brasil, 2021).

Salienta-se que o comitê gestor é de extrema relevância e estratégia para o funcionamento efetivo desta política, pois as diferentes perspectivas a partir da ótica dos gestores públicos representados em cada órgão estadual junto às diferentes representações da sociedade civil, possibilitam o debate estratégico e coerente com a diversidade dos territórios potiguares, produções agrícolas, bem com embasamento para resultados mais eficientes tanto para os beneficiários quanto para a administração pública.

De acordo com informações do próprio Programa, após sua aprovação outras 04 normas foram aprovadas ao longo dos anos de 2019 e 2020 para subsidiá-lo, como pode ser identificado no quadro abaixo:

Quadro 6: Regulamentação da Lei do PECAFES

NORMA	DATA	O QUE ALTERA?
Decreto 29. 186	30/09/2019	Regulamenta a lei 10.536 quanto aos aspectos de quem são os beneficiários,produtos e como podem estar vinculados ao Programa. Quanto a aquisição, por parte do Governo, o decreto delimita as metas crescentes até 2022 para a modalidade de compra direta, assim como as normativas independente se a modalidade for direta ou indireta. Para além delimita os aspectos quanto aos preços e fontes oficiais, e porfim, apresenta a estrutura do Comitê Gestor.
Decreto 28.893	24/08/2020	Alteração na Lei 10.536 referente aos artigos 6º quanto às modalidades de aquisição, 7º quanto ao público beneficiário e 9º quanto aos aspectos de possíveis calamidades públicas.
Portaria	24/08/2020	Acerca das publicações dos preços praticados e o processo de transparência.
Nota técnica	24/08/2020	Instrumentaliza os processos de compra de produtos, através das chamadas públicas diretas e indiretas.

Fonte: Os autores (2021).

Percebe-se que o PECAFES dialoga com diferentes frentes dos serviços públicos e impacta diretamente no desenvolvimento não apenas das famílias de agricultores e agricultoras, mas também de todo território potiguar através de outras políticas implementadas posteriormente. Ao possibilitar que as cooperativas e pequenos agricultores acessem o Programa, o estado do RN segue incentivando e adotando exercícios para a gestão púbica subsidiadas nas práticas agroecológicas e fomentando a economia solidária local.

Dessa forma, "a mobilização de recursos voltada ao crescimento econômico – e, a fortiori, ao desenvolvimento – não se apoia em atores isolados uns dos outros, mas supõe articulações concretas e a partilha de universos comuns" (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010, p. 270). Quando o PECAFES estimula a comercialização e consumo da agricultura familiar, incentiva a organização desses pequemos agricultores e agricultoras, assim como a estruturação e articulação das associações, cooperativas, coletivos existentes e a serem formalizados a fim de se tornarem fornecedores da máquina pública ao mesmo tempo em que aumentam seu capital para o crescimento de suas produções e investimentos nos territórios em que se integram, o que os autores apontam quanto a uma cooperação entre grupos organizados e consequentemente a contribuição para criação de um ambiente de confiança favorável aos investimentos e, portanto, benéfico ao processo de desenvolvimento

A evidencia quanto as diferentes frentes de desenvolvimento e a intersetorialidade que o Programa promove, também pode ser identificada a partir da promoção ao acesso das famílias de agricultoras e agricultores, o Governo do RN e a Universidade Estadual do Semiárido - UFERSA, estabeleceram um convênio para a formação dos beneficiários e o cadastramento ao portal do programa, que corresponde ao espaço de gestão de todo processo de compras deste.

É importante salientar que, nesta pesquisa, o que pôde ser identificado é que o programa foi beneficiado por essas outras legislações em relação ao contexto pandêmico. Com o vírus SARCOV-

19 e as novas normas de segurança sanitária que exigiram o isolamento e o funcionamento exclusivo dos serviços essenciais, sendo estes os hospitais, farmácias e espaços de alimentação, dessa forma potencializou a crise econômica e aumento do desemprego de um lado, de outro o Estado teve que criar novos dispositivos que garantissem o acesso a alimentação da população mais vulnerável no RN, e com isso mais recursos foram destinados ao PECAFES, consequentemente, mais recursos chegaram aos agricultores e agricultoras, e em todos os territórios do estado.

Para além, de acordo com as informações da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (2021), o artigo 5º da Lei do PECAFES, fica alterado pela Lei 10.833 a qual obriga os fornecedores de alimentação preparada a incluir na composição do cardápio produtos oriundos da agricultura familiar. No mesmo ano, outras duas legislações foram aprovadas, a Lei 10.823, que cria o Programa Especial de Alimentação Estudantil, para fornecimento de alimentação aos alunos da Rede Estadual de Ensino Público, durante o período excepcional de interrupção ou suspensão das atividades presenciais no período da pandemia. Assim como a Lei 10.852, que dispõe sobre a Política Estadual de Sementes de Cultivares e Mudas Crioulas, também de autoria da Deputada Isolda Dantas (PT), que dentre os diferentes objetivos, contemplam o resgate, a proteção e a conservação de espécies, variedades e cultivares produzidos em unidade familiar ou tradicional, visando à sustentabilidade dos agroecossistemas familiares e prioriza a participação das mulheres e da Juventude.

Outros aspectos relevantes quanto ao PECAFES e o desenvolvimento territorial, pode ser identificado a partir das notícias encontradas nos meios de comunicação local que destacam os recursos financeiros aplicados que, segundo dados apurados, somente em 2020 foram adquiridos de 6000 agricultores familiares de 20 cooperativas e 12 associações, mais de 1.200 toneladas de alimentos oriundos da agricultura familiar. Em um curto período de sua existência, o Programa aponta um crescimento significativo quando em 2019 adquiriu R$5 milhões de produtos da agricultura familiar, em 2020 o estimado a R$11 milhões e 2021 com a perspectiva de chegar a R $20 milhões (SITE POTIGUAR NOTÍCIAS, 2020). Estes recursos foram aplicados de forma descentralizada, pois atendem a toda rede estadual de educação, assim como as 22 unidades hospitalares estaduais.

As Políticas de Assistência Social, também apresentam uma parcela significativa de “injeção” ao Programa com o projeto piloto quanto aos restaurantes populares que passa a fazer as aquisições dos agricultores e o programa RN chega Junto que corresponde a compra de cestas básicas, com informações que indicam investimento na compra de alimentação na ordem de R$ 4.062.000,00 (quatro milhões, sessenta e dois mil reais) sendo R$ 1.542.000,00 (um milhão, quinhentos e quarenta e dois mil reais) de cestas compradas da agricultura familiar totalizando 315 mil quilos de produtos, e R$ 2.520.000,00 (dois milhões, quinhentos e vinte mil reais) de cestas comerciais.” (SITE CEARÁ MIRIM NOTÍCIAS, 2021).

Por fim, cabe destacar a importância do Comitê Gestor, como espaço de acompanhar e monitorar a implementação e gestão das ações correspondentes às compras governamentais, tendo sua

composição paritária e diversa, como apresentada no quadro abaixo, garantindo assim uma maior representatividade quanto aos espaços, territórios e atuações em todo o Rio Grande do Norte.

Quadro 7: Órgãos que compõem o Comitê Gestor

ÓRGÃO	ORGANIZAÇÃO
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (SEDRAF)	Federação dos Agricultores Familiares do Rio Grande do Norte (FETRAF/RN)
Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer (SEEC)	Federação dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares do Rio Grande do Norte (FETARN)
Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS)	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST)
Secretaria de Estado da Administração (SEAD)	União das Cooperativas da Agricultura Familiar e da Economia Solidária (UNICAFES)
Secretaria de Estado da Agricultura, da Pecuária e da Pesca (SAPE)	Organização das Cooperativas do Estado do RN (OCERN
Secretaria de Estado da Administração Penitenciária (SEAP)	Marcha Mundial de Mulheres (MMM)
Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP)	Fórum Potiguar de Economia Solidária (FPES)
Controladoria-Geral do Estado (CONTROL)	Articulação do Semiárido Potiguar (ASA Potiguar)
Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte (EMATER/RN)	Articulação dos Povos Indígenas do Rio Grande do Norte
Instituto de Defesa e Inspeção Agropecuária do Estado do Rio Grande do Norte (IDIARN)	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombola (CONAQ)

Fonte: Os autores (2021)

As 10 organizações da sociedade civil que compõe o comitê gestor do PECAFES, representam diversas outras cooperativas e famílias de agricultoras e agricultores, sendo eixo fundamental para articulação dos beneficiários, cabe registrar que este não é o papel do comitê gestor em si, no entanto as organizações que o integram são grupos consolidados quanto ao desenvolvimento agroecológico nas terras potiguares.

Paralelamente a atuação legislativa estadual e o PECAFES, também pode ser identificado que a atuação legislativa no município de Natal a partir das vereadoras Divaneide e Brisa, também estiveram defendendo as pautas da economia solidária e agricultura familiar, a exemplo da Lei 7018/20 que dispõe sobre a Política Municipal de Apoio a Agricultura Urbana e Periurbana no município de Natal (CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL, 2020). Além de projetos de lei como a proposição da Política

municipal de desenvolvimento e Apoio às atividades das pescadoras e pescadores artesanais e o Programa municipal de compras da economia solidária pra aquisição de produtos de limpeza e higiene.

3. CONCLUSÕES

Como achados da pesquisa, pode-se destacar os seguintes: i) o elevado nível de atuação das três mulheres nas mídias sociais, com um conteúdo informativo e comprometido com as pautas defendidas no legislativo potiguar. É notória a afirmação de ambas enquanto feministas, petistas, em oposição ao atual Governo Federal; ii) percebeu-se intersecções entre os mandatos nas seguintes temáticas: fortalecimento da economia solidária, enfrentamento à violência contra mulheres, capacitação para mulheres e fomento à autonomia feminina e políticas públicas voltadas à população LGBT+, negros e negras; iii) notou-se que essas três mulheres se interligam a partir de suas filiações partidárias, já que todas são filiadas ao Partido dos Trabalhadores (PT), e a formação profissional na área das humanidades, uma vez que Isolda Dantas é formada em Ciências Sociais (UERN), Divaneide Basílio é doutora em Ciências Sociais (UFRN) e Brisa Bracchi é estudante do curso de História (UFRN); iv) A trajetória de vida dessas mulheres, em especial da vereadora Divaneide Basílio, enquanto primeira mulher negra a ocupar um cargo no legislativo municipal na capital do RN, nos levou a reflexões trazidas por Angela Davis, no sentido de que quando uma mulher negra se movimenta, toda a sociedade se movimenta, pois a vereadora vem movimentando as estruturas do legislativo do Estado, pautando gênero, raça, direitos humanos e muitas outras lutas sociais; v) A partir das pesquisas realizadas em sites oficiais, como Câmara dos Vereadores do Natal, Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, sítios eletrônicos dos próprios mandatos e páginas nas mídias sociais, não foi possível identificar se elas compõem alguma rede de mulheres formal.

Constatou-se, ainda, que o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária – PECAFES, uma proposição da Deputada Isolda Dantas, dialoga com diferentes frentes dos serviços públicos e impacta diretamente no desenvolvimento não apenas das famílias de agricultores e agricultoras, mas também de todo território potiguar através de outras políticas implementadas posteriormente. Ao possibilitar que as cooperativas e pequenos agricultores acessem o Programa, o estado do RN segue incentivando e adotando exercícios para a gestão púbica subsidiadas nas práticas agroecológicas e fomentando a economia solidária local. Destaca-se, a importância do Comitê Gestor, como espaço de acompanhar e monitorar a implementação e gestão das ações correspondentes às compras governamentais, tendo sua composição paritária e diversa,

garantindo assim uma maior representatividade quanto aos espaços, territórios e atuações em todo o Rio Grande do Norte.

Apesar do recorte da pesquisa ter se centrado no PECAFES, no desenvolvimento desta o que pode se identificar também é que as múltiplas pautas entre as mulheres, seja a partir da produção legislativa ou pelo acesso delas como beneficiárias das políticas públicas, a economia solidária ocupa lugar de destaque. Para além, pode se identificar que as vereadoras de Natal, bem como a Deputada Estadual atuam em diferentes frentes de promoção das políticas públicas de- para-com as mulheres.

A partir da análise dos dados públicos analisados, percebeu-se que os mandatos legislativos das mulheres se interligam muito mais por seu caráter participativo, pelas pautas sociais e humanitárias defendidas, identificação com o feminismo, filiação partidária, engajamento em redes sociais, formação na área de humanidades. Não foi possível inferir com esses dados a existência de uma rede de mulheres no legislativo potiguar o que, em nossa opinião, pode ser melhor investigado em estudos empíricos, a partir de entrevista com essas mulheres e demais integrantes dos mandatos, bem como análise documental interna, como atas de reuniões, por exemplo.

Nessa perspectiva, compreendemos que a presente pesquisa apresenta limitações, por se tratar de uma investigação exclusiva em dados públicos o que, em nossa opinião, figura como indicativo para futuras pesquisas a inclusão de pesquisa empírica, com o fito de identificar como essas mulheres se articulam no legislativo potiguar entre elas, e também com mulheres de outros segmentos sociais, assim como a composição de seus mandatos.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. MAGALHÃES, Reginaldo. SCHRODER, Monica. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações Brasileiras de agricultores familiares. Sociologias, Porto Alegre, ano 12, no 24, mai./ago. 2010, p. 268-306. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/soc/a/HnvsMtDJ9P7fttdjCy75q5K/?format=pdf&lang=pt>.Acesso em:10/07/2021.

ALVES, Alê. Angela Davis: "Quando a mulher negra se movimenta, toda a estrutura da sociedade se movimenta com ela". EL PAÍS, julho de 2017. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/27/politica/1501114503_610956.html>. Acesso em: 19/07/2021.

ANDRADE, Jackeline Amantino de. Redes de Atores: Uma Nova Forma de Gestão das Políticas Públicas no Brasil? Gestão & Regionalidade, vol. 22, núm. 64, mayo-agosto, 2006, pp. 52-66. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1334/133417356004.pdf>. Acesso em: 26/05/2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO NORTE. Lei de Isolda possibilitará a entrega de 90 toneladas de sementes. Fevereiro de 2021. Disponível em:

<http://www.al.rn.gov.br/noticia/19940/lei-de-isolda-possibilitara-a-entrega-de-90-toneladas-de-sementes>. Acesso em: 20/07/2021.

Biografia: Isolda. Site do mandato da Deputada Estadual Isolda Dantas. Disponível em:

<https://isoldadantaspt.com.br/biografia/>. Acesso em: 16/07/2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL. Nossos vereadores: Divaneide Basílio – PT. Disponível em:

<https://www.cmnat.rn.gov.br/vereadores/43>. Acesso em: 15/07/2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL. Lei 7.018, de 16 de março de 2020: institui a Política Municipal de apoio a agricultura urbana e periurbana, e dá outras providências. 2020. Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/a1/rn/n/natal/lei-ordinaria/2020/702/7018/lei-ordinaria-n-7018-2020- institui-a-politica-municipal-de-apoio-a-agricultura-urbana-e-periurbana-e-da-outras-providencias?r=p>. Acesso em: 20/07/2021.

CORTES, Soraya M. Vargas. Técnicas de Coleta e Análise Qualitativa de Dados. Revista Cadernos de Sociologia. 1998, v.9, nº9, p.11-47.

DUARTE, Rafael. Misoginia e machismo: coronel de Bolsonaro ataca deputada do PT no RN. Saiba Mais Agência de Reportagem, outubro de 2019. Disponível em: < https://www.saibamais.jor.br/misoginia-e-machismo-coronel-de-bolsonaro-ataca-deputada-do-pt-no- rn/>. Acesso em: 22/07/2021.

ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 10.536, de 03 de julho de 2019. Cria o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES) no Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Julho de 2019. Disponível em: < https://isoldadantaspt.com.br/wp-content/uploads/2021/05/Lei-Ordin%C3%A1ria-n%C2%BA-10.536- de-03.07.2019-PECAFES.pdf>. Acesso em: 22/07/2021.

GOVERNO FEDERAL. Governo comemora aumento da representatividade feminina na política. Janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt- br/assuntos/noticias/2021/janeiro/governo-comemora-aumento-da-representatividade-feminina-na- politica>. Acesso em: 20/07/2021.

GROSSI, Míriam Pillar. MIGUEL, Sônia Malheiros. Transformando a diferença: as mulheres na política. Dossiê - Mulheres na Política, Mulheres no Poder. Rev. Estud. Fem. 9 (1) • 2001. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/ref/a/D3mtYCb7yv3yQkKqgkv4Xrn/?lang=pt#>. Acesso em: 24/07/2021.

GUHUR, Dominique Michèle Perioto. TONÁ, Nilciney. Agroecologia. In: Dicionário da Educação do Campo/ Organizado por Roseli Salete Caldart, Isabel Brasil Pereira, Paulo Alentejano e Gaudêncio Frigotto. – Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.. Disponível em:

<https://educacaodocampo.ufes.br/sites/educacaodocampo.ufes.br/files/field/anexo/Dicion%c3%a1rio%20da%20Educa%c3%a7%c3%a3o%20do%20Campo_0.pdf>. Acesso em: 20/07/2021.

IBGE EDUCA. Quantidade de homens e mulheres. S/D. Disponível em: < https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18320-quantidade-de-homens-e-mulheres.html>. Acesso em: 20/07/2021.

LANZA, Líria Maria Bettiol. CAMARGO, Eliézer Ferreira. MACCAGNAN, Luis Alberto. GARCIA, Marcílio Ronaldo. Dicionário popular de economia solidária. Londrina: Universidade Estadual de Londrina, 2014. Disponível em: <http://www.uel.br/projetos/intes/img/biblioteca/d55YD37AB0.pdf>. Acesso em: 20/07/2021.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas.

Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 3, N. 5, p. 51-59, Set. 2002.

NEVES, Delma Pessanha. Agricultura Familiar. In: Dicionário da Educação do Campo/ Organizado por Roseli Salete Caldart, Isabel Brasil Pereira, Paulo Alentejano e Gaudêncio Frigotto. – Rio de Janeiro, São Paulo: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Expressão Popular, 2012.. Disponível em:

<https://educacaodocampo.ufes.br/sites/educacaodocampo.ufes.br/files/field/anexo/Dicion%c3%a1rio%20da%20Educa%c3%a7%c3%a3o%20do%20Campo_0.pdf>. Acesso em: 20/07/2021.

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. ODS Brasil. Disponível em:

<https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=16>. Acesso em: 20/07/2021.

Pecafes: Em um ano, Governo adquiriu R$ 8 milhões da agricultura familiar. Site Potiguar Notícias, setembro de 2020. Disponível em: <https://www.potiguarnoticias.com.br/noticias/46837/pecafes-em- um-ano-governo-adquiriu-r-8-milhoes-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 20/07/2021.

Projetos de Lei. Site do mandato da Deputada Estadual Isolda Dantas. Disponível em:

<https://isoldadantaspt.com.br/projetos-de-lei/>. Acesso em: 14/07/2021.

TEIXEIRA, Marco Antônio. Movimentos sociais populares em tempos de ascensão das novas direitas: a Marcha das Margaridas. Caderno CRH, Salvador, v. 34, p. 1-17, 2021. Disponível em:

<MOVIMENTOS SOCIAIS POPULARES EM TEMPOS DE ASCENSÃO DAS NOVAS DIREITAS: a Marcha das Margaridas | Teixeira | Caderno CRH (ufba.br)>. Acesso em: 23/07/2021.

Vereadora Brisa Bracchi propõe 10 Projetos de Lei pela vida das mulheres. Potiguar Notícias, março de 2021. Disponível em: https://www.potiguarnoticias.com.br/noticias/47945/vereadora-brisa-bracchi- propoe-10-projetos-de-lei-pela-vida-das-mulheres. Acesso em: 15/07/2021.

Capítulo 30

10.37423/220706256

TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE ATRAVÉS DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DIVULGADAS NA INTERNET

LIDILEIA VIEGAS TENÓRIO DA SILVA — *Centro Universitário Unigran Capital*

LUCIRLENE MACIEL CAVALHEIRO QUINTANA — *Centro Universitário Unigran Capital*



Resumo: Princípio basilar da ideia de democracia, a transparência na gestão pública surge com regras tendentes a assegurar os direitos fundamentais dos cidadãos e os deveres de transparência do Estado. Neste contexto a constituição da Lei da Responsabilidade Fiscal manifesta-se como peça fundamental de transparência, controle e fiscalização dos recursos públicos. Assim, esta pesquisa buscou constatar se o contido no Art. 48 da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, é praticado pela Prefeitura Municipal de Campo Grande com relação à ampla divulgação em meios eletrônicos de acesso público das prestações de contas, demonstrativos contábeis e informações sobre as audiências públicas, averiguando quais demonstrativos são divulgados pela PMCG, identificando se as realizações de audiências públicas são divulgadas na *internet*, e ainda, apurando se o Município de Campo Grande divulga os resultados dos exercícios financeiros. Na problemática de evidenciar o grau de transparência na gestão municipal, este estudo foi desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica, documental, de caráter descritivo, explicativo, qualitativo e dedutivo. A pesquisa evidenciou que a PMCG tem cumprido parcialmente com o estabelecido no art. 48 da LRF, visto que, ainda, dois importantes instrumentos de fiscalização têm sido ignorados. Na metodologia de pesquisa de campo, foi realizado um questionário virtual com o intuito de levantar uma amostragem do grau de conhecimento da LRF pelos cidadãos campo-grandenses e este permitiu concluir a necessidade de campanhas de educação e conscientização, sobre a necessidade dos munícipes conhecer a aplicação dos recursos públicos.

Palavras-chave: Contabilidade Pública. Lei da Responsabilidade Fiscal. Transparência Pública.

1. INTRODUÇÃO

A democracia é um sistema político em que todos os cidadãos participam equitativamente exercendo o poder da governação por meio do sufrágio universal. Sua legitimidade se dá quando o indivíduo tem cabal acesso às informações da Administração Pública, um direito previsto no inciso XXXIII do Art. 5º da Constituição Federal.

> [...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado [...] (BRASIL, 1988)

A integração da sociedade no acompanhamento da gestão e fiscalização dos gastos no setor público é denominado de Controle Social e este é relevante para assegurar que o patrimônio público seja empregado em favor da coletividade.

No entanto, para que o cidadão possa conhecer, questionar e atuar como fiscal da aplicação destes recursos, faz-se imprescindível que os órgãos integrantes da estrutura do poder público disponibilizem dados e informações em linguagem clara e acessível a todos os interessados. O fornecimento de informações pelo setor público à sociedade é denominado como Princípio da Transparência e este propõe objetivar e legitimar as ações praticadas pela Administração Pública.

O incentivo à transparência pública ganhou força com a criação da Lei do Acesso à Informação (Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011). Além da imposição legal, nota-se que o extenso e moroso processo de evolução das entidades orçamentárias do país, a corrupção desenfreada, a burocracia nos processos licitatórios e a disparidade fiscal, geraram na sociedade reinvindicação à dados e acesso à informação por parte de seus representantes, assim como, maior lisura do governo em relação aos gastos públicos e ao controle das suas receitas e despesas.

Este estudo teve como escopo a investigação sobre o grau de divulgação na internet, das informações produzidas pela contabilidade pública como forma de transparência na gestão da Prefeitura Municipal de Campo Grande – MS, especificamente sobre a abordagem do Artigo 48 da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal.

Tendo como *benchmarking*[1] o trabalho de conclusão de mestrado denominado “Transparência da Gestão Municipal através das Informações Contábeis Divulgadas na *internet*”, desenvolvido em outubro de 2003, por Fernando do Nascimento Lock, o tema associa-se a busca por respostas as

indagações: “como, quanto, quando e onde os gestores estão aplicando os recursos públicos” (Lock, 2003, p. 16).

A pesquisa de Lock utilizou uma amostra de 208 cidades do interior e 27 capitais, sob os preceitos de ser um estudo para descobrir as mudanças na educação da contabilidade governamental, destacando que “estudos de atitude do cidadão podem ser um componente importante no processo de *benchmarking,* porém eles devem ser bem projetados e validados, baseando as decisões nos resultados” (Lock, 2003, p. 31).

Sob esta premissa de *benchmarking* na educação da contabilidade governamental entre as prefeituras e considerando o lapso temporal de mais de quinze anos da pesquisa, este estudo buscou elucidar a atualização e modernização na divulgação das informações na gestão da capital sul-mato-grossense, considerando o avanço das tecnologias e dos sistemas de informações públicas.

Ante os preceitos apresentados, a problemática reguladora da pesquisa buscou evidenciar a seguinte indagação: a Prefeitura Municipal de Campo Grande – PMCG tem divulgado amplamente em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; as versões simplificadas desses documentos; e as audiências públicas, como forma de incentivo à participação popular?

Assim, o objetivo geral da investigação foi constatar se o contido no Art. 48 da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, é praticado pela PMCG, com relação à ampla divulgação em meios eletrônicos de acesso público: das prestações de contas, demonstrativos contábeis e informações sobre as audiências públicas.

Para os objetivos específicos foi estabelecido averiguar quais demonstrativos, relacionados no Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, são divulgados pela Prefeitura Municipal de Campo Grande - PMCG; identificar se as realizações de audiências públicas são divulgadas na *internet*, assegurando e incentivando a participação popular, nos processos de elaboração dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, como forma de transparência da gestão municipal; e apurar se a Prefeitura Municipal de Campo Grande – PMCG divulga os resultados do exercício financeiro, através dos Balanços Orçamentários, Financeiros, Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais.

Por fim, esta pesquisa de natureza básica, foi baseada no método dedutivo sendo desenvolvida a partir de uma verdade estabelecida, tendo como fundamentação teórica a pesquisa bibliográfica realizada

em livros, artigos, seminários, anais de convenções, na *internet* e em outros estudos científicos desenvolvidos na área; pesquisa documental de dados coletados no Portal da Transparência e questionário aplicado *online*; e ainda, o procedimento técnico "estudo de caso" para um aprofundamento na investigação. De caráter descritivo e explicativo, este estudo buscou constatar, averiguar, identificar e apurar, através da interpretação possibilitada pelos métodos qualitativos, o conhecimento da realidade, a razão, o motivo, a causa e o efeito das coisas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 CONTABILIDADE PÚBLICA NO BRASIL

O enredo da contabilidade no Brasil tem início no período Colonial, quando do avanço da sociedade e da necessidade de um controle contábil com o advento das primeiras alfândegas em 1530. A contabilidade pública no país tem início com uma das mais importantes manifestações da contabilidade brasileira, que foi a chegada da Família Real ao Brasil em 1808.

> Após a chegada da família Real [...] o desenvolvimento econômico juntamente com a expansão da atividade colonial desencadeou um aumento nos gastos, o que exigiu um melhor controle das contas públicas, e para solucionar este problema, D. João VI aprovou o Alvará de 1808, que criou o Erário Régio e o Conselho da Fazenda. Este Alvará tinha como objetivo unificar a arrecadação, a distribuição e a administração da fazenda real (FÉLIX, 2013, p. 7).

Desde a aprovação do Alvará, em 1808, ocorreram poucas mudanças na contabilidade pública e nada muito impactante, contudo, esta situação é alterada nos primórdios do século XX com a criação do Código de Contabilidade Pública, sancionado no Decreto nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922 (FÉLIX, 2013).

Visando uma melhoria dos procedimentos contábeis, foi editado o Decreto-Lei nº 2.416, em 1940, que abordou, dentre outros quesitos, a codificação das normas financeiras a serem observadas pelos governos estaduais e municipais, referentes aos procedimentos e classificações orçamentárias da receita e da despesa e aos serviços de contabilidade.

As classificações contidas no Decreto-Lei nº 2.416 de 17 de julho 1940, serviram como base para o mais importante marco histórico do processo de evolução da contabilidade do setor público: a instituição da Lei nº 4.320/1964, "que estabeleceu importantes regras para propiciar o controle das finanças públicas, bem como a construção de uma administração financeira e contábil sólidas no País, tendo como principal instrumento o orçamento público" (MCASP, 2018, p. 18).

2.2 OBJETIVO DA CONTABILIDADE PÚBLICA

De modo geral, o objeto da contabilidade é o Patrimônio, assim, o objeto da Contabilidade Pública é o Patrimônio Público. Porém no caso da administração pública existe a obrigatoriedade estabelecida por lei de planejamento e controle da receita e despesa pública. Baseado no conceito da contabilidade, o objetivo da contabilidade pública é subsidiar os gestores públicos, com informações atualizadas e exatas, nas tomadas de decisões, para o cumprimento da legislação frente aos órgãos de controle interno e externo, e ainda, informações estatísticas, dentre outras, às instituições governamentais e particulares.

> A Contabilidade Aplicada à Administração Pública tem por objetivo registrar a previsão da receita e a fixação da despesa, estabelecida no Orçamento Público aprovado para o exercício; escriturar a execução orçamentária da receita e da despesa, fazer a comparação entre a previsão e a realização das receitas e despesas, controlar as operações de créditos, a dívida ativa, os valores, os créditos e obrigações, revelar as variações patrimoniais e mostra o valor do patrimônio (ÁVILA; BÄCHTOLD; VIEIRA, 2011, p. 31)

2.3 LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964

A Contabilidade Pública é regida pela Lei nº 4.320/64, nominada como Lei do Orçamento, documento este de mais alta relevância para o País, pois regula a elaboração e execução dos orçamentos públicos ao instituir as normas gerais de destinação e aplicação destes orçamentos, por parte dos Poderes constituídos.

Conti e Pinto (2014) em artigo publicado na Revista Consultor Jurídico, trata a Lei 4.320 como "verdadeiro "Estatuto das Finanças Públicas" no Brasil" pois afirmam que foi publicada "sob a égide do texto da Constituição de 1946, a Lei 4.320 sobreviveu, sem maiores alterações ou percalços, às Constituições de 1967, 1969, de 1988 (com a qual agora convive) e às dezenas de emendas que as alteraram [...] ela permanece íntegra e vigente em sua maior parte".

Ao se tratar da Lei do Orçamento, esta "conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade" (BRASIL, 1964), cumprindo assim, um papel fundamental para o desenvolvimento social e econômico do país.

Os princípios básicos a serem seguidos na elaboração e controle do orçamento de acordo com os fundamentos da transparência orçamentária, são estabelecidos no Artigo 2º da Lei do Orçamento:

Quadro 1 – Princípios básicos da Contabilidade Pública

Princípio	Definição
Princípio da Unidade:	Cada esfera de governo deve possuir apenas um orçamento, fundamentado em uma única política orçamentária e estruturado uniformemente. Assim, existe o orçamento da União, o de cada Estado e o de cada Município.
Princípio da Universalidade:	A Lei Orçamentária Anual (LOA) deve incorporar todas as receitas e despesas, ou seja, nenhuma instituição pública deve ficar fora do orçamento.
Princípio da Anualidade:	Estabelece um período limitado de tempo para as estimativas de receita e a fixação da despesa, ou seja, o orçamento deve compreender o período de um exercício, que corresponde ao ano fiscal.

Fonte: Elaborado pela autora (2020) adaptado de Brasil (2015).

A Lei 4.320/64 estabelece a padronização da apresentação das demonstrações contábeis públicas, ficando bastante nítido no seu Art. 85, Capítulo 1, Disposições Gerais, Título IX, o papel da contabilidade, conforme descrito a seguir:

> Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros (BRASIL, 1964).

Com a finalidade de controlar e gerenciar as despesas e receitas anuais de um órgão público, a Lei do Orçamento procura atender as necessidades da população, monitorando e controlando a aplicação dos recursos públicos.

2.4 LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000

Sancionada há mais de vinte anos, a Lei Complementar nº 101/2000, então conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), que regulamenta o art. 163 da Constituição Federal de 1968 e a qual estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, veio para dar maior ênfase e valorização à Contabilidade Pública. É através desta Lei que se determina maior transparência na ação do poder governamental, mediante a ampla divulgação das prestações de contas - accountability , e principalmente pelo incentivo à participação da sociedade.

A preocupação de agir de maneira correta e responsável, com *accountability*[2], foi introduzida na legislação brasileira através do Art. 48, Seção I, Capítulo IX intitulado “Da Transparência, Controle e Fiscalização”, da Lei da Responsabilidade Fiscal:

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
>
> § 1º A transparência será assegurada também mediante:
>
> I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
>
> II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e
>
> III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A (BRASIL, 2000).

Para garantir o equilíbrio dos gastos públicos e a gestão do controle da dívida pública, a Lei da Responsabilidade Fiscal possui alguns parâmetros que norteiam sua aplicabilidade, sendo a transparência um dos mais importantes. Além do dever de ampla divulgação pelos entes federativos, a LRF incentiva a realização de audiências públicas com o objetivo de fomentar a participação popular durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A LRF destaca-se por dar "ênfase às normas voltadas à gestão fiscal responsável, especialmente no que tange à fixação de metas garantidoras de equilíbrio entre receitas e despesas, o controle da renúncia de receitas, as limitações da despesa [...] e a transparência" (CONTI; PINTO, 2014). A supracitada lei faz parte de uma finalidade maior de reforma do Estado Brasileiro, que incluso em suas diretrizes encontra-se a base de um regime fiscal sustentável a médio e longo prazos, estando assim inserido no projeto maior de uma ampla reforma tributária.

2.5 TRANSPARÊNCIA

Assegurado pelo Art. 5º da Constituição Federal, incisos XIV e XXXIII; Art. 48 da Lei da Responsabilidade Fiscal e incentivado com a criação da Lei do Acesso à Informação (Lei n. 12.527) em 2011, a transparência é uma ferramenta que permite o acompanhamento, a participação e o controle pelo cidadão no que se refere à aplicação do recurso público.

A Lei 12.527/2011 em seu Art. 3º, decorre:

> Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:
>
> I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
>
> II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
>
> III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
>
> IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
>
> V - desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

É de responsabilidade do poder público a criação de mecanismos de informação ao cidadão, orientar o público quanto ao acesso à informação, incentivar à participação popular e realizar audiências públicas, assegurando, conforme o Art. 6º da Lei 12.527/2011, a "I- gestão transparente da informação, proporcionando amplo acesso a ele e sua divulgação. II- proteção da informação garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade" (BRASIL, 2011).

A propagação da Transparência Governamental pode se dar por meio de mídias impressas (Diário Oficial e/ou panfletos); mídias faladas, como é o caso das audiências públicas, propagandas eleitorais e outros; e ainda, através dos meios eletrônicos, ou seja, os Portais de Transparência, que foram instituídos na Lei Complementar nº 131 de 27 de maio de 2009, com o propósito de acrescentar os dispositivos à Lei Complementar nº 101, conforme expresso em seu *caput*, "a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios", sendo assim, objetiva prover transparência da gestão pública, além de instrumentalizar a sociedade para a realização do controle social.

3. METODOLOGIA

Pode-se definir pesquisa científica como a aplicação prática de um conjunto de procedimentos metódicos usados por um pesquisador para o desenvolvimento de um estudo, com o objetivo de propiciar respostas aos problemas que são apresentados. Gil (2002, p. 17) afirma que:

> A pesquisa é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos [...] desenvolve-se ao longo de um processo que envolve inúmeras fases, desde a adequada formulação do problema até a satisfatória apresentação dos resultados.

Para Fachin (2003, p. 27) “método é um instrumento do conhecimento da pesquisa que proporciona aos pesquisadores [...] orientação geral que facilita planejar uma pesquisa, formular hipóteses, coordenar investigações, realizar experiências e interpretar resultados”. Assim, o uso dos métodos científicos fornece uma melhor compreensão sobre a natureza e o objetivo da investigação, sendo fundamental para legitimar a pesquisa e seus resultados serem admitidos.

Para identificar o grau de transparência na gestão da Prefeitura Municipal de Campo Grande – PMCG, conforme Art. 48 da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, esta pesquisa de natureza básica teve como *benchmarking* o Trabalho de Conclusão de Mestrado desenvolvido por Fernando do Nascimento Lock em outubro de 2003.

Com o intuito de investigar, através da *internet*, o nível de transparência na gestão municipal das prefeituras brasileiras, Lock, em sua pesquisa, selecionou uma amostra de 208 cidades do interior e 27 capitais, fazendo uma investigação direta nas *home-pages* destes munícipios. A pesquisa mostrou que grande parte das prefeituras não cumpriam sequer minimamente com a legislação, ocasionando desinformação aos cidadãos quanto as informações relacionadas ao planejamento e orçamento dos recursos públicos, assim como aos dados econômico-financeiros pertinentes aos gastos das prefeituras.

O presente estudo baseou-se no método dedutivo, sendo desenvolvido a partir de uma verdade estabelecida, da qual decorre preposições particulares, ou seja, o estudo partiu da observação de uma situação geral para explanar as características de um objeto individual. Fachin (2003, p. 30) expõe este método como “conhecimento que se obtém de forma inevitável e sem contraposição. Parte do geral para o particular, do conhecimento universal para o conhecimento particular”.

Com a finalidade de fundamentar teoricamente a categoria quanto aos procedimentos técnicos, este estudo, foi desenvolvido por meio da pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. A pesquisa bibliográfica foi amparada em: livros, artigos, seminários, anais de convenções, na *internet* e em outros estudos científicos desenvolvidos na área; bem como, a pesquisa documental foi norteada na coleta de dados realizada no Portal da Transparência do município de Campo Grande, buscando: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; Balanços Orçamentários, Financeiros, Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais.

A metodologia de pesquisa de campo teve como instrumento um questionário virtual, com perguntas objetivas sobre o conhecimento do participante acerca da divulgação da LRF. Para um

aprofundamento na investigação, o procedimento técnico de "estudo de caso" foi usado como ferramenta para uma descrição e compreensão completa da relação dos fatores do caso. Aduz Gil (2002, p. 54) que o estudo de caso "consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento [...]".

Na categoria quanto aos objetivos, este estudo de caráter descritivo, buscou descrever os dados coletados, objetivando retratar ao máximo as características da pesquisa, para identificar as relações entre as variáveis de estudo; e explicativo, uma vez que intentou constatar e apurar os fenômenos estudados e identificar as causas através da interpretação possibilitada pelos métodos qualitativos, para assim se obter o conhecimento da realidade, a razão, o motivo, a causa e o efeito das coisas.

A abordagem do problema revelou ser um estudo de cunho qualitativo, que envolveu a obtenção dos dados retratados, com base na percepção do fenômeno dentro do seu contexto. O uso da abordagem qualitativa procurou captar a essência do fenômeno estudado, não interferindo nos resultados aferidos numericamente, mas interpretando as informações para constatação, averiguação, identificação e apuração das informações estabelecidas como objetivos desse estudo.

Segundo Malhotra (2001, p. 155), "a pesquisa qualitativa proporciona uma melhor visão e compreensão do contexto do problema". Portanto, através da coleta de dados documentais por meio eletrônico, amparado nos estudos teóricos existentes, no questionário aplicado e baseado no *benchmarking* do estudo de mestrado da Universidade Federal de Pernambuco, a pesquisa procurou constatar se o contido no Art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, é praticado pela Prefeitura Municipal de Campo Grande - PMCG.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Na busca por respostas à problemática reguladora desta pesquisa, está apresentado nesta sessão os resultados e a análise da investigação quanto a divulgação na *internet* dos demonstrativos contábeis, prestação de contas e audiências públicas realizados pela Prefeitura Municipal de Campo Grande – MS, bem como, o resultado da pesquisa de campo atinente ao questionário virtual aplicado aos cidadãos campo-grandenses, que buscou identificar o grau de conhecimento e entendimento dos dados e informações publicados pela PMCG quanto a obrigatoriedade legal de prestação de contas da aplicação dos recursos públicos.

4.1 INVESTIGAÇÃO NO SITE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE

Na investigação de endereço eletrônico usado pela Prefeitura Municipal de Campo Grande, foi localizado o *site* oficial da PMCG e o *link* de acesso ao seu Portal de Transparência, conforme relacionado no quadro 3.

Quadro 3 – Endereço eletrônico localizado

Data da Pesquisa	Endereço eletrônico	
18/08/2020	Endereço eletrônico oficial	www.campogrande.ms.gov.br/
	Portal da Transparência	http://transparencia.campogrande.ms.gov.br/

Fonte: Portal da Prefeitura Municipal de Campo Grande (2020)

Buscou-se constatar na pesquisa de campo no Portal da Transparência, quais demonstrativos contábeis a PMCG tem divulgado na *internet*, como forma de transparência da gestão municipal, no que tange averiguar:

- Quais demonstrativos, relacionados no Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, são divulgados pela Prefeitura Municipal de Campo Grande – PMCG;
- Identificar se as realizações de audiências públicas são divulgadas na internet, assegurando e incentivando a participação popular, nos processos de elaboração dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, como forma de transparência da gestão municipal; e
- Apurar se a Prefeitura Municipal de Campo Grande – PMCG divulga os resultados do exercício financeiro, através dos Balanços Orçamentários, Financeiros, Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais.

4.1.1 ORÇAMENTO

Encontram-se relacionados no quadro 4 os demonstrativos orçamentários relacionados no Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, divulgados pela PMCG no seu Portal da Transparência, na data da pesquisa, referentes ao Orçamento Municipal.

Quadro 4 – Orçamentos

Orçamento	Data da pesquisa	Completo	Simplificado
Plano Plurianual (PPA)	18/08/2020	2006/2009 até 2018/2021	-
Lei Orçamentária Anual (LOA)	18/08/2020	Exercício de 2006 até 2020	-
Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)	12/10/2020	Exercício de 2006 até 2021	-

Fonte: Portal da Transparência da PMCG (2020)

Ficou evidenciado no quadro 4 que a capital sul-mato-grossense tem divulgado no seu Portal de Transparência a versão completa do Plano Plurianual do quadriênio 2006 à 2009 até o quadriênio 2018 à 2021, como instrumento de planejamento governamental, definindo diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal; a Lei das Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2006 até o exercício de 2021, apresentando as metas e prioridades da administração municipal; e a Lei Orçamentária Anual do exercício de 2006 até o exercício de 2020, contendo a discriminação da receita e despesa de modo a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo municipal.

Não foram encontradas, na data da pesquisa, nenhuma das versões simplificadas do Plano Plurianual, da Lei Orçamentária Anual e da Lei das Diretrizes Orçamentárias, documentos estes que devem apresentar um breve conceito sobre os termos que envolvem orçamento público, como receitas e despesas, possibilitando que a população não familiarizada com as finanças públicas entendam o que significa o orçamento, a importância que ele tem para o Estado e para a melhoria da qualidade de vida da população.

4.1.2 PRESTAÇÕES DE CONTAS E/OU PARECER PRÉVIO

Previsto no Art. 31 da Constituição Federal de 1988, a emissão do Parecer Prévio pelos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou pelos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, *in verbis*:

> Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.
>
> § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.
>
> § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

> § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.
>
> [...] (BRASIL, 1988)

Entende-se que a divulgação do Parecer Prévio é essencial para assegurar a transparência governamental, visando à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público. "O Parecer Prévio [...] pode ser percebido como uma importante e imprescindível peça de natureza técnica que orienta o Poder Legislativo no julgamento das contas prestadas anualmente pelo Poder Executivo" (ANDRADA; BARROS, 2010, p. 58), assim constitui-se peça indispensável na execução do controle externo da gestão pública, dado que subsidia o Legislativo com os elementos técnicos de que carecem para a emissão do parecer relativo as contas em comento.

No entanto, na data da pesquisa, não foi localizado a Prestação de Contas e/ou Parecer Prévio completo e/ou simplificado da Prefeitura Municipal de Campo Grande no seu Portal de Transparência, deixando a população campo-grandense desprovida de uma importante peça auxiliar no exercício do controle da ação governamental.

4.1.3 RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL; E AS VERSÕES SIMPLIFICADAS DESSES DOCUMENTOS

Com o intuito de permitir que a população, através dos órgãos de controle, tenha ciência, averigue e analise a atuação da execução orçamentária dos governos, a lei determina a publicação, por parte do Poder Executivo, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, contendo o balanço orçamentário, cuja intenção é detalhar, por categoria econômica, as receitas e as despesas e o demonstrativo de execução das receitas e das despesas.

A Lei institui ainda que ao término de cada quadrimestre, seja emitido o Relatório de Gestão Fiscal, prestando contas quanto ao estado de tudo que está sujeito a jurisdição e cláusulas como despesas com pessoal, operações de crédito, dívidas e ainda, as medidas retificadoras estabelecidas caso os limites sejam ultrapassados.

Os instrumentos postos à disposição dos órgãos de fiscalização e, principalmente, dos cidadãos e dos contribuintes, promove o conhecimento das contas do Município e a responsabilização dos seus encarregados. A não observância dos prazos de divulgação destes relatórios impossibilita que o órgão público contrate operações de crédito e receba transferências voluntárias.

Quadro 5 - Relatórios

Relatório	Data da pesquisa	Completo	Simplificado
Relatório Resumido da Execução Orçamentária	12/10/2020	1º bimestre de 2015 à 3º bimestre de 2020	-
Relatório de Gestão Fiscal	12/10/2020	1º quadrimestre de 2015 à 2º quadrimestre de 2020	-

Fonte: Portal da Transparência da PMCG (2020)

Conforme quadro 5, a PMCG tem divulgado em seu *site*, desde o ano de 2015, as versões completas do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal, entretanto, não foram encontradas as versões simplificadas destes documentos.

4.1.4 DIVULGAÇÃO NA *INTERNET* DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Incentivar e assegurar a participação popular no decorrer dos processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos é de suma importância para que, realmente, os recursos públicos sejam bem aplicados, e essencial, na definição de quais problemas deverão ser priorizados pela administração pública. Conforme estabelecido na lei, imprescindivelmente, a cada quatro meses, deverá suceder audiência pública quanto ao cumprimento das metas fiscais, concordante ao previsto na Lei da Responsabilidade Fiscal, sendo este um mecanismo de fundamental relevância no controle, pela população, da aplicação dos recursos públicos e da transparência das ações dos administradores.

Porém, não foram encontradas, na data da pesquisa, informações sobre as Audiências Públicas da PMCG, no seu Portal de Transparência, demonstrando desinteresse por parte dos governantes no incentivo e participação da população naquilo que lhe é de direito.

4.1.5 BALANÇOS ANUAIS

Preceitua a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu capítulo IV, denominado “Dos Balanços”:

> Art. 101. Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais [...].
>
> Art. 102. O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.
>
> Art. 103. O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

> Parágrafo único. Os Restos a Pagar do exercício serão computados na receita extra-orçamentária para compensar sua inclusão na despesa orçamentária.
>
> Art. 104. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.
>
> Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:
>
> I - O Ativo Financeiro;
>
> II - O Ativo Permanente;
>
> III - O Passivo Financeiro;
>
> IV - O Passivo Permanente;
>
> V - O Saldo Patrimonial;
>
> VI - As Contas de Compensação [...] (BRASIL, 1964).

Quadro 6 – Balanços anuais

Balanços anuais (Lei nº 4.320/64)	Data da pesquisa	Completo	Simplificado
Balanço Orçamentário	18/08/2020	Exercício de 2006 à 2019	-
Balanço Financeiro	18/08/2020	Exercício de 2006 à 2019	-
Balanço Patrimonial	18/08/2020	Exercício de 2006 à 2019	-
Demonstração das Variações Patrimoniais	18/08/2020	Exercício de 2006 à 2019	-

Fonte: Portal da Transparência da PMCG (2020)

Foram encontrados no *home page* da PMCG apenas as versões completas dos Balanços Orçamentários, Financeiros, Patrimoniais, e as Demonstração das Variações Patrimoniais, do ano de 2006 até o ano de 2019, conforme relacionado no quadro 6.

4.2 BENCHMARKING

Neste tópico apresentar-se-á um comparativo dos resultados da pesquisa do trabalho de mestrado realizado por Fernando do Nascimento Lock, em 2003, e os levantamentos apurados nesse estudo, fazendo uma espécie de *"benchmarking"* das informações prestadas pela PMCG, com objetivo de avaliar a evolução das publicações legalmente exigidas na LRF.

4.2.1 TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO DA PMCG

Conforme levantamento de dados do Trabalho de Conclusão de Mestrado de Lock (2003), a Prefeitura Municipal de Campo Grande já contava com uma *home page* em 2002, o qual, apesar de ter sofrido alteração no seu "caminho", ainda é o mesmo usado pela PMCG.

O quadro 7 apresenta um comparativo, entre os anos de 2003, data da pesquisa de Lock e o ano vigente de 2020, da divulgação na *internet* pela PMCG dos demonstrativos contábeis, prestação de contas, audiências públicas e dos balanços anuais.

Quadro 7 – Comparativo da Transparência de Gestão do período de 2003 a 2020

Dados coletados	PPA	LOA	LDO	Prestação de contas e/ou parecer prévio	Relatório resumido da execução	Relatório de Gestão Fiscal	Divulgação na internet das audiências	Balanço Orçamentário	Balanço Financeiro	Balanço Patrimonial	Demonstrações das Variações Patrimoniais
Ano de 2003	-	2002	-	-	-	-	-	2001/ 2002	-	-	-
Ano de 2020	2018/ 2021	2020	2021	-	2020	2020	-	2019	2019	2019	2019

Fonte: Lock (2003) e Portal da Transparência (2020)

Desde a pesquisa de Lock no ano de 2003 até o atual estudo, já se percorreram mais de quinze anos. Confrontando os dados coletados entre os dois anos (2003 e 2020) observa-se que dos 11 instrumentos de transparência da gestão fiscal do município de Campo Grande, apenas 2 eram divulgados em 2003, em contrapartida dos 9 que hodiernamente são publicados, ou seja, um percentual de 82% em relação ao total das obrigações.

Nota-se que a PMCG avançou, desde 2003, na transparência fiscal referente a divulgação das diretrizes, objetivos, metas e prioridades da administração pública municipal, discriminando as receitas e despesas de modo a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo municipal.

Contudo, além das versões simplificadas dos Orçamentos (PPA, LDO, LOA), do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e dos Balanços anuais, dois valiosos instrumentos de transparência da gestão pública, o Parecer Prévio e a divulgação das Audiências Públicas, que favorece o controle social das

contas públicas e fortalece o exercício da cidadania no Estado Democrático de Direito, tem sido ignorado, deixando a população sem acesso ao julgamento feito pelo Tribunal de Contas das contas prestadas anualmente pelo Poder Executivo, bem como demonstra o desinteresse por parte do município no incentivo da participação popular nos processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

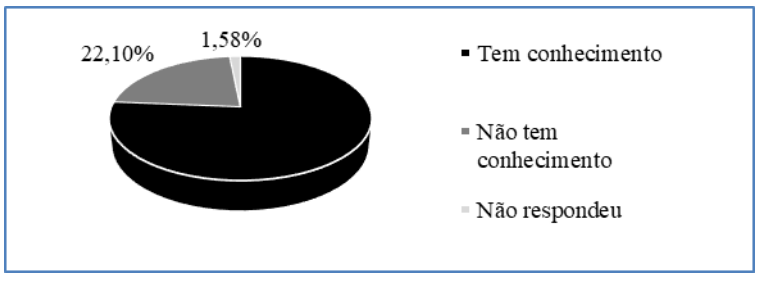
4.3 QUESTIONÁRIO

Ao analisar a evolução da PMCG no quesito Transparência Fiscal, surge outros questionamentos, tais como: a população tem conhecimento da existência da Lei da Responsabilidade Fiscal, seu alcance, aplicação, disciplina e sanções? A população tem ciência da existência do Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Campo Grande e já o acessou para conhecimento da aplicação dos recursos públicos? Qual a opinião da população quanto ao entendimento dos dados divulgados pela PMCG? Estes dados esclarecem como, quanto, quando e onde os gestores estão aplicando os recursos públicos? E por fim, a população considera relevante a divulgação dos demonstrativos contábeis, por parte do Município, na avaliação das ações dos Prefeitos quanto a aplicação dos recursos públicos?

Estas indagações impulsionaram a realização do questionário (apêndice I), com a finalidade de buscar informações complementares para aprofundamento da temática. O questionário virtual aplicado aos cidadãos campo-grandenses foi estruturado em 8 (oito) questões, sendo todas objetivas e de múltipla escolha, para identificar o grau de conhecimento sobre a Lei da Responsabilidade Fiscal.

Os gráficos retratados a seguir, apresentam os resultados da pesquisa realizada no período de 01 a 08 de outubro de 2020, alcançando nesse lapso semanal o quantitativo de 190 (cento e noventa) respondentes, conforme segue:

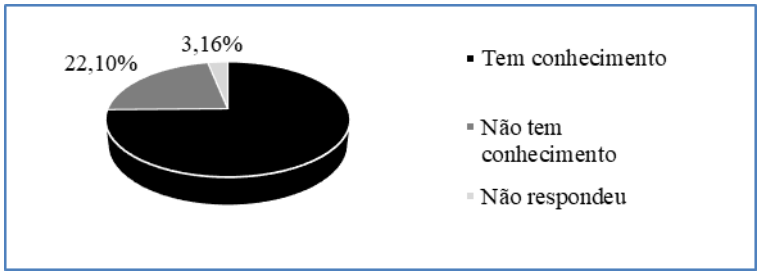
Gráfico 1 - Conhecimento da existência da Lei da Responsabilidade Fiscal



Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Evidencia-se no gráfico 1, que dentre as 190 respostas obtidas, 76,32% afirmam ter conhecimento da existência da LRF, 22,10% declararam não ter conhecimento e 1,58% não responderam. O conhecimento da existência da Lei da Responsabilidade Fiscal é um importante quesito na cobrança, por parte da população, do cumprimento pelos órgãos públicos das normas legais. Uma vez que o cidadão tem conhecimento da exigência legal do uso de instrumentos de transparência da gestão fiscal por parte dos órgãos públicos é possível cobrar do mesmo, o cumprimento da Lei.

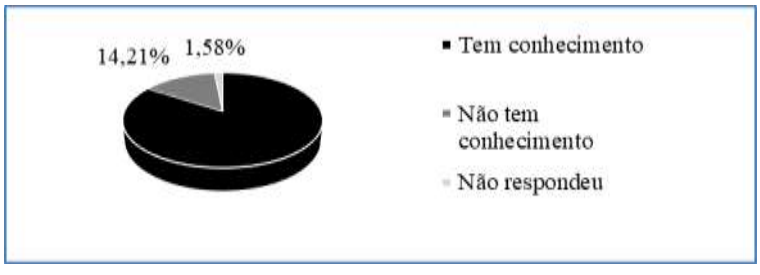
Gráfico 2 - Conhecimento da existência dos limites impostos pela LRF para os gastos do governo e das sanções caso haja descumprimento



Fonte: Elaborado pela autora (2020)

O gráfico 2, demonstra que cerca de ¾ dos respondentes tem conhecimento dos limites impostos na LRF para os gastos do governo e das sanções aplicadas quando do descumprimento da lei. Considerando que 76,32% dos participantes afirmaram ter conhecimento da existência da LRF e 74,74% declararam conhecer os limites e sanções pela lei estabelecidos, há uma discrepância mínima de 1,58% entre os respondentes que sabem da existência da lei e dos que admitem saber dos limites e sanções no descumprimento.

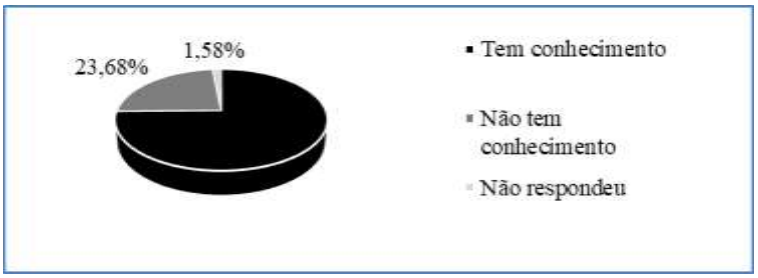
Gráfico 3 - Conhecimento da obrigatoriedade da divulgação, em meios eletrônicos, de instrumentos de transparência da gestão fiscal por parte dos órgãos públicos



Fonte: Elaborado pela autora (2020)

No gráfico 3, aproximadamente 85% dos respondentes afirmaram ter ciência da obrigatoriedade da divulgação, em meios eletrônicos, de instrumentos de transparência da gestão fiscal por parte dos órgãos públicos. O restante, cerca de 15%, declararam não ter conhecimento ou não responderam.

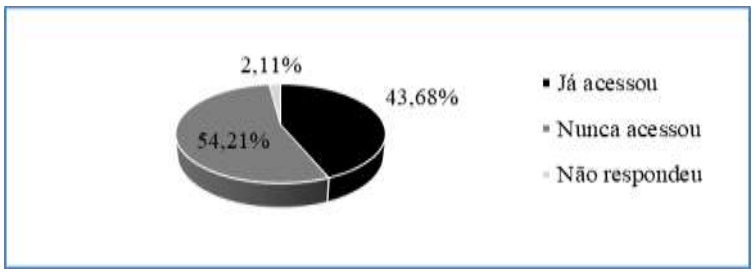
Gráfico 4 - Conhecimento da existência do Portal de Transparência da PMCG



Fonte: Elaborado pela autora (2020)

No questionamento sobre a existência do Portal da Transparência, o percentual se manteve equivalente ao conhecimento dos limites e sanções da lei (74,74%), corroborado com o resultado apurado no gráfico 1. O equilíbrio das respostas mantém-se dentre os 25% que afirmam não ter conhecimento e dos 1,58% que não responderam.

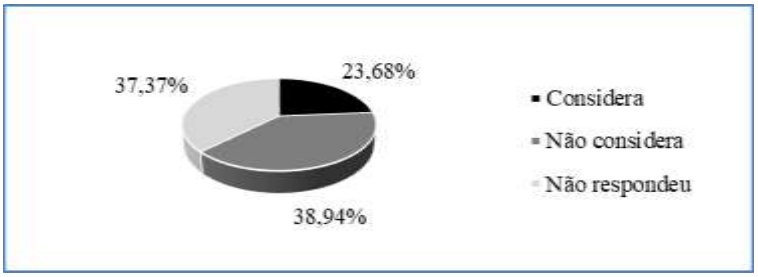
Gráfico 5 - Acesso ao Portal de Transparência da PMCG



Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Os participantes ao serem questionados se já haviam acessado o Portal de Transparência da PMCG, quase 55% afirmaram nunca terem acessado ou não responderam. Meramente, 43,68% já acessaram o portal, dado este alarmante, visto que cerca de 75% afirmaram ter conhecimento da existência do Portal de Transparência (gráfico 4), o que demonstra que apenas um pouco mais da metade dos que sabem da existência do portal, buscam as informações sobre o uso e aplicação do dinheiro público.

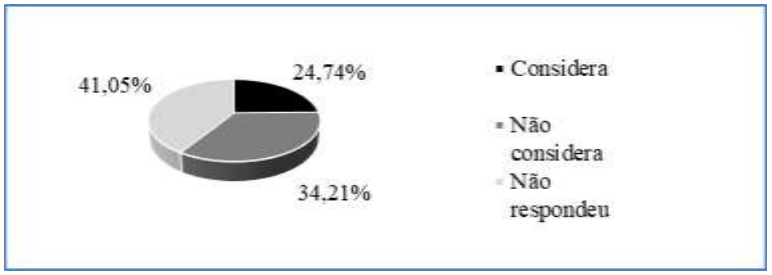
Gráfico 6 - Considera as informações divulgadas pela PMCG de "fácil entendimento"



Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Apenas os respondentes positivos do gráfico 4, deveriam responder o gráfico 5 e 6, dos quais aproximadamente ¼ declararam ser de 'fácil entendimento" as informações divulgadas e 38,94% consideram as informações complexas para entendimento e assimilação.

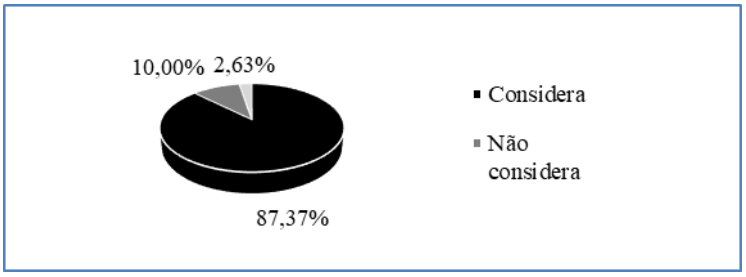
Gráfico 7 - Considera que os documentos divulgados pela PMCG respondem aos questionamentos: como, quanto, quando e onde os gestores estão aplicando os recursos públicos



Fonte: Elaborado pela autora (2020)

No gráfico 7, exclusivamente cerca de 25% dos participantes afirmaram que os documentos divulgados pela PMCG respondem aos questionamentos: como, quanto, quando e onde os gestores estão aplicando os recursos públicos, frente aos 34,21% que não consideram.

Gráfico 8 - Considera relevante a divulgação dos demonstrativos contábeis



Fonte: Elaborado pela autora (2020)

Por fim, no quesito da relevância da divulgação dos demonstrativos contábeis por parte do Município, na avaliação das ações dos Prefeitos quanto as aplicações dos recursos públicos, quase que a totalidade das respostas consideram relevante a divulgação. Menos de 15% não consideram ou não responderam. Curiosamente a maioria dos questionados consideram importante a divulgação do uso dos recursos públicos, mas a maioria dos respondentes que expressam essa opinião, sequer acessam o portal para conhecer, questionar ou fiscalizar a gestão econômico-financeira dos prefeitos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo permitiu constatar que a Prefeitura Municipal de Campo Grande, no quesito Transparência da Gestão Fiscal, divulga amplamente em meio eletrônico de acesso público (Portal da Transparência), nove dos onze instrumentos estabelecidos no Art. 48 da Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, concluindo que a PMCG avançou significantemente em relação as divulgações prestadas em 2003, visto que, no ano mencionado, apenas a Lei Orçamentária Anual e o Balanço Orçamentário eram divulgadas.

Embora seja nítido o avanço da PMCG, a pesquisa revelou ainda, que além das versões simplificadas dos Orçamentos, dos Relatórios Resumido das Execuções Orçamentárias e dos Balanços anuais, a PMCG não tem divulgado o Parecer Prévio, bem com a realização das audiências públicas, dois instrumentos significativos de transparência da gestão pública. A inobservância da divulgação do Parecer Prévio, das audiências públicas e ainda, a ausência do incentivo da participação popular nos processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, resulta na insciência da população do julgamento feito pelos órgãos de controle externo da prestação de contas do Município, assim como exclui a participação da população nas decisões das aplicações dos recursos públicos, direito este que lhe é devido.

Na análise dos resultados obtidos no questionário virtual, com uma amostra da população, foi levantado que cerca de 3/4 dos respondentes tem conhecimento da existência, limites e penalidades estabelecidos na Lei da Reponsabilidade Fiscal, tal como da existência do Portal de Transparência da PMCG.

Os resultados obtidos quanto ao acesso no Portal, mostrou que menos da metade dos respondentes declararam acessá-lo, sendo que o resultado apurado quanto a considerar relevante a divulgação dos demonstrativos contábeis foi quase de 90% dos respondentes, dados estes preocupantes e controversos pois percebe-se que a população tem ciência da existência da lei e do mecanismo

eletrônico de divulgação da prestação de contas do Município, mas que no entanto não demonstra interesse em conhecer, fiscalizar e controlar os gastos públicos, visto que menos da metade dos respondentes buscam tomar conhecimento da aplicação dos recursos públicos.

Diante do enfoque deste trabalho entende-se que, mesmo constando dispositivo legal que determine a estruturação da contabilidade para ciência, acompanhamento e controle, sabe-se que apenas dados contábeis são módicos para que sejam demudados em informações e comunicação para o cidadão, o que ficou evidenciado no levantamento feito no questionário virtual, onde apenas cerca de 25% dos respondentes consideram que os documentos divulgados pela PMCG são de fácil entendimento, respondendo aos questionamentos: como, quanto, quando e onde os gestores estão aplicando os recursos públicos.

De responsabilidade do poder público a criação de mecanismos de informação, orientação e incentivo da participação popular na discussão e elaboração dos orçamentos, de modo a assegurar gestão transparente e integra, os resultados obtidos no questionário virtual identificou a necessidade de campanhas de educação e conscientização, sobre a necessidade dos munícipes conhecer a aplicação dos recursos angariados com os impostos, e assim fiscalizar e cobrar melhorias em todos os setores, principalmente saúde, educação e segurança pública, tríades históricas nos discursos e promessas de campanhas políticas.

Assim, frente ao objetivo da contabilidade pública de subsidiar os gestores públicos, com informações atualizadas e exatas, nas tomadas de decisões, para o cumprimento da legislação frente aos órgãos de controle interno e externo, e ainda, informações estatísticas, dentre outras, às instituições governamentais e particulares, bem como a população, a transparência pública além de dispor um papel imprescindível no repudio à corrupção, propicia a participação oportuna da sociedade e dos órgãos de fiscalização e controle, no fornecimento de componentes para que o Estado seja gradualmente mais eficiente e efetivo.

Pesquisas complementares são sugeridas para investigar o porquê da não divulgação do Parecer Prévio e das audiências públicas pela PMCG, dispositivos estes fundamentais na democracia participativa. Outra sugestão para futuros estudos é a investigação da existência de políticas governamentais de incentivo da participação popular na elaboração e discussão dos orçamentos do Município, e de campanhas educacionais e de conscientização da população quanto a aplicação dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de; BARROS, Laura Correa de. O Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. Disponível em: http://www.al.pb.leg.br/elegispb/wp-content/uploads/2013/08/O-Parecer-Previo-como-instrumento-de-transparencia.pdf. Acesso em 12 de outubro de 2020.

ÁVILA, Carlos Alberto; BÄCHTOLD, Ciro; VIEIRA, Sérgio de Jesus. Noções de Contabilidade Pública. Paraná: e -Tec Brasil, 2011. Disponível em:

http://ead.ifap.edu.br/netsys/public/livros/Livros%20Curso%20Servi%C3%A7os%20P%C3%BAblicos/M%C3%B3dulo%20III/No%C3%A7%C3%B5es%20de%20Contabilidade%20P%C3%BAblica/Livro_No%C3%A7%C3%B5es%20de%20Contabilidade%20P%C3%BAblica.pdf. Acesso em 31 de maio de 2020.

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

Disponívelem:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 23 de maio de 2020.

BRASIL. Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000. Dispõe sobre: Normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em 23 de maio de 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre: Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4320-17-marco-1964-376590-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em 31 de maio de 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre: Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 31 de maio de 2020.

BRASIL. Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 20009. Dispõe sobre: Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em 31 de maio de 2020.

CONTI, José Mauricio; PINTO, Élida Graziane. Legado normativo: Lei dos orçamentos públicos completa 50 anos de vigência. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2014-mar-17/lei-orcamentos-publicos-completa-50-anos-vigencia#top. Acesso em 05 de outubro de 2020.

Entenda o Orçamento: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf. Acesso em 31 de maio de 2020.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FACHIN, Odília. Fundamentos de Metodologia. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FÉLIX, Leonardo Pedro. Evolução da Contabilidade Pública no Brasil. Disponível em: https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/5001/1/21005066.pdf. Acesso em 31 de maio de 2020.

LOCK, Fernando do Nascimento. Transparência da Gestão Municipal através das Informações Contábeis Divulgadas na internet. Disponível em:

https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/7879/1/arquivo7963_1.pdf. Acesso em: 01 de junho de 2020.

MALHOTRA, N. Pesquisa de marketing. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. Disponível em:https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/567/o/Manual_de_metodologia_cientifica_-_Prof_Maxwell.pdf. Acesso em 23 de maio de 2020.

Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 8 ed. Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/695350/CPU_MCASP+8%C2%AA%20ed+-+publica%C3%A7%C3%A3o_com+capa_2vs/4b3db821-e4f9-43f8-8064-04f5d778c9f6. Acesso em 31 de maio de 2020.

APÊNDICES

Pesquisa para o trabalho de conclusão de curso de ciências contábeis sobre os demonstrativos financeiros da Prefeitura Municipal de Campo Grande - MS.

Meu nome é Lidiléia Viegas, sou estudante do Centro Universitário UNIGRAN CAPITAL, no curso de graduação em Ciências Contábeis. Estou realizando um estudo com o título TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE ATRAVÉS DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS DIVULGADAS NA INTERNET, sob orientação da Professora Mestre Lucirlene Maciel Cavalheiro Quintana. Pretende-se com este estudo proceder a uma análise descritiva explicativa com o objetivo de avaliarmos o grau de conhecimento e entendimento das informações acerca dos demonstrativos contábeis publicados pela Prefeitura Municipal de Campo Grande quanto a obrigatoriedade legal de prestação de contas da aplicação dos Recursos Públicos.

Solicito sua colaboração para a realização de um questionário estruturado onde não há respostas certas ou erradas, apenas opiniões e percepções das informações públicas estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal. O estudo será parte do Trabalho de Conclusão de Curso em Ciências Contábeis. Assim, gostaria de contar com alguns minutos do seu tempo para responder ao questionário.

1. Você tem conhecimento da existência da Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF) a qual estabelece instrumentos de transparência da gestão fiscal por parte dos Órgãos Públicos?

( ) Sim

( ) Não

2. Você sabia que, com o objetivo de incentivar a boa gestão dos recursos públicos e evitar gastos irresponsáveis e desnecessários por parte do governo, a Lei da Responsabilidade Fiscal criou limites para os gastos do governo e que caso estes limites não sejam respeitados os Órgãos Públicos estão sujeitos a punições?

( ) Sim

( ) Não

3. Você sabia que os Órgãos Públicos estão obrigados legalmente a divulgarem, em meios eletrônicos de acesso público, instrumentos de transparência da gestão fiscal das aplicações dos Recursos Públicos como forma de Prestação de Contas?

( ) Sim

( ) Não

4. Você tem conhecimento da existência do Portal de Transparência da Prefeitura Municipal de Campo Grande no endereço http://transparencia.campogrande.ms.gov.br/?

( ) Sim

( ) Não

5. Você já acessou o Portal da Transparência da PMCG?

( ) Sim

( ) Não

6. Caso tenha respondido "sim" na pergunta "5", você considera como de "fácil entendimento" os documentos ali demostrados?

( ) Sim

( ) Não

7. Caso tenha respondido "sim" na pergunta "5", você concorda que os documentos ali divulgados respondem aos questionamentos: como, quanto, quando e onde os gestores estão aplicando os recursos públicos?

( ) Sim

( ) Não

8. Você considera relevante a divulgação dos demonstrativos contábeis, por parte do Município, na avaliação das ações dos Prefeitos quanto a aplicação dos Recursos Públicos?

( ) Sim

( ) Não