

Utopias e Distopias da Ciência Política

Karoline Coelho de Andrade e Souza
(Organizadora)



Karoline Coelho de Andrade e Souza
(Organizadora)

Utopias e Distopias da Ciência Política

Atena Editora
2019

2019 by Atena Editora
Copyright © Atena Editora
Copyright do Texto © 2019 Os Autores
Copyright da Edição © 2019 Atena Editora
Editora Executiva: Prof^a Dr^a Antonella Carvalho de Oliveira
Diagramação: Rafael Sandrini Filho
Edição de Arte: Lorena Prestes
Revisão: Os Autores

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores. Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^a Dr^a Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Prof^a Dr^a Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof^a Dr^a Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof^a Dr^a Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof^a Dr^a Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof^a Dr^a Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Ciências Agrárias e Multidisciplinar

Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Alexandre Igor Azevedo Pereira – Instituto Federal Goiano
Prof^a Dr^a Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof^a Dr^a Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Prof.^a Dr.^a Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará

Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Conselho Técnico Científico

Prof. Msc. Abrãao Carvalho Nogueira – Universidade Federal do Espírito Santo
Prof. Dr. Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos – Ordem dos Advogados do Brasil/Seccional Paraíba
Prof. Msc. André Flávio Gonçalves Silva – Universidade Federal do Maranhão
Prof.ª Drª Andreza Lopes – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Acadêmico
Prof. Msc. Carlos Antônio dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Msc. Daniel da Silva Miranda – Universidade Federal do Pará
Prof. Msc. Eliel Constantino da Silva – Universidade Estadual Paulista
Prof.ª Msc. Jaqueline Oliveira Rezende – Universidade Federal de Uberlândia
Prof. Msc. Leonardo Tullio – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof.ª Msc. Renata Luciane Polsaque Young Blood – UniSecal
Prof. Dr. Welleson Feitosa Gazel – Universidade Paulista

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)	
U91	Utopias e distopias da Ciência Política [recurso eletrônico] / Organizadora Karoline Coelho de Andrade e Souza. – Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019. Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader. Modo de acesso: World Wide Web. Inclui bibliografia ISBN 978-85-7247-627-0 DOI 10.22533/at.ed.270191609 1. Ciência política – Filosofia. 2. Ciência política – Pesquisa – Brasil. 3. Utopias. I. Souza, Karoline Coelho de Andrade e. <p style="text-align: right;">CDD 184</p>
Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422	

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná - Brasil
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

A Ciência Política é uma área de estudo com enorme relevância e impacto social vez que, dentre seus variados campos de estudo, encontramos a análise de políticas públicas, das instituições políticas, da atuação da Administração Pública, dentro outros. São campos diversos, mas que, em síntese, visam ao aprimoramento das instituições políticas de um país, seja em termos de desenvolvimento socioeconômico, de refinamento da democracia ou balanço das relações de poder dentro de um Estado.

Desta forma, a obra “Utopias e Distopias da Ciência Política” dedica-se, com acuidade, à análise de diversas políticas públicas importantes no Brasil atual, tais como aquelas voltadas para à efetivação do direito à cultura, ao desenvolvimento econômico ou atenuação de problemas sociais mais marcantes, como a violência doméstica e familiar. Além desse enfoque, a obra igualmente dedica-se a questões clássicas da Ciência Política, como atuação de partidos políticos, políticas partidárias, eleições e outros temas. Com esse enfoque, o livro pretende não só apresentar um diagnóstico amplo sobre as questões políticas atuais, mas apresentar, de forma crítica, os principais avanços e entraves no desenvolvimento da democracia brasileira, justificando o nome que leva.

Assim, o primeiro capítulo “Programa Nacional de Apoio a Cultura: um balanço” busca demonstrar os resultados do PRONAC como principal programa de apoio e fomento à cultura no país. Seguindo na mesma ótica, os capítulos “A Heterogeneidade da Política Cultural Contemporânea: as múltiplas formas de gestão dos equipamentos culturais públicos” e “Ações Culturais em Museus para Pessoas Privadas de Liberdade: projeto construindo” e trabalham com estudos específicos, um no Rio Grande do Sul com as Associações de Amigos, e o outro em Santa Catarina com o projeto *Construindo*, que realizam a promoção da cultura em campos diferentes, mas essenciais.

O quarto capítulo, intitulado “A Casa da Memória da Rede Fitovida: estratégias associativas de grupos comunitários de saúde em busca do registro de patrimônio Imaterial”, parte de uma ótica interdisciplinar e analisa um programa voltado para a saúde e preservação do patrimônio cultural de uma comunidade em Belford Roxo/RJ, a partir da preservação e do uso tradicional das plantas medicinais.

Por sua vez, os artigos “Programa de Aceleração de Crescimento”, “O Crédito Consignado para Aposentados e Pensionistas do INSS como Política Pública: uma análise do período de 2003 a 2008” e “Economia Solidária e Incentivo Legislativo à Geração de Trabalho a partir do Associativismo” trabalham com três políticas públicas focalizadas na área do desenvolvimento econômico. O oitavo artigo, intitulado “O Processo de Tomada de Decisão da Administração Superior da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) tendo como Referência os Relatórios da Comissão Própria de Avaliação (CPA)” analisa como os relatórios da CPA, importante mecanismo de avaliação do ensino superior, é utilizado como instrumento para a própria UNIVASF como meio político de avaliação e melhora do ensino superior nesta instituição.

Em contraposição, os artigos “Atuação dos Agentes Comunitários de Saúde como Política Pública no Enfrentamento a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher”, “Mídia e Democracia: Relações de Poder na Narrativa Jornalística sobre o Trabalho Doméstico” e “Gênero Financiado: uma análise da distribuição de recursos financeiros e o desempenho eleitoral das mulheres nas eleições de 2014” possuem enfoque no gênero como preocupação principal, para analisar três objetos distintos. Enquanto no primeiro temos a importância dos agentes comunitários de saúde como funcionários de ponta no auxílio ao combate à violência de gênero em suas duas formas (violência doméstica e familiar), o segundo volta-se para importância do trabalho doméstico, a partir não só do recorte de gênero, mas igualmente de classe e raça/etnia e, o terceiro, analisa a distribuição de recursos nas campanhas eleitoras em razão do sexo e como esse fator impacta na representatividade feminina na política brasileira.

Ainda, inseridos dentro da análise clássica da Ciência Política, temos “O Senado em Duas Décadas: o background dos senadores eleitos entre 1994 e 2014” e “Políticas Partidárias de Confrontação na Esfera Virtual: análise dos perfis das lideranças do PT e do PSDB no Facebook” que se voltam para o processo legislativo. Enquanto o primeiro analisa o perfil dos senadores brasileiros eleitos entre 1994 e 2014, a partir das suas áreas profissionais de origem, o segundo volta-se para análise das publicações de dois dos mais importantes partidos políticos brasileiros em uma rede social, durante outubro de 2015. Por fim, o artigo “Possessões Demoníacas em Michel de Certeau: elaborações imaginárias do maligno no confronto com a alteridade”, analisa a correlação entre psicanálise e mística nos trabalhos de Certeau a partir do estudo de casos de possessões demoníacas, tidos como resultantes do confronto com o Outro, seja a partir de uma ótica espiritual, histórica ou psicanalítica.

Como podemos perceber, a variedade de temas é a pedra de toque do presente livro, isto é, funciona como a sua principal qualidade vez que, diante da extensão de temas possíveis dentro da Ciência Política a interdisciplinariedade, evidenciada não somente pelos temas, mas pelas áreas de atuação dos autores, é essencial para garantir a qualidade de qualquer discussão dentro da área. E mais, variedade esta que visa, sem sombra de dúvida, ao aprimoramento das instituições políticas brasileiras, aprimoramento que resulta na qualidade da nossa própria democracia.

Karoline Coelho de Andrade e Souza

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA: UM BALANÇO	
Gabriel Medeiros Chati	
DOI 10.22533/at.ed.2701916091	
CAPÍTULO 2	16
A HETEROGENEIDADE DA POLÍTICA CULTURAL CONTEMPORÂNEA: AS MÚLTIPLAS FORMAS DE GESTÃO DOS EQUIPAMENTOS CULTURAIS PÚBLICOS	
Jackson Raymundo	
DOI 10.22533/at.ed.2701916092	
CAPÍTULO 3	26
AÇÕES CULTURAIS EM MUSEUS PARA PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE: PROJETO CONSTRUINDO	
Christiane Maria Castellen	
DOI 10.22533/at.ed.2701916093	
CAPÍTULO 4	42
A CASA DA MEMÓRIA DA REDE FITOVIDA: ESTRATÉGIAS ASSOCIATIVAS DE GRUPOS COMUNITÁRIOS DE SAÚDE EM BUSCA DO <i>REGISTRO</i> DE PATRIMÔNIO IMATERIAL	
Lucieni de Menezes Simão	
DOI 10.22533/at.ed.2701916094	
CAPÍTULO 5	52
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO NA REGIÃO FRONTEIRA NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL	
Ana Sabina Mantey	
Edemar Rotta	
DOI 10.22533/at.ed.2701916095	
CAPÍTULO 6	65
PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): RETOMADA DO PROTAGONISMO DO ESTADO NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO?	
Edemar Rotta	
Carlos Nelson do Reis	
DOI 10.22533/at.ed.2701916096	
CAPÍTULO 7	79
O CRÉDITO CONSIGNADO PARA APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSS COMO POLÍTICA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2003 A 2008	
Ary Jorge Aguiar Nogueira	
DOI 10.22533/at.ed.2701916097	
CAPÍTULO 8	91
ECONOMIA SOLIDÁRIA E INCENTIVO LEGISLATIVO À GERAÇÃO DE TRABALHO A PARTIR DO ASSOCIATIVISMO	
Adelcio Machado dos Santos	
Evelyn Scapin	
DOI 10.22533/at.ed.2701916098	

CAPÍTULO 9	103
O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF) TENDO COMO REFERÊNCIA OS RELATÓRIOS DA COMISSÃO PRÓPRIA DE AVALIAÇÃO (CPA)	
Susana Kelli Cabral de Aquino	
DOI 10.22533/at.ed.2701916099	
CAPÍTULO 10	115
ATUAÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE COMO POLÍTICA PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER	
Rúbian Corrêa Coutinho	
Fabiana da Cunha Saddi	
DOI 10.22533/at.ed.27019160910	
CAPÍTULO 11	129
MÍDIA E DEMOCRACIA: RELAÇÕES DE PODER NA NARRATIVA JORNALÍSTICA SOBRE O TRABALHO DOMÉSTICO	
Denise Maria Mantovani	
Renan da Silva Rodrigues Almeida	
DOI 10.22533/at.ed.27019160911	
CAPÍTULO 12	141
GÊNERO FINANCIADO: UMA ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS E O DESEMPENHO ELEITORAL DAS MULHERES NAS ELEIÇÕES DE 2014	
Maria Cecília Eduardo	
DOI 10.22533/at.ed.27019160912	
CAPÍTULO 13	152
O SENADO EM DUAS DÉCADAS: SOCIAL BACKGROUND DOS SENADORES ELEITOS ENTRE 1994 E 2014	
Alison Ribeiro Centeno	
DOI 10.22533/at.ed.27019160913	
CAPÍTULO 14	164
POLÍTICAS PARTIDÁRIAS DE CONFRONTAÇÃO NA ESFERA VIRTUAL: ANÁLISE DOS PERFIS DAS LIDERANÇAS DO PT E DO PSDB NO <i>FACEBOOK</i>	
Antonio Teixeira de Barros	
Cristiane Brum Bernardes	
Malena Rehbein Sathler	
DOI 10.22533/at.ed.27019160914	
CAPÍTULO 15	177
POSSESSÕES DEMONÍACAS EM MICHEL DE CERTEAU: ELABORAÇÕES IMAGINÁRIAS DO MALIGNO NO CONFRONTO COM A ALTERIDADE	
Larissa de Assis Pimenta Rodrigues	
DOI 10.22533/at.ed.27019160915	
SOBRE A ORGANIZADORA	189
ÍNDICE REMISSIVO	190

PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA: UM BALANÇO

Gabriel Medeiros Chati

Doutorando em Ciência Política (Ufpel, 2016-2020), Mestre em Patrimônio Cultural e Sociedade (Univille, 2012), Bacharel em Produção Cultural (UFF, Niterói, 2007). Professor do Bacharelado em Produção e Política Cultural da Universidade Federal do Pampa, campus Jaguarão/RS (desde 2013). E-mail: gabrielchati@id.uff.br

RESUMO: O Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), mais longo marco legal relativo ao fomento à produção artística e cultural no Brasil, será considerado neste trabalho enquanto central à sustentabilidade financeira das políticas públicas de cultura. Apesar de problemas na sua implementação e críticas contundentes sobre sua estrutura, trata-se do principal instrumento em âmbito nacional de fomento na área. Assim, busca-se discorrer brevemente sobre o contexto histórico de sua proposição, identificar iniciativas governamentais de impacto significativo sobre o programa, bem como reunir dados acerca da disponibilidade e alocação dos recursos para estabelecer balanço parcial. A intenção é avaliar aspectos do programa que podem ser ativados ou melhor compreendidos em prol da melhoria das condições de produção cultural no país.

PALAVRAS-CHAVE: política cultural, financiamento público da cultura, incentivo à

cultura, PRONAC, Lei Rouanet.

A CENTRALIDADE DO FINANCIAMENTO NOS MARCOS LEGAL-INSTITUCIONAIS VIGENTES

As políticas públicas de cultura no Brasil e no mundo são cercadas de controvérsias em relação a quanto o Estado deve se inserir nessa demanda social. Diferentes pontos de vista sobre a questão apontam ora para a necessidade da intervenção direta, através de políticas governamentais próprias, ora defendem a intervenção mínima, sob uma lógica aguda própria das doutrinas neoliberais experimentadas aqui e alhures, com maior força nas décadas de 1980-90. Tais perspectivas prescrevem mecanismos distintos de fomento à atividade artístico-cultural, sendo que à primeira se recomenda o fortalecimento e criação de fundos próprios e específicos para a distribuição de recursos públicos, enquanto à segunda prevalece a lógica de financiamento que delega ao mercado proceder à seleção dos projetos culturais prioritários.

Contudo, apesar da perspectiva dos governos que eventualmente se instalem, é importante destacar que marcos institucionais como o Sistema Nacional de Cultura e o Plano

Nacional de Cultura (SNC e PNC) preveem a criação de instrumentos de financiamento público à produção artístico-cultural. A Emenda Constitucional nº 71/2012 acrescentou o artigo 216-A à Constituição da República e define como integrante da sua estrutura básica, entre outras instâncias, os sistemas de financiamento à cultura (§ 2º, VI). Esse marco para a institucionalização da gestão cultural em âmbito nacional, somado à lei nº 12.343/2010 que instituiu o PNC, apontam para a necessidade de previsão de recursos nos orçamentos públicos para sua efetiva implementação. O Capítulo III do PNC, com o tema Financiamento, estabelece em seus artigos 4º e 5º que:

Os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias da União e dos entes federados que aderirem às diretrizes e metas do Plano Nacional de Cultura disporão sobre os recursos a serem destinados à execução das ações constantes do Anexo (metas) desta Lei. (BRASIL, 2010).

Compreendendo que tais instrumentos são centrais para a sustentação dos sistemas de cultura e para a efetivação da política cultural, neste trabalho busca-se discorrer sobre um dos principais mecanismos de apoio à produção cultural, o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC).

A Lei nº 7.505/1986, também conhecida como Lei Sarney, traz consigo o embrião da lógica de funcionamento do atual PRONAC. Tal estreita é a relação da Lei nº 8.313/1991 com a antecessora que sua ementa declara de antemão “Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura e dá outras providências” (BRASIL, 1991), ou seja, trata-se de uma reedição com adição de novos elementos.

O PRONAC, mais longo marco legal relativo ao fomento à produção artística e cultural no Brasil – quiçá um dos programas de políticas públicas mais antigo do país ainda em funcionamento – será considerado neste trabalho enquanto central à sustentabilidade financeira das políticas públicas de cultura. A despeito de problemas na sua implementação, críticas contundentes sobre a concentração de recursos, dificuldades por parte de diversos proponentes em acessar editais ou captar recursos, controvérsias quanto ao caráter público dos projetos e iniciativas, é necessário frisar que se trata do principal instrumento em âmbito nacional de fomento à produção artística e cultural.

Assim, através do presente trabalho, busca-se discorrer brevemente sobre o contexto histórico de sua proposição, identificar iniciativas governamentais de impacto significativo sobre o programa, bem como reunir dados acerca da disponibilidade e alocação dos recursos para estabelecer espécie de panorama de seu funcionamento. A partir da compilação dos dados, com destaque para os relativos ao Incentivo cultural, mas sem desconsiderar o Fundo Nacional de Cultura, a intenção é avaliar aspectos do programa que podem ser ativados ou melhor compreendidos em prol da melhoria das condições de produção cultural no país.

ASPECTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, CONSIDERAÇÕES RELEVANTES

Neste trabalho filiou-se à perspectiva de Celina Souza (2006) que destaca, especialmente no âmbito da Ciência Política, um interesse renovado pelas políticas públicas. A temática vai galgar maior visibilidade nas últimas décadas vinculada a distintos fatores como 1) “a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento” (SOUZA, 2006, p. 20); 2) novas visões sobre o papel dos governos que, diante da substituição das “políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto”, passam à gestores e implementadores de ajustes fiscais ad aeternum; e 3) a relativa incapacidade dos governantes de “formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social”, fenômeno mais perceptível em países da América Latina em desenvolvimento e de “democracia recente ou recém-democratizados” (SOUZA, 2006, p. 21).

Dentre estes fatores que trazem as políticas públicas e sua análise para lugar de maior destaque, no contexto deste trabalho, estariam os dois primeiros elencados por Souza uma vez que as políticas restritivas de gasto e a realização dos tais ajustes delas decorrentes demandam a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa. Tais práticas se instalam mais notadamente a partir dos anos 1980 em “países com longas trajetórias inflacionárias como os da América Latina” (SOUZA, 2006, p. 21) e, na perspectiva das políticas públicas, especialmente as sociais e econômicas, esses fatores são implicadores de restrições da intervenção estatal. Assim, na análise das políticas culturais de fomento, vai-se tomar em conta esse corolário ainda vigente que, necessariamente, impactou e influenciou as iniciativas dos governos e pode ter constrangido suas ações públicas.

DE FURTADO À FERREIRA: OS MUITOS MINISTÉRIOS DA CULTURA

As políticas culturais têm um histórico conturbado com diferentes concepções acerca de sua finalidade, conteúdo e forma, especialmente no contexto brasileiro. Nesse sentido, mesmo que atualmente prevaleça, ao menos formalmente, um regime político democrático e participativo, entende-se que as políticas públicas, especialmente as de cultura, são marcadas por descontinuidades. A seguir veremos como alguns dos Ministros da Cultura, a contar do período imediatamente anterior à institucionalização do PRONAC, se posicionavam em relação à política cultural com ênfase na questão do financiamento.

Entre os ocupantes da pasta ministerial está Celso Furtado¹, eminente

¹ Celso Monteiro Furtado (1920-2004) economista, intelectual e político brasileiro. Suas ideias sobre desenvolvimento econômico e subdesenvolvimento influenciaram a economia política do país, tendo ele ocupado o cargo criado por João Goulart (1962-1964) de Ministro do Planejamento. Alvo da Ditadura Civil Militar de 1964, teve seus direitos políticos cassados pelo regime e somente em 1979 retomou sua militância política no Brasil. (ABREU,

economista e entusiasta da cultura como elemento central ao desenvolvimento. Enquanto ministro do governo José Sarney (PMDB, 1985-1990), ocupou a pasta entre 1986 e 1988. Sua expectativa sobre o instrumento de apoio à produção cultural recém instituído por lei era bastante elevada: “A Lei Sarney representa passo decisivo para a formulação de uma política cultural abrangente, capaz de aliar à preservação do patrimônio da memória do passado ideias renovadoras” (FURTADO, 2012, p. 89). Enquanto acadêmico e intelectual, era costumeiro dissertar sobre as questões de governo, sempre na perspectiva do cargo ou função pública que exercia e com a finalidade de demonstrar sua posição publicamente. Neste sentido, Furtado identificava que a Lei Sarney representava uma resposta adequada à necessidade de “criação de mecanismos que possibilitassem ao cidadão o exercício de iniciativas no campo da produção cultural, transferindo-se para a sociedade civil funções que dificilmente pode o Estado exercer a contento” (2012, p. 88).

A Lei Sarney vigorou até o ano de 1990 e permitia abatimentos do Imposto de Renda em forma de doações, patrocínios e investimentos em projetos culturais. Aproxima-se em seu funcionamento à Lei Rouanet ao ponto de ser tida como um desdobramento daquela. José Sarney, autor do projeto de lei original, apresentou essa proposta pela primeira vez ainda em 1975 em seu primeiro mandato como senador. Desde então, foram feitas diversas tentativas de apresentação e aprovação deste instrumento, todas frustradas sob a alegação de que eram inconstitucionais ou matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Furtado entende mesmo que “Devem-se à perseverança do presidente José Sarney as várias apresentações, ao longo de sucessivas legislaturas, de projetos de lei cuja preocupação principal voltava-se para a democratização da cultura” (FURTADO, 2012, p. 88). Assim, ao que se percebe em torno da mobilização para estabelecer um mecanismo de apoio à produção cultural materializado na Lei Sarney, foi preciso grande insistência e empenho pessoal significativos.

O principal ponto falho da Lei Sarney, que viria a se constituir em crítica contundente ao mecanismo, é a dificuldade de fiscalizar seu uso. A “falta de transparência na aplicação dos recursos” e a constituição de “um grupo privilegiado de empresas cadastradas” (CALABRE, 2009a, p. 102), foram algumas das críticas mais recorrentes apontadas. Assim, apesar do incremento na disponibilidade de recursos e consequente aumento das produções artísticas e culturais, entende-se que o conjunto de ações em torno da lei “estavam longe de alcançar seu objetivo inicial que era o de promover a democratização cultural, tanto no acesso quanto na produção” (CALABRE, 2009a, p. 103).

Curiosamente, já sob a Constituição Federal de 1988, Fernando Collor de Mello (1990-92) determinou que o Ministério da Cultura fosse rebaixado à Secretaria vinculada à presidência da República, mas foi também sob seu mandato que a Lei 8.313/91 foi criada. A institucionalização deste instrumento contou com o empenho

Alzira et al, CPDOC, 2010).

pessoal de “um intelectual com maior sensibilidade para as questões culturais que seu antecessor” (CALABRE, 2009a, p. 111), Sérgio Paulo Rouanet. Secretário de Cultura (1991-92) à época, Rouanet sucedeu Ipojuca Pontes que ficara apenas 12 meses no cargo. Em um contexto de retração dos gastos públicos federais que “em 1992 chegou ao índice mais baixo de investimento em todo o período de existência do Ministério da Cultura” (CALABRE, 2009a, p. 111), a Lei Rouanet “gerou um novo impulso às produções culturais, ainda que nos primeiros anos tivesse havido diversas dificuldades de implementação” (CALABRE, 2009a, p. 111).

Sobre o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-2002), há espécie de consenso entre acadêmicos de que o Estado canalizou parte significativa dos recursos do fomento à produção cultural nos instrumentos de renúncia fiscal². O terreno arrasado das “políticas de financiamento da cultura distorcidas pelos poucos recursos orçamentários e pela lógica das leis de incentivo” (RUBIM, 2007, p. 29), reduziu ainda mais o aparelho estatal, e promoveu a centralização dos esforços e recursos do Ministério da Cultura (MinC) em grupos e áreas limitadas. O papel estatal predominante, sob essa lógica, é o de controle do montante de recursos que o Estado está a renunciar, em detrimento de identificar e fomentar a produção cultural que não se “adapta” ou coaduna à égide do mercado. Esse instrumento de investimento indireto transpõe para o mercado e aos artistas/produtores a função de protagonistas na gestão da área cultural, corroborando a lógica do Estado mínimo:

A nova lei, em um momento de escassez de recursos estatais, funcionou como outro componente no jogo de ambiguidades que caracterizou a chamada Nova República. O Estado aparentemente cresce, mas o mercado ganha poder de decisão. (RUBIM, 2007, p. 25).

Ademais, pode-se dizer que a produção cultural e artística fica atrelada ao produto cultural, no sentido de que todo processo criativo financiado com recurso público deve gerar algo a ser comercializado, necessariamente. Para parte dos estudiosos das políticas culturais (RUBIM, 2007; CALABRE, 2009b), a partir da gestão de Gilberto Gil no MinC (2003-2008), irá se desenhar um projeto de intervenção sistemática do Estado na área cultural que busca outra perspectiva para a ação pública. Expressiva produção acadêmica (CALABRE, 2009b, 2010; RUBIM, 2007, 2010) na última década percebe uma diferença importante das políticas de cultura dos governos FHC e Lula. É possível mesmo dizer que exista consenso em torno de um aparente antagonismo entre tais governos.

De um lado, a gestão do governo levado a cabo pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) foi notadamente filiado aos mecanismos de incentivo cultural, lógica que apontaria uma crescente do investimento e seleção privados de projetos e iniciativas culturais. O PSDB, que manteve à frente do Ministério da Cultura (MinC) ao longo de todo o período o cientista político Francisco Weffort³— seria propenso a maior

2 Esse incentivo se dá por isenções ou deduções tributárias para contribuintes do Imposto de Renda, sendo recursos não orçamentários, isto é, gastos tributários oriundos de renúncia fiscal.

3 Opositor do regime militar vai participar da fundação do PT na década de 1980, sendo seu Secretário

abertura para a iniciativa privada sob influência declarada ou não do corolário neoliberal (ARRUDA, 2003). De outro lado, o Partido dos Trabalhadores (PT) defenderia uma maior participação tanto do Estado quanto da sociedade civil na gestão das políticas de cultura, e a criação de marcos institucionais visando à continuidade destas políticas, sendo mais crítico em relação à participação do mercado na definição e seleção dos projetos e iniciativas culturais.

Em uma publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) visando à realização de um balanço sobre as gestões à frente do MinC (SILVA e MIDDLEJ, 2011) através de entrevistas com gestores dos dois governos, encontramos a fala de José Álvaro Moisés⁴ sobre a forma de governar dos tucanos. Moisés, que foi Secretário de Apoio à Cultura na primeira gestão de FHC (1995 a 1998), entende que uma política cultural no contexto de um Estado democrático “Partindo da premissa de que o país tem uma enorme diversidade cultural” deve “dar acesso a essa diversidade como um elemento não apenas de fruição de benefício da própria cultura, mas também, na mesma dimensão, como um elemento de estímulo para a produção cultural”. Para ele as atenções do governo estavam voltadas a esta diversidade cultural, “mas contemplando também a diversidade entre o que tinha ou não tinha inserção no mercado”, e conclui: “Eu diria que foi muito menos do que nós queríamos” (SILVA e MEDLEJ, 2011, p. 118).

Durante o período comandado pelo PT (2003 a 2016), segundo as posições públicas de seus agentes e mesmo de seu programa de governo, surge a defesa de uma atuação do Estado mais contundente e direta. Este período teve Gilberto Gil⁵ (2003 a 2008) e mais tarde Juca Ferreira⁶, enquanto ministros da cultura. Juca chegou a identificar essa vontade de mudança ao defender que “O Governo Lula marcou uma diferença profunda em relação a seus antecessores ao redefinir a missão do Ministério da Cultura como formulador e promotor de políticas de desenvolvimento cultural” (MinC, 2006, p. 5). Programas que se tornaram símbolos da gestão Gil e Juca (2003 a 2010), como o Cultura Viva (base dos editais de Pontos de Cultura), o Mais Cultura (de caráter mais institucional, teve edições em parceria com o Ministério da Educação visando as escolas e universidades), e o Vale Cultura (programa de estímulo ao consumo cultural e artístico por parte de trabalhadores assalariados), podem ser considerados exemplos de iniciativas que apontam para uma maior inserção do Estado na demanda social por participação nas políticas de cultura.

Geral até 1987. Em dezembro de 1994 sai do PT para assumir a pasta do MinC, a convite do presidente eleito FHC (ABREU, Alzira et al, CPDOC, 2010).

4 Durante a gestão de Weffort foi Secretário Nacional de Apoio à Cultura (1995-1998) e Secretário Nacional de Audiovisual (1999-2002). (ABREU, Alzira et al, CPDOC, 2010; CNPQ Currículo Lattes, 2017).

5 Gilberto Passos Gil Moreira também foi opositor do regime militar, sendo preso no ano de 1968, logo após a decretação do Ato Institucional nº 5. É filiado ao Partido Verde (PV) desde 1990 (ABREU, Alzira et al, CPDOC, 2010).

6 João Luís Silva Ferreira Foi secretário-executivo do MinC de 2003 a 2008, quando em agosto daquele ano assume a titularidade da pasta e fica até o término do segundo mandato de Lula (2010). Ingressou no PT em fevereiro de 2012 e, depois de ser Secretário da Cultura do Município de São Paulo (2013 a 2014) no governo de Fernando Haddad (PT), voltou ao comando do MinC em 2015 até a destituição de Dilma Rousseff (PT), em 2016 (ABREU, Alzira et al, CPDOC, 2010).

Entretanto, o Pronac, maior programa de financiamento público a projetos culturais, durante o período estudado, aparentemente manteve aspectos de concentração territorial dos recursos e repetição dos agentes culturais contemplados segundo apontam levantamentos de órgãos ligados ao aparelho estatal. Exemplos de alguns desses indicadores foram reunidos na Exposição de Motivos do projeto de lei nº 6.722/2010⁷ que destaca que “O sistema legal de fomento vigente não estabeleceu *enforcement* necessário para a adequação dos recursos ao financiamento de políticas públicas democraticamente definidas” (MinC, 2009, p. 29). Assim, há uma dificuldade por parte da gestão Gil e Juca de interferir de maneira mais assertiva na principal estrutura pública em âmbito nacional de financiamento à produção artística e cultural. Por óbvio, somente a consideração de aspectos do Pronac, seus números e dinâmica, é insuficiente para apontar uma similitude entre governos, mas, ao mesmo tempo, considera-se esta constatação enquanto um indicador de permanência ou continuidade entre eles. Essa dificuldade em estabelecer uma nova forma de fazer política, desarraigada de personalismos ou dirigismos, também é percebida por Albino Rubim e, segundo este autor, denota uma “incapacidade de elaboração de políticas culturais em momentos democráticos” (RUBIM, 2007, p. 29). De todo forma, e mesmo por conta dessa dificuldade de produzir mudanças mais significativas na estrutura de incentivo que entende-se ser relevante, através da análise continuada dos dados objetivos acerca do financiamento público, acompanhar seu histórico a fim de manter alertas e propor mudanças na condução das políticas públicas de cultura.

CARACTERÍSTICAS DO PRONAC: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Dentre as finalidades do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) as que aludem de maneira mais direta à dimensão da produção artística e cultural estão as de “contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais” (Art. 1º, I) e a de “estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória (Art. 1º, VIII). Para a consecução destas e de outras finalidades, cria três mecanismos distintos para sua implementação: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e o Incentivo a projetos culturais (Art. 2º, I, II e III).

Enquanto os mecanismos de Incentivo a projetos e o FNC foram implementados, o Ficart, espécie de mecanismo intermediário, nunca o foi. Faz-se relevante explicar que a principal diferença entre os mecanismos de financiamento público à cultura

7 O PL nº 6.722/2010, ou lei do Procultura, aguarda desde 2014 apreciação pelo Senado. Alguns dos dados se destacam: apenas 3% dos proponentes captam em torno de 50% dos recursos oriundos dos incentivos; apenas 20% dos créditos aprovados efetivamente captam recursos; apenas 4 segmentos da produção cultural captam quase metade dos recursos, enquanto 30 outros segmentos, captam apenas 14%; e os investimentos per capita dos recursos públicos incentivados concentram-se em 60% na Região Sudeste (MinC, 2009, p. 29).

no Brasil reside na forma pela qual o apoio estatal se dá: 1) via o fomento direto (ou orçamentário), a partir de recursos arrecadados pela União e alocados por determinação governamental; e 2) indireto (ou tributário), através de renúncia fiscal, forma na qual o Estado deixa de arrecadar parte dos impostos e contribuições a ele devidos; nesta modalidade a primazia na escolha dos projetos é do contribuinte, ou seja, há maior protagonismo e ingerência de agentes de mercado. As informações sobre os dois principais mecanismos de financiamento público em âmbito federal, notadamente o FNC e o instrumento de Incentivo a projetos, indicam que a forma de apoio através de renúncia fiscal é preponderante. Os recursos disponíveis para os mecanismos efetivados é bastante assimétrico: a proporção é de cerca de 1 para 10⁸.

Cabe esclarecer que enquanto o FNC distribui os recursos orçamentários principalmente por meio de programas concorrenciais e editais públicos de seleção, no incentivo fiscal os recursos são viabilizados através de autorização a projetos culturais que, a partir basicamente da avaliação de conformidade à lei, tornam-se aptos a captar recursos junto à iniciativa privada. O presente trabalho, apesar de reconhecer as distinções entre as duas formas de financiamento, cada qual com sua dinâmica de captação, filia-se ao entendimento que ambos são de caráter público, sendo considerados por isso mesmo, quanto à sua natureza, recursos públicos.

Para se ter parâmetro do volume de recursos e quantidade de projetos que o programa apoiou desde de sua criação, temos um total de recursos superior a R\$ 20,3 bilhões em valores nominais (não atualizados, portanto), aportados em cerca de 63 mil projetos culturais de todas as regiões do país (Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura, SALICNET⁹). Em termos da diversidade de linguagens, formatos e expressões, o programa também é abrangente, uma vez que possibilita a apresentação de projetos de uma infinidade de áreas culturais e linguagens artísticas desde o teatro, a dança, a música, a literatura e as artes visuais, passando por intercâmbio e patrimônio cultural, produção televisiva e cinematográfica, arqueologia, cultura popular e jogos eletrônicos¹⁰.

Quanto à acessibilidade ao programa, tendo em conta a gama de agentes aptos a apresentar propostas de projetos, também pode-se considerar que há uma infinidade de possibilidades. Tanto pessoas físicas com atuação na área cultural, quanto pessoas jurídicas públicas ou privadas de natureza cultural (com ou sem fins lucrativos), estão previamente autorizadas, mesmo que esse amplo leque não garanta automaticamente acesso aos recursos financeiros que podem advir tanto da renúncia fiscal, quanto do orçamento público, como se verá com maior detalhamento adiante.

8 Enquanto o FNC distribuiu recursos orçamentários da ordem de R\$ 1,9 bilhão ao longo de toda vigência do PRONAC, através do Incentivo fiscal foram captados recursos da ordem de R\$ 18,5 bilhões (SALICNET, 2019).

9 Foram considerados todos os projetos registrados no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura independentemente do mecanismo de apoio, inclusive programas especiais, que receberam ou captaram recursos. Disponível em: <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php#>. Acesso em: 22/02/2019.

10 São 175 as categorias e subcategorias em que se pode enquadrar um projeto cultural. Além da diversidade de linguagens e de expressões, é notável o número de finalidades permitida aos projetos (Dados Abertos, 2018). Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/incentivos-da-lei-rouanet>. Acesso em: 24/05/2018.

BREVES NOTAS METODOLÓGICAS

Antes de abordar alguns dos problemas identificados e expor os dados, faz-se necessário compartilhar algumas questões metodológicas gerais. Enquanto recorte temporal, tomou-se como parâmetro o período de 1996 a 2018; com base no número de propostas, projetos aprovados e recursos captados, percebe-se que o nível de atividade em anos anteriores a 1996 é relativamente baixo e, por conta disso, foram descartados. Sempre que houver valores contábeis, estes foram corrigidos pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPC-A), medido pelo IBGE. Para tanto, foi utilizada a calculadora do Banco Central do Brasil e tomadas as datas iniciais como dezembro de cada ano até dezembro de 2018¹¹. Os dados sobre os projetos foram extraídos de duas plataformas do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura e datam de fevereiro de 2019¹². Conforme já dito anteriormente, o período coberto pela análise inicia-se em 1996 e termina em 2018. Por fim, é importante ter em conta que os dados são atualizados diariamente, portanto, deve-se considerar que são dinâmicos, mesmo que possamos considerar que, quanto mais antigos, mais consolidados.

PROBLEMAS DIAGNOSTICADOS

Não são poucos os problemas já identificados, muitos deles pelo próprio poder público, relativos ao PRONAC. Aqui vamos apontar, a partir de compilação própria, alguns deles a começar pelo da concentração geográfica dos recursos nos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo. Como se observa, dois terços dos recursos ficam nos municípios do Rio e de São Paulo. Mesmo que sejam as regiões metropolitanas mais populosas do país e que a atividade econômica mais intensa indique a razão para esse quadro, é incontestável a ideia de desequilíbrio se considerarmos a necessidade de descentralização dos recursos e das iniciativas culturais e artísticas.

11 Calculadora do Banco Central do Brasil disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Acesso em: 25/02/2019.

12 SALICNET disponível em: <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php#>. Novo Salic disponível em: <http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>

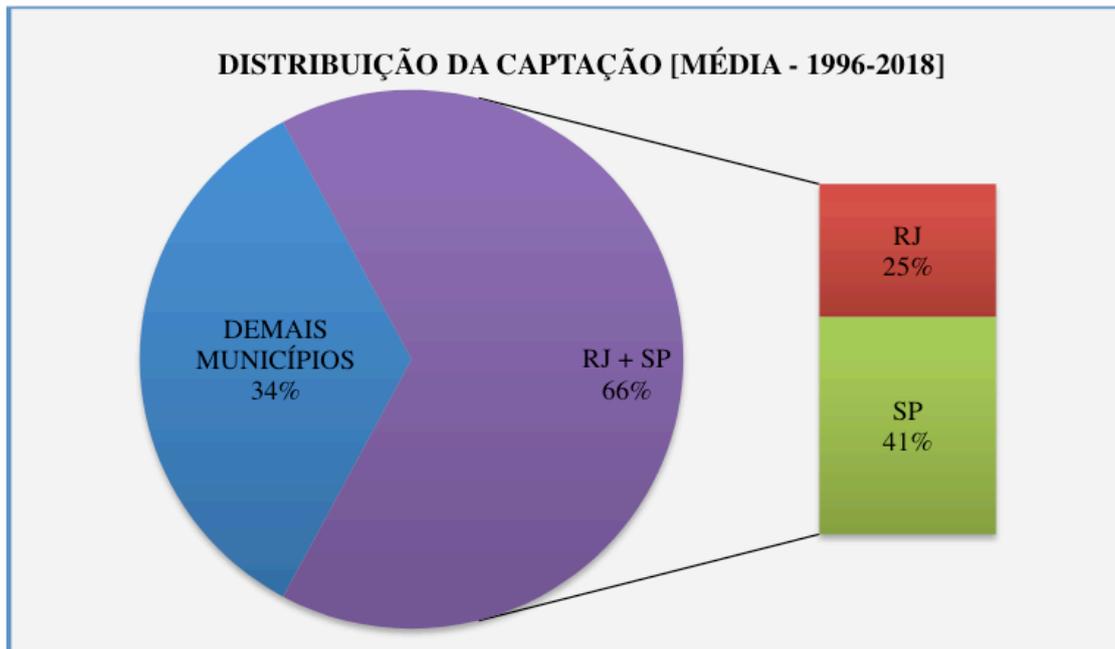


Gráfico 1: Distribuição dos recursos captados em média entre 1996 e 2018. Compilado pelo autor.

Fonte: SalicNet.

Nos primeiros 6 anos (1996 a 2001), a concentração ficou acima dos 73%, chegando a 77% no primeiro ano da série. Na outra ponta, o ano de menor concentração foi o último, 2018, com 58% do total o que pode indicar uma tendência à melhor distribuição.



Gráfico 2: Proporção dos valores totais dos projetos inscritos no Incentivo cultural conforme condição: Apresentado, Aprovado e Captado, entre 1996 e 2018. Compilado pelo autor.

Fonte: SalicNet.

Outro problema de distribuição dos recursos se apresenta a partir dos dados relativos ao Incentivo cultural (mecenato), qual seja o da distância entre o total pleiteado

que é superior ao autorizado e, que, por sua vez, é significativamente superior ao que é efetivamente investido nos projetos (Ver Gráfico 2, categorias Apresentado, Aprovado, Captado, respectivamente).

Isso indica ao menos duas questões críticas: 1) da frustração ou não execução de boa parte dos projetos que são aprovados, e 2) da dificuldade em se captar aquilo que é autorizado. Considerando o número médio de projetos aprovados (4.996) com o de projetos com captação (2.385), mais da metade dos aprovados (53,3%) não consegue recursos. Há também a possibilidade de que parte razoável dos proponentes tenha dificuldade em cumprir com as questões normativas já que o volume de projetos não aprovados é da ordem de 15% em média. O número médio de projetos por ano conforme categoria é de 5.827 (apresentados), 4996 (aprovados) e 2385 (com captação), enquanto os valores médios vão de R\$ 1,5 milhões (apresentados), R\$ 1,2 milhões (aprovados), e R\$ 615 mil (captado), conforme Tabela 1:

ANO	APRESENTADO		APROVADO		CAPTADO	
	nº projetos	vl. Total/ano	nº projetos	vl. Total/ano	nº projetos	vl. Total/ano
1996	2316	R\$2.385.031,06	2372	R\$2.149.332,42	2316	R\$2.385.031,06
1997	3781	R\$2.169.672,18	2773	R\$1.627.029,11	3781	R\$2.169.672,18
1998	3800	R\$2.170.370,13	3437	R\$1.357.851,71	3800	R\$2.170.370,13
1999	4036	R\$2.014.978,34	3027	R\$1.355.207,34	4036	R\$2.014.978,34
2000	3434	R\$1.862.409,19	2511	R\$1.407.297,42	3434	R\$1.862.409,19
2001	3972	R\$1.795.383,71	2390	R\$1.295.902,47	3972	R\$1.795.383,71
2002	5405	R\$1.563.363,39	4218	R\$1.150.004,45	5405	R\$1.563.363,39
2003	4856	R\$1.610.124,72	4069	R\$1.059.992,23	4856	R\$1.610.124,72
2004	5726	R\$1.620.942,31	4958	R\$1.030.897,98	5726	R\$1.620.942,31
2005	9263	R\$1.424.845,21	5990	R\$1.016.691,07	9263	R\$1.424.845,21
2006	7763	R\$1.399.622,48	6533	R\$1.004.966,65	7763	R\$1.399.622,48
2007	9402	R\$1.370.385,84	6358	R\$902.599,27	9402	R\$1.370.385,84
2008	8337	R\$1.556.365,67	6874	R\$1.016.010,18	8337	R\$1.556.365,67
2009	5823	R\$1.402.816,39	4731	R\$1.053.901,60	5823	R\$1.402.816,39
2010	7928	R\$1.316.328,76	7361	R\$1.105.804,85	7928	R\$1.316.328,76
2011	7703	R\$1.295.755,73	7751	R\$1.050.325,91	7703	R\$1.295.755,73
2012	6083	R\$1.510.136,46	6347	R\$1.219.043,19	6083	R\$1.510.136,46
2013	6863	R\$1.343.026,14	6441	R\$1.156.810,58	6863	R\$1.343.026,14
2014	6623	R\$1.338.086,72	6026	R\$1.210.479,93	6623	R\$1.338.086,72
2015	6194	R\$1.207.219,47	5408	R\$1.104.255,72	6194	R\$1.207.219,47
2016	4361	R\$1.138.717,26	4488	R\$932.052,46	4361	R\$1.138.717,26
2017	4976	R\$1.194.411,69	5406	R\$1.162.039,71	4976	R\$1.194.411,69
2018	5385	R\$1.233.008,12	5449	R\$1.210.961,57	5385	R\$1.233.008,12
Total	134.030	R\$35.923.000,97	114.918	R\$27.579.457,82	134.030	R\$35.923.000,97
Média	5827	R\$1.561.869,61	4996	R\$1.199.106,86	5827	R\$1.561.869,61
Mediana	5726	R\$1.424.845,21	5406	R\$1.150.004,45	5726	R\$1.424.845,21

Tabela 1: Total de projetos conforme situação com valores totais anuais e médias.

Fonte: SalicNet.

Outro problema significativo é o da desproporção entre os mecanismos do FNC e do Incentivo cultural. Estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em parceria com o Ministério da Cultura (MinC), apontam para uma situação de desequilíbrio histórica entre estes mecanismos, e atestam que o nível dos recursos destinados ao Incentivo a projetos culturais é muito superior ao do FNC¹³. Também a Exposição de Motivos (EMI) do Projeto de Lei nº 6.722/2010 (MinC, 2009) que visa alterar a atual política de fomento, destaca tal situação:

Ao longo da vigência do PRONAC ocorreu uma prevalência assimétrica do mecanismo de incentivo baseado em incentivo fiscal sobre os demais, sem que os recursos orçamentários fossem incrementados e os meios de gestão do processo e de controle social do processo fossem instituídos (MinC, 2009, p. 30).

Esse quadro foi corroborado pelos dados compilados neste trabalho e indicam que ao longo do período enquanto ao FNC foram destinados recursos da ordem de R\$ 7,1 bilhões de reais, através do Incentivo, foram captados R\$ 69,2 bilhões, uma proporção de 1 para 10 (Conforme Tabela 2 na próxima página, abaixo). Outra questão relevante, também identificada como uma fragilidade, é a diminuição dos recursos privados próprios investidos no mecanismo de Incentivo cultural. Percebe-se que há uma tendência à isenção quase que plena dos recursos tendo (Ver coluna B/A) tendo essa proporção atingido 98,2% no ano passado; mesmo a média do período é alta, na casa dos 79,9% nos 24 anos cobertos pelos dados.

Há, entretanto, um outro ponto de vista possível acerca desta questão dos recursos próprios privados (Ver Coluna “Privado C”), a parcela não dedutível alocada via Incentivo. Desde que estes sejam confrontados com os recursos próprios públicos, distribuídos através do FNC e do Tesouro Nacional (Ver Coluna “FNC D”), vê-se que apenas em 8 anos os recursos diretos superaram os da iniciativa privada (Ver última Coluna). Dito de outra forma, mesmo com uma tendência de diminuição constante da contrapartida privada, os recursos investidos diretamente pelo Estado são notadamente inferiores.

ANO	INCENTIVO CULTURAL (MECENATO)				RECURSO ORÇAMENTÁRIO (FNC+TESOURO)		
	Captação (A)	Renúncia (B)	% (B/A)	Privado (C)	FNC (D)	% (D/C)	FNC > Privado (D>C)
1996	R\$419.916.258,34	R\$138.435.015,73	33,0%	R\$281.481.242,61	R\$95.765.140,24	34,0%	Não
1997	R\$781.725.739,76	R\$256.943.476,19	32,9%	R\$524.782.263,52	R\$162.703.481,64	31,0%	Não
1998	R\$874.292.831,56	R\$358.647.873,32	41,0%	R\$515.644.958,20	R\$130.016.333,18	25,2%	Não
1999	R\$794.586.766,11	R\$418.192.468,55	52,6%	R\$376.394.297,56	R\$219.339.425,84	58,3%	Não
2000	R\$1.090.223.819,27	R\$700.922.287,45	64,3%	R\$389.301.531,79	R\$492.086.565,03	126,4%	Sim
2001	R\$1.383.864.293,06	R\$887.752.059,68	64,2%	R\$496.112.233,38	R\$284.240.346,54	57,3%	Não
2002	R\$1.295.477.141,73	R\$989.834.333,65	76,4%	R\$305.642.808,04	R\$413.860.345,14	135,4%	Sim
2003	R\$1.619.822.127,56	R\$1.350.421.820,48	83,4%	R\$269.400.307,05	R\$129.867.029,34	48,2%	Não

13 Ver a publicação “Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2007-2010”, de 2013. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=265974>. Acesso em: 01/10/2016.

2004	R\$1.925.220.533,83	R\$1.666.525.998,59	86,6%	R\$258.694.535,24	R\$342.412.994,46	132,4%	Sim
2005	R\$2.734.625.105,68	R\$2.393.491.537,14	87,5%	R\$341.133.568,50	R\$509.976.202,39	149,5%	Sim
2006	R\$3.214.527.544,38	R\$2.868.241.457,01	89,2%	R\$346.286.087,37	R\$290.723.394,38	84,0%	Não
2007	R\$3.724.774.502,73	R\$3.326.942.959,22	89,3%	R\$397.831.543,48	R\$914.146.018,37	229,8%	Sim
2008	R\$3.624.078.450,47	R\$3.302.622.719,48	91,1%	R\$321.455.730,96	R\$912.489.149,00	283,9%	Sim
2009	R\$3.684.227.987,01	R\$3.362.129.129,74	91,3%	R\$322.098.857,23	R\$451.724.432,85	140,2%	Sim
2010	R\$4.384.748.876,97	R\$3.998.804.560,27	91,2%	R\$385.944.316,70	R\$907.999.541,59	235,3%	Sim
2011	R\$4.980.648.957,24	R\$4.606.711.475,89	92,5%	R\$373.937.481,31	R\$133.678.409,50	35,7%	Não
2012	R\$4.802.019.455,52	R\$4.493.916.932,50	93,6%	R\$308.102.523,02	R\$115.838.760,17	37,6%	Não
2013	R\$4.743.013.220,39	R\$4.496.527.778,60	94,8%	R\$246.485.441,75	R\$180.959.219,47	73,4%	Não
2014	R\$5.022.396.554,03	R\$4.746.535.249,75	94,5%	R\$275.861.304,25	R\$82.203.979,59	29,8%	Não
2015	R\$4.527.265.007,41	R\$4.331.030.960,51	95,7%	R\$196.234.046,90	R\$182.759.401,20	93,1%	Não
2016	R\$4.319.318.936,21	R\$4.193.860.891,42	97,1%	R\$125.458.044,79	R\$44.254.791,05	35,3%	Não
2017	R\$4.469.241.715,35	R\$4.346.178.139,69	97,2%	R\$123.063.575,66	R\$55.815.502,13	45,4%	Não
2018	R\$4.855.410.833,89	R\$4.769.411.817,61	98,2%	R\$85.999.016,24	R\$68.069.925,26	79,2%	Não
Totais	R\$69.271.426.658,50	R\$62.004.080.942,47	89,5%	R\$7.267.345.715,54	R\$7.120.930.388,38	98,0%	Não
Mediana	R\$3.624.078.450,47	R\$3.302.622.719,48	89,3%	R\$321.455.730,96	R\$182.759.401,20	73,4%	n/a
Média	R\$3.011.801.159,07	R\$2.695.829.606,19	79,9%	R\$315.971.552,85	R\$309.605.669,06	95,7%	n/a

Tabela 2: Valores totais Incentivo cultural conforme fonte e Recursos Orçamentários (FNC e Tesouro Nacional, inclusive programas especiais do MinC), de 1996 a 2018.

Fonte: SalicNet.

BREVES CONSIDERAÇÕES

Buscou-se, a partir desta análise, identificar a dinâmica e evolução do volume e características dos recursos, número de projetos, perfil dos proponentes entre outros aspectos sem, contudo, pretender ser taxativa, total, ou excludente. Outras informações de caráter qualitativo como perfil jurídico dos proponentes, localização da execução dos projetos – suas áreas artísticas e culturais, entre outras questões, infelizmente, não foram abordadas.

A pretensão deste trabalho é a de contribuir para manter aberta a discussão sobre este importante programa que, mesmo com suas limitações e problemas, consiste na principal ferramenta disponível para a produção artística e cultural no Brasil. Talvez sua relevância seja ainda maior dado o contexto de retrocesso das políticas culturais, notadamente em âmbito federal, posto que a ingerência governamental sobre parte do programa é relativamente limitada. Considerando que há uma expressiva crescente no número de pessoas físicas doadoras (Gráfico 3), creio ser possível traçar uma estratégia eficaz de mobilização da sociedade civil através do Incentivo cultural.

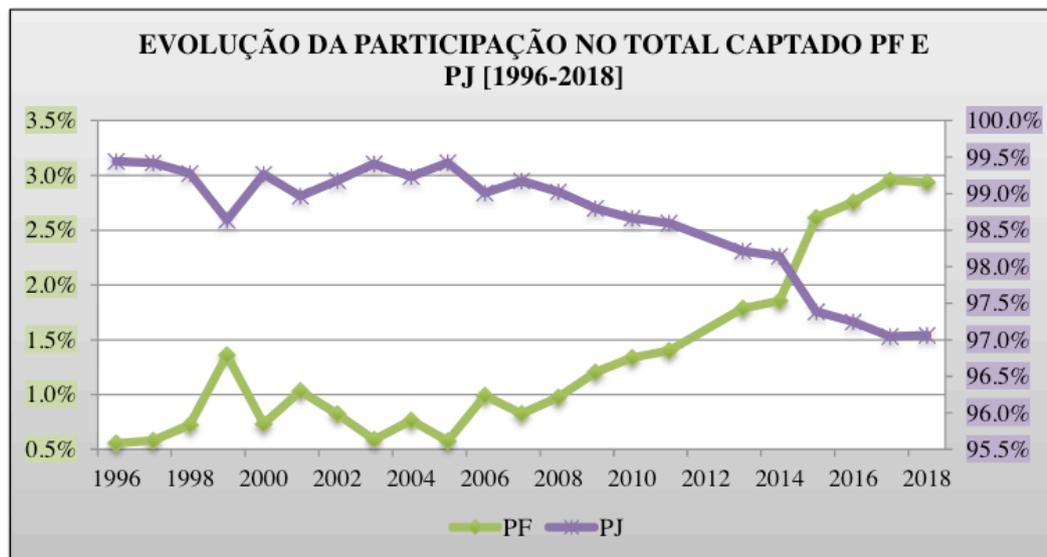


Gráfico 3: Evolução da participação no total de recursos captado através do Incentivo cultural conforme natureza da pessoa: Física ou Jurídica, com percentual do total por ano entre 1996 e 2018. Compilado pelo autor.

Fonte: SalicNet

Atualmente a soma deste tipo de contribuição já corresponde a 3% do total e mais que dobrou nos últimos 7 anos saindo de 1,4% em 2011 para 2,9% em 2018. Se tal estratégia for bem sucedida será possível aproveitar contribuições de indivíduos (pessoas físicas) que juntos poderão mitigar efeitos nocivos da provável retração dos recursos disponíveis para a produção artística e cultural brasileira.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. **A política cultural**: regulação estatal e mecenato privado. *In.*: Tempo Social – USP, São Paulo, Vol. 15, nº 2, pp. 177-193, nov. 2003.

BRASIL. Lei nº 7.505 de 02 de julho de 1986. **Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico**. Brasília, jul. 1986.

_____. Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991. **Restabelece princípios da Lei nº 7.505/1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura e dá outras providências**. Brasília, dez. 1991.

_____. Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010. **Institui o Plano Nacional de Cultura, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais e dá outras providências**. Brasília, dez. 2010.

CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil**: dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009a.

_____. (org.). **Políticas Culturais**: reflexões sobre gestão, processos participativos e desenvolvimento. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009b.

_____. **Políticas culturais no Brasil**: História e Contemporaneidade. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

FURTADO, Celso. **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**; organização Rosa Freire d'Aguiar. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

IBGE. **Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2007-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

MinC. **Programa Cultural para o Desenvolvimento do Brasil**. Brasília: MinC, 2006.

_____. Projeto de Lei nº 6722/2009. **Exposição de Motivos nº 46/2009**. Brasília: MINC/MP/MF/MJ, 2009.

_____. Emenda Constitucional nº 71 de 29 de novembro de 2012. **Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília, nov. 2012

RUBIM, Antonio Albino Canelas. (org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010.

_____. BARBALHO, Alexandre (orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SALICNET. **Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura**. Disponível em: <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php#>. Acesso em fev/2019.

SILVA, Frederico A. Barbosa da. MIDLEJ, Suylan. **Políticas públicas culturais: a voz dos gestores**. Brasília: IPEA, 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. *In.*: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

A HETEROGENEIDADE DA POLÍTICA CULTURAL CONTEMPORÂNEA: AS MÚLTIPLAS FORMAS DE GESTÃO DOS EQUIPAMENTOS CULTURAIS PÚBLICOS

Jackson Raymundo

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Brasília - DF

RESUMO: Apesar dos avanços institucionais das últimas décadas, a política cultural no Brasil ainda apresenta desafios profundos para a sua plena consolidação em todas as esferas. Os progressos legislativos, orçamentários etc. convivem com ameaças constantes de retrocessos. Nesse quadro, estão os equipamentos culturais públicos, boa parte deles anterior aos próprios órgãos governamentais da área. A ampliação da noção de cultura e da dimensão dos direitos culturais, bem como as mudanças no âmbito administrativo, complexificaram os desafios da gestão cultural, particularmente nas instituições públicas, fundadas sobre outras bases. Assim, torna-se comum a busca por soluções heterogêneas na administração de equipamentos culturais públicos, seja através de fundações, consórcios, parcerias com associações de amigos ou organizações sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Política cultural; Instituições culturais; Associações de amigos; Organizações sociais; Consórcios públicos.

THE HETEROGENEITY OF THE CONTEMPORARY CULTURAL POLICY: THE MULTIPLE FORMS OF MANAGEMENT OF PUBLIC CULTURAL EQUIPMENT

ABSTRACT: Despite institutional advances in the last decades, a cultural policy in Brazil still presents challenges for its full adherence in all spheres. Legislative, budgetary, etc. advances coexist with constant setbacks. In this case, there are the public cultural equipment, a good part of which existed before the government's own organs of the area. Broadening the notion of culture and the dimension of cultural rights, as well as changes in the administrative sphere, have complicated the challenges of cultural management, particularly in public institutions, founded on other bases. Assim, torna-se comum a busca por soluções heterogêneas na administração de equipamentos culturais públicos, whether through foundations, consortia, partnerships with associations of friends or social organizations.

KEYWORDS: Cultural policy; Cultural institutions; Associations of friends; Social organizations; Public consortia.

1 | INTRODUÇÃO

A cultura deve ser compreendida tanto

como um direito humano, indicado pelo artigo 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, quanto como um direito fundamental, previsto pelo artigo 215 da Constituição Brasileira. O direito à fruição artística e à memória são basilares tanto para a cidadania individual quanto para a afirmação da identidade e diversidade cultural de um povo. E não é só isso: a cultura deve também ser lembrada como segmento econômico, gerador de emprego e renda. O fomento e a garantia dos direitos culturais pelo Estado, no entanto, continuam a ser um *déficit* em nosso país.

A gestão pública na área da Cultura teve avanço nas últimas décadas, através da consolidação de leis de financiamento da produção cultural e do patrimônio histórico e artístico, como na década de 90, do aumento substancial do orçamento para a área e da ampliação do conceito de cultura, nos anos 2000, e da institucionalização de sistemas e planos de cultura em todos os níveis, na corrente década. A área da cultura, apesar do incremento durante alguns períodos (em especial entre 2003 e 14), seguiu tendo um orçamento bastante inferior a outras áreas, além de dificuldades de execução acima da média¹.

A prática administrativa, porém, não se restringe ao nível “macro” (políticas públicas nacionais), como as políticas citadas anteriormente. A sua consolidação depende de um eficiente funcionamento do “meso” (políticas regionais, estaduais e setoriais) e, sobretudo, de sua plena realização no plano “micro” (prestação de serviços na “ponta”). Dados do Ministério da Cultura (2010) apontam que apenas 4,35% dos municípios brasileiros possuem secretaria exclusiva de cultura, enquanto em 73,85% a área está junta de outras; em 2,67% dos municípios, ainda, havia uma fundação pública de cultura. A presença de centros culturais nas cidades deixa muito a desejar: 24,80%.

Assim, sendo o foco desta disciplina a gestão dos serviços públicos, o estudo se concentrará na prestação de serviços na área da cultura, aproveitando experiências de parceria do Estado com o Terceiro Setor. Mais detidamente, o estudo de caso será desenvolvido a partir de uma forma de gestão (ou de cogestão, ou de apoio à gestão) de equipamentos culturais exercidas por organizações da sociedade civil: as Associações de Amigos, sobretudo a realidade do Rio Grande do Sul, comparando com outros modelos, com o das Organizações Sociais, aplicadas no Estado de São Paulo.

2 | O ESTADO NA GESTÃO DA POLÍTICA CULTURAL

A relação do Poder Público com a cultura, até o final do século passado, se dava basicamente através da administração de equipamentos culturais, da conservação do patrimônio histórico e artístico e do financiamento a determinadas linguagens –

¹ FOLHA DE S. PAULO. Orçamento dobrou desde 2009, mas gastos da Cultura estão estagnados. Matéria de 02/06/2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2015/06/1636662-gastos-do-ministerio-da-cultura-estao-estagnados-ha-cinco-anos.shtml>. Acesso em: junho de 2019.

este, por vezes ligado a estratégias propagandísticas de governos, como foi o caso do cinema em diversos momentos da História.

Muito antes de existir órgãos próprios de política cultural, o Brasil já possuía instituições públicas de cultura. Data de 1810 o mais antigo equipamento cultural do país: a Biblioteca Nacional, sediada na então capital Rio de Janeiro; em 1818, D. João VI funda o Museu Nacional (também no Rio). No Rio Grande do Sul, o Theatro São Pedro foi inaugurado em 1858; em 1877, iniciam-se as atividades da Biblioteca Pública do Estado; e, em 1903, o então presidente (equivalente a governador) Borges de Medeiros cria o “o Museu do Estado”, transferido, dois anos depois, para a casa do ex-presidente provincial Júlio de Castilhos, recebendo o seu nome – Museu Júlio de Castilhos.

A menção a essas instituições serve para demonstrar o quão antiga é a presença do Estado na área cultural. A novidade estabelecida nas duas últimas décadas reside numa concepção mais ampla de cultura. Nela, o Estado não deve se limitar a gerir os seus próprios equipamentos, mas também fomentar a produção artística protagonizadas pela sociedade civil (o que se materializaria em editais de fomento, criação de fundos setoriais, leis de renúncia fiscal etc.). Mais adiante, e sob outra perspectiva, o conceito de “cultura” se alarga: convivendo com a visão tradicional e consagrada que relaciona a cultura com as artes, ganham força uma visão mais antropológica e também a noção de “cidadania cultural”.

A política cultural é marcada pela instabilidade. Mesmo equipamentos culturais “antigos” podem enfrentar crises sérias e serem repentinamente fechados, como ocorreu com instituições como o Museu Nacional a partir de 2015, antes mesmo do incêndio que o atingiu em 2018. Ou perspectivas que pareciam consolidadas, como o apoio do poder público ao carnaval – algo que vem desde a década de 1930, pelo menos –, de uma hora para outra são postas em xeque, tal como de 2016 em diante, quando se disseminou, com intensidade inédita, um discurso opondo o carnaval aos investimentos em saúde; se um dia a implicância é com o carnaval, tempos depois se voltou contra outras manifestações culturais e contra a própria democracia (sobre o tema, fiz um texto, intitulado “A folia dos outros”, que foi publicado no Caderno PrOA do jornal *Zero Hora* em 24 de janeiro de 2016 – *link* nas referências bibliográficas).

A manutenção ou ampliação das políticas culturais depende tanto da capacidade orçamentária do ente público, quanto da vontade política do governante da ocasião. Por vezes, iniciativas importantes são descontinuadas pelo simples fato de terem sido criadas por um governo anterior – quando não a própria existência de uma secretaria específica é desfeita, mesmo que haja ações consolidadas. Se em áreas como saúde, educação e segurança as políticas “de Estado” são mais perceptíveis e o acompanhamento da sociedade é mais direto, o mesmo não ocorre na cultura; enquanto naquelas áreas o cidadão se sente em condições de reivindicar (atendimento médico eficiente, escola de qualidade, policiamento ostensivo...), na cultura, via de regra, as reivindicações são protagonizadas (quando não restritas) aos atores da

própria comunidade.

A efetividade da política cultural comumente esbarra nas dificuldades advindas do emaranhado de legislações e procedimentos administrativos – muitas vezes, incompatíveis com a realidade do tema. Para exemplificar, pode-se destacar o pagamento de cachês a artistas é precedido de uma série de exigências que, no intento de serem moralizadoras, causam constrangimentos desnecessários: um ator, ou músico, tem características identitárias de seu trabalho que são suas. Outro exemplo é a contratação de profissionais para o desenvolvimento de tarefas auxiliares que pouco cabem ao Estado, como projetor (de cinema), cenógrafo, bilheteiro etc. Por fim, um terceiro exemplo é a compra de equipamentos: a Lei 8.666/93, que versa sobre as licitações e contratos da Administração Pública, possui limitações na área da cultura que desafiam qualquer gestor: se um órgão precisa comprar um determinado tipo de piano, deve ser aquele piano, que por vezes não tem empresa produtora concorrente, ou não há as três necessárias para emitir orçamentos e abrir um processo.

Além disso, há casos de “gigantismo” estrutural da cultura em certas localidades – sem correlação orçamentária. Em outras palavras, um excesso de instituições, incompatível com a proporção do erário público destinada à área. É o caso da política estadual da cultura no Rio Grande do Sul, que será esmiuçado adiante.

3 | DISTINTOS MODELOS DE GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE CULTURA

A gestão pública da política cultural no Brasil, e particularmente dos equipamentos culturais, se estrutura basicamente a partir de cinco possibilidades: a) Prestação Direta, através da Administração Direta - ministério, secretarias estaduais e municipais, diretorias, coordenadorias etc.; b) Prestação direta, através da Administração Indireta – em forma de autarquias ou fundações públicas, de direito público ou privado; c) Prestação indireta, através de contratos de gestão com Organizações Sociais (OSs); d) Prestação indireta; através de termos de parceria com OSCIPs e/ou convênios com Associações de Amigos; e) Consórcios públicos. Além disso, é comum a cessão de uso de algumas áreas das instituições, a fim de atender finalidades comerciais (lojas de *souvenirs*, livrarias, cafés, restaurantes etc.), para as Associações de Amigos, com o objetivo de reverter a renda gerada pela utilização desses espaços para a própria instituição.

O primeiro modelo de gestão é o mais presente em todas as esferas federadas: segundo a pesquisa *Cultura em Números*, apenas 2,51% não possuíam nenhuma estrutura específica de cultura no ano de 2009 (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2009). Os desafios apresentados pela política de cultura apresentam peculiaridades em relação às demais áreas, como exposto no item anterior, que esbarram ou se complicam nas limitações legais (pagamento de cachês, compra de equipamentos etc.). Com a ampliação do escopo do que vem a ser “política cultural”, as necessidades de

presença do Estado também aumentaram: hoje, não basta administrar seus próprios, e sim fomentar o desenvolvimento de ações lideradas por grupos da sociedade civil. Além disso, é crescente o reconhecimento por parte do Poder Público de novas linguagens artísticas e manifestações - algumas, não são novas em existência, mas no reconhecimento como manifestação cultural. Cada linguagem demanda atenção e políticas específicas. Dentre as mais comuns, estão: cinema e vídeo, música, teatro, dança, circo, artes visuais, design e moda, fotografia, patrimônio, arquitetura, museus, culturas tradicionais, carnaval, gastronomia, capoeira, artesanato, cultura digital, bibliotecas, livro e literatura.

Para o Estado dar conta de tamanha heterogeneidade de expressões, sujeitos e trajetórias, foram criados tanto órgãos para as linguagens específicas quanto os colegiados setoriais - hoje, são 17 colegiados em nível nacional (complementados por grupos de trabalho, fóruns etc.), mesclando representações majoritárias da sociedade civil com as do poder público, replicados também nos Estados. Diante de tantas responsabilidades institucionais, e das inevitáveis limitações orçamentárias, como fica a sustentação das instituições culturais – algumas delas, como já dito, bem anteriores inclusive à noção de política cultural? É aí que entram os outros modelos de gestão anteriormente citados.

A alçada de uma instituição à categoria de autarquia ou fundação, adquirindo maior autonomia administrativa e financeira, não obedece a critérios muito claros. As razões, em geral, estão ligadas a conjunturas políticas. No Rio Grande do Sul, das mais de 30 instituições ligadas à Secretaria da Cultura, três são fundações – pertencentes à Administração Indireta, portanto –, enquanto todas as demais são subordinadas à Administração Direta. O modelo de gestão de cada uma é distinto: a Fundação Teatro São Pedro é pública de direito privado; a Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre, autarquia; já a Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore tinha o caráter público de direito público (a instituição foi extinta a partir de iniciativa do Executivo e aprovação da Assembleia Legislativa em dezembro de 2016, ficando o seu acervo e as suas atribuições com o órgão estadual de cultura).

Distinta é a situação das fundações responsáveis pela centralização das políticas para as artes. No plano federal, há a Fundação Nacional de Artes (Funarte), e em diversos estados e municípios existem fundações nesses moldes, que podem exercer um papel complementar à secretaria exclusiva, ou substitutivo a ela. Exemplos: Fundação Cultural do Estado da Bahia, concomitante à secretaria estadual, e Fundação Municipal de Arte e Cultura de Gravataí (RS), que administra toda a política para a área, devido à inexistência de uma secretaria municipal.

No terceiro tópico, está a prestação indireta dos serviços, baseado no firmamento de contratos de gestão do Estado com Organizações Sociais (OSs) para a administração de equipamentos e ações culturais. O modelo, adotado principalmente no Estado de São Paulo, será mais detidamente trabalhado a seguir.

O quarto modelo, também de prestação indireta, é aquele cuja base se dá

através de termos de parceria do Poder Público com OSCIPs, ou ainda convênios com Associações de Amigos. É o mais comumente utilizado para a gestão de equipamentos culturais públicos. O Rio Grande do Sul, que possui um considerável número de instituições públicas estaduais, serve de exemplo (o item 4 fará Estudo de Caso acerca do tema).

Os consórcios públicos, citados na quinta possibilidade, estão consolidados como modelo de gestão para facilitar a circulação de serviços e a compra de objetos, sobretudo em áreas como saúde e saneamento. Geralmente se estruturam a partir de municípios com considerável homogeneidade geográfica, econômica, social e cultural, próximos topograficamente e apresentando uma relação de interdependência. Na cultura, porém, ainda é um formato de uso incipiente. O caso destacado é o Consórcio Intermunicipal Culturando (CIC), que reúne 25 municípios do Norte do Estado de São Paulo. O consórcio já firmou quatro convênios com o Ministério da Cultura, estabeleceu parcerias com diversas universidades e ofereceu curso livre em gestão cultural. Seu escopo de atuação, segundo o estatuto, não se limita aos municípios consorciados, podendo prestar serviços para fora deles. Como situação negativa envolvendo consórcios, está a vedação do repasse de recursos pela União a municípios inadimplentes, o que, numa relação colegiada, prejudicaria a todos.

4 | ESTUDO DE CASO: AS ASSOCIAÇÕES DE AMIGOS DAS INSTITUIÇÕES CULTURAIS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O Rio Grande do Sul é uma das unidades da federação com maior número de instituições culturais. Há “institutos” para diversas linguagens artísticas (do Patrimônio Histórico e Artístico, do Livro, da Música, de Cinema, de Artes Visuais, de Artes Cênicas) e mais de duas dezenas de equipamentos: museus, bibliotecas (inclusive de bairro, em Porto Alegre), teatros, cinemas, discoteca, arquivo histórico, casa de cultura, orquestra... Todos próprios do governo estadual, alguns localizados em lugares privilegiados da Capital gaúcha, em verdadeiros cartões-postais da cidade e do Estado.

Dar conta de tudo isso é um desafio imenso para qualquer gestor. Num Estado bastante apegado a suas tradições (o que inclui suas instituições consagradas), como é o Rio Grande do Sul, as coisas acabam, no decorrer dos anos, se naturalizando e adquirindo “pernas próprias”. A “autonomia” pode ser positiva ou negativa, dependendo, quando não há mobilização da sociedade, da prioridade dada pelo governo da ocasião.

O governo 2011-2014, liderado por Tarso Genro, verificou, logo em seu início, uma necessidade de diagnosticar a situação de cada instituição cultural, assim como a situação de cada associação de amigos e sua relação com os próprios do Estado. Por isso, o governador criou a *Comissão para Avaliação das Associações de Amigos de Instituições ligadas à Secretaria da Cultura*, instituída pelos Decretos nº. 47.851, de

22 de fevereiro de 2011, e nº. 47.944, de 11 de abril de 2011. A Comissão foi composta, na titularidade, pelo coordenador jurídico da Secretaria da Cultura, pelos diretores do Departamento Artístico e do Departamento Administrativo (este, à época dirigido pelo autor) e por membro da Procuradoria-Geral do Estado.

Durante mais de quatro meses, a Comissão realizou oitivas com praticamente todos os diretores das 34 instituições culturais ligadas à Secretaria da Cultura e com os representantes das respectivas Associações de Amigos. O quadro, em linha geral, era de absoluta falta de uniformidade de padrões e realidades, seja por falta de presença do Estado na sustentação às instituições, seja por interesses privados absolutamente enraizados.

A legislação gaúcha acerca das Associações de Amigos, que tem como base a Lei Estadual nº 9.186/1990², dá conta, principalmente, da possibilidade de cessão ou autorização de uso de espaços das instituições para finalidades comerciais. Pouco avança em relação à intervenção na gestão, sobre quais os limites e possibilidades e os papéis exercidos pelos diferentes agentes. Nesse vazio legal³, e nos vazios administrativos deixados pelo Estado, o imprevisto acabou predominando, chegando a situações quase inverossímeis.

A possibilidade das Associações de Amigos se financiarem está prevista na Lei nº 9.186/1990. Em seu §3º do artigo 5º, estabelece que “a Associação poderá reservar até 30% dos recursos recebidos para a sua própria administração e manutenção”. No entanto, em diversas situações isso não ocorria. Por exemplo, uma associação, que se dizia apta a ser “amiga” de qualquer instituição, fazia uso de salas do Estado e oferecia cursos com o nome do equipamento público, porém fazendo apenas repasses semanais à direção, longe de atingir os 70% exigidos por lei (e somente após o pedido e justificativa da direção da instituição e o aceite da presidência da associação).

Como demonstração da diferença de procedimentos, pode-se citar as bilheterias dos teatros. Em um deles, toda a renda que ficava com a instituição (15%, já que o restante vai para a produção do espetáculo) ia para o caixa único do Estado, sem passar pela Associação. Em outro, os recursos eram direcionados à entidade de amigos, não passando pelo Tesouro.

Os casos mais comuns, porém, estavam na diferença de sincronia entre o diretor da instituição, indicado pelo governo, e as direções das associações - às vezes com dinâmica eleitoral própria, outras vezes fomentadas por quem está na gestão do equipamento. Intrigava a absoluta dissintonia entre os procedimentos de uma instituição para outra, assim como o corrente fato (tratado como natural) de servidores

2 A referência em legislação sobre as Associações de Amigos, no Rio Grande do Sul, é a Lei Estadual nº. 9.186, de 27 de dezembro de 1990, que “dispõe sobre a cedência de áreas em instituições estaduais de cultura e dá outras providências”, regulamentada pelo Decreto nº. 33.836, de 31 de janeiro de 2001, alterado pelos Decretos nº. 33.876, de 1º de março de 1991, nº. 39.986, de 18 de fevereiro de 2000, nº. 41.158, de 29 de outubro de 2001, nº. 41.871, de 9 de outubro de 2002, e nº. 45.178, de 20 de julho de 2007.

3 No plano federal, a legislação acerca das Associações de Amigos está prevista no Estatuto dos Museus (Lei nº 11.904/2009), com o reconhecimento e a previsão de atribuições dessas entidades.

do Estado trabalharem, na prática, como servidores da associação, inclusive mexendo com dinheiro em espécie. Mas a situação majoritária nessas instituições, contudo, era de liderança “redobrada” por parte do diretor da instituição, que, por um lado, administrava os recursos oriundos do Estado, por outro, aqueles vindos diretamente da arrecadação associativa.

Por fim, cabe destacar que a criação pelo Estado de mecanismos mais amplos e horizontais de financiamento da cultura acabou por gerar uma consequência em relação às instituições culturais. Sempre com necessidade de recursos para desenvolver seus projetos, os equipamentos públicos, através das associações de amigos, disputam editais públicos com entidades privadas da sociedade civil. Se não há uma vedação legal, há uma inevitável possibilidade de questionamentos éticos.

5 | CONCLUSÃO: LIMITES, PROBLEMAS E POSSÍVEIS CAMINHOS

A gestão da política cultural exige da Administração Pública a necessidade de ser criativa e estar preparada para lidar com processos completamente heterogêneos. Enquanto na saúde, ou na educação, é possível se pensar na construção de grandes redes, com equipamentos e produtos idênticos e, portanto, de compra massificada, na cultura essa massificação torna-se mais complexa. Agregado a isso, está a própria reflexão do papel que efetivamente deve caber ao Estado no âmbito da cultura: criador/gerente ou fomentador/patrocinator? A resposta que parece ser a mais adequada é: os dois.

A preservação da memória e a existência de espaços culturais que não sigam a lógica do mercado (a busca incessante pelo lucro) são direitos culturais essenciais e inalienáveis as quais o Estado não pode fugir. Se o Estado é pouco presente, acabam prevalecendo os interesses comerciais da iniciativa privada, que, na área cultural, geralmente são definidos pelo setor de *marketing* das empresas. Por isso, mais importante do que as leis de renúncia fiscal que permitem à empresa seguir sua estratégia comercial, são os fundos que irão financiar a produção artística de forma republicana e transparente - lembrando, seja dinheiro de leis de incentivo ou de fundos, a fonte sempre é a mesma: o orçamento público.

Dentro da “criatividade” necessária, o Estado de São Paulo, na esteira do Programa Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), liderado pelo então ministro Bresser-Pereira em meados dos anos 1990, tem transformado o sistema de gestão, ou cogestão, dos equipamentos públicos de cultura. Em vez das Associações de Amigos, a qualificação dessas, ou de outras associações da sociedade civil, como Organizações Sociais (OSs) – o termo é um dos mais importantes elementos do PDRAE. Inicialmente adotado pelo Governo do Estado de São Paulo apenas nas áreas de saúde e cultura (e a partir de 2009 também em esporte e pessoas com deficiência), em 2005 a qualificação passou a ser feita também na cultura. Como preconiza os princípios das

OSs, foi repassado ao Terceiro Setor a gestão de equipamentos e serviços públicos, mediante o firmamento de contratos de gestão. A importância dessas organizações no orçamento para a área é grande: em 2010, por exemplo, respondeu a 54,6%.

A experiência paulista de Organização Social permite problematizar o conceito de “publicização”, assim como a própria concepção inicial de Organizações Sociais formulada por Bresser-Pereira. Neles, estavam previstos o controle social do equipamento público, através de um conselho de administração, afora o fato (implícito) de a OS estar vinculada a uma instituição específica. No entanto, o que tem acontecido é uma mesma organização comandar diversos espaços e programas estaduais, possuindo apenas um conselho de administração para todos. Tornam-se, assim, praticamente “subsecretarias” de um Estado que se omitiu de fazer a administração direta, mas que garante polpidos repasses.

Os desafios da gestão pública de cultura passam por um aprimoramento dos modelos já existentes, como o das fundações públicas, das Associações de Amigos, o das OS etc., mas também por um debate com o Legislativo e Tribunais de Contas sobre a necessidade de atualização dos procedimentos administrativos à realidade do meio cultural.

Tal atualização pode significar também uma maior presença do Estado na gestão de seus equipamentos culturais pela via da *prestação direta* exercida pela Administração Indireta (fundações públicas, autarquias). Ao possuírem estatuto jurídico diverso da Administração Direta, as fundações ou autarquias permitem uma flexibilidade maior na concretização de ações, além de poderem centralizar as distintas linguagens artísticas num órgão só. Todavia, hoje as limitações também atingem esses órgãos, mesmo que numa intensidade menor em relação à Administração Direta.

O modelo de Associação de Amigos não parece estar superado. No entanto, carece de renovação na sua existência, que passam: 1) por uma padronização, mesmo que elementar, de seu caráter, seu papel, suas possibilidades e seus limites; 2) pela incorporação plena da noção de “controle social”, com o firmamento de conselhos transparentes e escolhidos de forma democrática; 3) pela mobilização social para que tenham quadro de associados relevante, instigando a participação da sociedade civil nas instituições públicas.

Outros modelos de gestão podem ser pensados ou aprimorados. Toda novidade, porém, dificilmente será aplicada arbitrariamente pelo Executivo, dado o emaranhado de obstáculos, necessitando ser dialogada com os demais poderes e os órgãos de fiscalização e controle - e, é claro, contando com a participação da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 9.186, de 27 de dezembro de 1990.** Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/09.186.pdf>>. Acesso em: junho de 2019.

BRASIL. **Organizações Sociais**. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

COSTIN, Cláudia. Organizações sociais como modelo para gestão de museus, orquestras e outras iniciativas culturais. **Administração em diálogo**, São Paulo, nº 7, 2005, pp. 107-117. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/rad/article/view/673/470>>. Acesso em: junho de 2019.

FOLHA DE S. PAULO. **Orçamento dobrou desde 2009, mas gastos da Cultura estão estagnados**. Matéria de 02/06/2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2015/06/1636662-gastos-do-ministerio-da-cultura-estao-estagnados-ha-cinco-anos.shtml>>. Acesso em: junho de 2019

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Cultura em números**: anuário de estatísticas culturais. 2009. Brasília: Minc, 2009.

_____. **Cultura em números**: anuário de estatísticas culturais - 2ª edição. Brasília: MinC, 2010.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Nº 11.904, de 14 de janeiro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11904.htm>. Acesso em: junho de 2019.

RAYMUNDO, J. **A folia dos outros**. Caderno ProA, Zero Hora. 24 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2016/01/municipios-cancelam-o-carnaval-em-nome-de-projetos-de-saude-4958389.html>. Acesso em: junho de 2019.

SUÁREZ, Naila L. C. **O Modelo de Gestão das Organizações Sociais de Cultura de São Paulo**. FGV-EAESP, 2011. Disponível em: < https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/o_modelo_de_gestao_das_organizacoes_sociais_de_cultura_em_sao_paulo.pdf >. Acesso em: junho de 2019.

AÇÕES CULTURAIS EM MUSEUS PARA PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE: PROJETO CONSTRUINDO

Christiane Maria Castellen

Universidade do Estado de Santa Catarina
Florianópolis - Santa Catarina

RESUMO: O presente trabalho pretende contribuir nas reflexões e na produção teórica do campo das políticas culturais, quanto à realização de projetos e programas de ações educativas de inclusão sociocultural, que promovam a reintegração à sociedade de indivíduos submetidos ao regime de privação de liberdade. Apresenta o Projeto *CONSTRUINDO*, realizado pelo Museu Histórico de Santa Catarina, a partir do ano de 2009, e seu desdobramento no Museu da Imagem e do Som de Santa Catarina e no Museu de Arte de Santa Catarina – unidades culturais vinculadas à Fundação Catarinense de Cultura. O Projeto tem como objetivo promover o acesso e a reintegração de um grupo de detentos da Penitenciária Estadual de Florianópolis, através de ações educativas socioculturais em visitas mensais nas exposições.

PALAVRAS-CHAVE: pessoas em privação de liberdade; ação cultural em museus; educação patrimonial; inclusão sociocultural.

ABSTRACT: The present work intends to contribute to the reflections and theoretical production of the field of cultural policies, as far

as the realization of projects and programs of educational actions of socio - cultural inclusion, that promote the reintegration to society of individuals submitted to the regime of deprivation of freedom. It presents the *CONSTRUINDO* Project, carried out by the Historical Museum of Santa Catarina, as of 2009, and its unfolding in the Santa Catarina Image and Sound Museum and the Santa Catarina Art Museum - cultural units linked to the Catarinense Foundation of Culture . The project aims to promote the access and reintegration of a group of inmates of the State Penitentiary of Florianópolis, through educational and socio-cultural actions in monthly visits to the exhibitions.

KEYWORDS: deprivation of liberty; cultural action in museums; heritage education; sociocultural inclusion.

1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende subsidiar o desenvolvimento de estudos, quanto à realização de políticas culturais de inclusão sociocultural, que promovam a reintegração à sociedade de indivíduos submetidos ao regime de privação de liberdade. O texto apresenta as ações educativas e de inclusão sociocultural do Projeto *CONSTRUINDO* – desenvolvido pelo Núcleo de Ação Educativa do Museu

Histórico de Santa Catarina com o objetivo de promover o acesso de reeducandos da Penitenciária Estadual de Florianópolis ao patrimônio cultural de três museus vinculados à Fundação Catarinense de Cultura: Museu Histórico de Santa Catarina (MHSC), Museu da Imagem e do Som de Santa Catarina (MIS/SC) e Museu de Arte de Santa Catarina (MASC). O projeto busca oportunizar experiências, percepções, descobertas e apropriações da pluralidade de sentidos e narrativas presentes nos espaços dos museus, para esse grupo de homens, por meio de visitas às exposições, realizadas através de encontros mensais. O referido Projeto enfatiza a importância do acesso ao patrimônio cultural e da educação patrimonial como instrumentos de reintegração e inclusão sociocultural para sujeitos privados de liberdade.

Este texto é baseado e extraído do artigo publicado nos Anais do VII Seminário Internacional de Políticas Culturais no ano de 2016, da Fundação Casa de Rui Barbosa.

2 | CONSTRUINDO: UM CAMINHO SENDO TRILHADO

Sujeitos em privação de liberdade são reconhecidos como presos, presidiários, apenados, detentos ou reeducandos, e são aqueles que cumprem pena de detenção em decorrência de sentença condenatória. Cabe esclarecer que o termo “reeducando” norteou o Projeto **CONSTRUINDO**, em função de ele apresentar-se em documentos contratuais entre as instituições parceiras citadas neste relato e considerando o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como referência. É um termo controverso, tanto para estudiosos da área como entre os sujeitos que encontram-se na condição de privação de liberdade.

A população carcerária, estando em um lugar condicionado e restrito à vigilância, é, muitas vezes, invisibilizada à sociedade, salvo nas projeções midiáticas de situações conflituosas no sistema prisional.

É possível que uma das questões mais complexas da realidade social brasileira, na atualidade, possa ser identificada e encontrada na situação carcerária. De acordo com o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen - sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro, com dados disponíveis na internet), atualizado em junho de 2016, realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) / Ministério da Justiça, o Brasil possui a terceira maior população prisional, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da China. O panorama geral da população carcerária brasileira foi registrado em 1422 unidades prisionais (das 1460 unidades existentes), totalizando 726.712 pessoas em regime de privação de liberdade. De acordo com o Levantamento, em relação ao número de vagas, há uma superlotação que excede em 97,4%, na capacidade de encarceramento.

Segundo o levantamento do Infopen, o perfil das pessoas presas do sistema penitenciário brasileiro é majoritariamente: de jovens entre 18 e 29 anos (55%), de negros (64%), de baixa escolaridade (61%) e de baixa renda, sendo a maior parte solteira (60%). Os crimes de tráfico correspondem a 28% das incidências penais,

porém roubo e furto somam 37% dos crimes informados (BRASIL, 2016).

Tais índices abafam conflitos socioculturais, que merecem profundas reflexões e vão além das discussões sobre Direitos Humanos, Segurança Pública, direito à Justiça, combate à criminalidade. Reflexões e ações que pertencem a toda a sociedade, e cuja problemática exige a atuação de gestores públicos, legisladores e operadores jurídicos, na condução e construção de caminhos mais encorajadores, tanto para a população carcerária como para a sociedade em geral.

A magnitude da situação, segundo o Depen, exige a intensificação de esforços e o envolvimento dos três poderes da República, em todos os níveis da Federação, em busca de soluções e estratégias inteligentes para equacionar os problemas existentes. Ao propor uma política nacional de melhoria dos serviços penais, abrangendo quatro eixos, cuja amplitude aponta alternativas penais, de gestão de problemas e serviços relacionados ao hiperencarceramento, bem como a modernização do sistema penitenciário brasileiro, o Depen destaca, no seu terceiro eixo, a *humanização das condições carcerárias e a integração social* (BRASIL, 2014, p.7).

A melhoria nesse eixo específico depende da promoção de um modelo intersetorial de políticas públicas de saúde, de educação, de trabalho, de cultura, de esporte, de assistência social e de acesso à justiça. Conforme o Infopen, para que esses serviços alcancem as pessoas que encontram-se nos presídios brasileiros, *as políticas devem ser implementadas pelos gestores estaduais especializados nas diferentes temáticas sociais governamentais* (Idem, p.7). Como percebe-se, cabe ao Estado cumprir, para que sejam aplicadas de fato, todas as condições e garantias necessárias para a ressocialização, prevenindo o crime e possibilitando o retorno e a convivência em sociedade. É um passo decisivo no reconhecimento de fato da pessoa privada de liberdade e do egresso como sujeito de direito.

Em relação à representação de pessoas privadas de liberdade, que encontram-se segregadas espacialmente e discriminadas socialmente, é senso comum, devido à problemática de nosso sistema prisional, que ela está frequentemente vinculada a discursos e práticas relacionados a violências e crimes. Separada das normas de convívio social, a população carcerária compõe, muitas vezes, representações perversas, traduzidas em preconceito, estigma e rejeição.

Buscando também contribuir para a desconstrução de olhares e concepções que produzem e reproduzem a lógica classificatória e segregadora de pessoas em situação de privação de liberdade, a narrativa aqui proposta abre espaço, para reflexões e ações junto a grupos estigmatizados que encontram-se nesse espaço de exclusão social.

Diversos documentos manifestam e asseguram ao cidadão a inclusão social e a democratização do acesso aos bens da cultura. Dentre eles, destacam-se: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); a Emenda Constitucional n.º 48 de 2005 em seu art. 215 da Constituição Federal; o Plano Nacional de Cultura e as diretrizes

estabelecidas pela Política Nacional de Museus.

Também o Parecer do Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Básica nº 4/2010, aprovado, que trata das Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais, estabelece que:

A prisão, em tese, representa a perda dos direitos civis e políticos. Suspensão, por tempo determinado, do direito do interno ir e vir livremente, de acordo com sua vontade, mas não implica, contudo, a suspensão dos seus direitos ao respeito, à dignidade, à privacidade, à integridade física, psicológica e moral, ao desenvolvimento pessoal e social, espaço onde se insere a prática educacional (BRASIL, 2010, p.13).

O desenvolvimento pessoal e social também faz parte dos estudos contemporâneos acerca da função social dos espaços culturais e em especial dos museus, que apontam discussões crescentes nas últimas décadas, onde incluem-se reflexões e problemáticas do uso educativo deste patrimônio cultural. Diferentes práticas em abordagens sociais, culturais e também políticas vêm proporcionando maior interação da sociedade com os espaços museológicos, permitindo multiplicar suas utilizações e ações. Tais práticas permitem diversas experiências histórico-culturais, que contribuem para a compreensão do museu como espaço de formação nos vários campos da ação humana.

O acesso e a formação de público nos espaços museais são também considerados compromissos sociais. Para compreensão da função social dos museus, a definição do Conselho Internacional de Museus assegura:

Um museu é uma instituição permanente, sem fins lucrativos, a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento, aberta ao público, que adquire, conserva, pesquisa, comunica e expõe o patrimônio material e imaterial da humanidade e de seu meio ambiente para fins de educação, estudo e lazer (ICOM, 2007).

É no potencial educacional do museu que projetos e programas estão sendo desenvolvidos, oportunizando práticas inclusivas de democratização e de acesso aos bens da cultura a diferentes grupos sociais.

No âmbito dos museus, as arte-educadoras do Núcleo de Ação Educativa (NAE) do MHSC compartilham da definição de exclusão social compreendida por Gabriela Aidar (2002, p.3), que, refere-se aos *processos pelos quais um indivíduo, ou um grupo de indivíduos, encontra-se com acesso limitado aos instrumentos que constituem a vida social e são, por isso, alienados de uma participação plena da sociedade em que vivem*. Nesse contexto, seria possível verificar que, no Brasil, grande parcela da sociedade encontra-se excluída dos espaços museológicos, devido a questões econômicas, sociais e também políticas.

Seguindo essa mesma lógica, pode-se considerar que os sujeitos em situação de privação de liberdade dentro do sistema prisional encontram-se inseridos nesse fenômeno de exclusão social. A população carcerária, tendo seus direitos civis e políticos suspensos, seria conseqüentemente o público mais excluído do espaço

do museu e do acesso ao patrimônio cultural. Valdirene Daufemback (2005, p.39) salienta que a prisão *parece operar na legitimação dessa rejeição, pois nomeia e localiza um grupo de pessoas que material e simbolicamente não fazem parte dos valores da sociedade*. A própria punição por pena de reclusão, muitas vezes, cria visões descriminalizadas de marginalização do indivíduo, operando, reforçando e até ampliando a ideia de rejeição na reintegração social.

Ao considerar que as dinâmicas sociais e as instituições limitam alguns grupos de uma ampla participação na sociedade, Aidar (2002, p.5) argumenta que *os museus, como instituições culturais, podem executar um papel numa rede de elementos excludentes, ou por oposição, serem ferramentas para a inclusão social*.

Para combater esse complexo quadro de exclusões, além de desconstruir visões cristalizadas, superando representações preconceituosas sobre determinados grupos sociais e parcelas da população, é necessária: *uma atuação em rede que perpassse serviços sociais, civis e governamentais, e meios que possibilitem a participação política, econômica e cultural dos grupos em questão* (CHIOVATTO & AIDAR, 2009, p.3).

Contribuir para o desenvolvimento social, combater as desigualdades e promover a inclusão de públicos que tradicionalmente não são frequentadores dos espaços museais têm sido também objetivos das ações educativas e culturais realizadas através dos setores e/ou núcleos educativos. Tais ações encontram-se inseridas no campo da educação não-formal e promovem experiências de diversos públicos no contato com o patrimônio cultural. Esse contato também se dá a partir de ações da Educação Patrimonial, que é:

um instrumento de “alfabetização cultural” que possibilita ao indivíduo fazer a leitura do mundo que o rodeia, levando-o à compreensão do universo sociocultural e da trajetória histórico-temporal em que está inserido. Este processo leva ao reforço da **autoestima** dos indivíduos e comunidades e à **valorização** da cultura brasileira, compreendida como múltipla e plural (HORTA et al., 1999, p.6).

As ações desenvolvidas pelo NAE/MHSC visam, além de oportunizar espaços de construção e troca de conhecimentos de forma interativa, garantir uma educação crítica, reflexiva, estética e artística, bem como promover a inclusão sociocultural e a acessibilidade de públicos diversos. As ações têm como objetivo tornar o Museu um espaço de debate, de reconhecimento, de descoberta, de encantamento, que contribua na ampliação e compreensão de novos olhares e leituras de mundo. Pensar, refletir e estabelecer relações dos públicos com os contextos das exposições na contemporaneidade é proporcionar experiências, onde o visitante possa sair do Museu com muito mais indagações do que com respostas.

No ano de 2009, estabeleceu-se o início do Projeto *CONSTRUINDO* – desenvolvido pelo Núcleo de Ação Educativa do Museu Histórico de Santa Catarina, com o objetivo de promover o acesso de reeducandos da Penitenciária Estadual de Florianópolis ao patrimônio cultural de três museus vinculados à Fundação Catarinense

de Cultura: Museu Histórico de Santa Catarina (MHSC), Museu da Imagem e do Som de Santa Catarina (MIS/SC) e Museu de Arte de Santa Catarina (MASC). O referido Projeto enfatiza a importância do acesso ao patrimônio cultural e da educação patrimonial, como instrumentos de reintegração e inclusão sociocultural de indivíduos submetidos ao regime de privação de liberdade.

Desde o ano de 1980, a Fundação Catarinense de Cultura (FCC), vinculada à Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte de Santa Catarina, mantém um Contrato de Prestação de Serviços de mão de obra com a Penitenciária Estadual de Florianópolis, vinculada atualmente ao Departamento de Administração Prisional (DEAP) da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania de Santa Catarina.

A FCC tem como missão *valorizar a cultura através de ações que estimulem, promovam e preservem a memória e a produção artística catarinense*. Além de executar ações de apoio e desenvolvimento da área cultural do estado de Santa Catarina, estão, sob sua responsabilidade, várias instituições culturais, entre as quais os museus mencionados – MHSC, MIS/SC e MASC – e o Centro Integrado de Cultura Henrique da Silva Fontes (CIC), complexo cultural que abriga museus, teatro, cinema e oficinas culturais.

A Penitenciária Estadual de Florianópolis, instituição com a qual a FCC mantém o referido Contrato, está situada geograficamente vizinha ao CIC. O complexo penitenciário abriga 866 presos do sexo masculino, maiores de 18 anos (dados informados em junho de 2019), nos regimes fechado e semiaberto. Cerca de 210 deles encontram-se em regime semiaberto, que possibilita uma vigilância menos rigorosa, estruturado para que o indivíduo possa trabalhar e estudar. Cada três dias trabalhados resultam em um dia de remissão de pena.

No Contrato entre a FCC e a Penitenciária, ficou estabelecida uma cláusula de liberação de dez reeducandos para prestação de serviços principalmente no CIC. A presença deles realizando trabalhos nos espaços culturais do CIC é diária, em serviços de manutenção, tais como: jardinagem, limpeza do estacionamento, pinturas, pequenos reparos, entre outros, sempre sob a supervisão de um técnico da FCC/CIC. A participação dos integrantes do grupo, cuja faixa etária varia entre 23 e 55 anos de idade, é intermitente, pois podem ser substituídos por condutas de comportamento ou pela liberação do alvará de soltura. O grupo é formado por indivíduos que possuem, em comum, histórias e narrativas de delitos e/ou violências. É esse número relativamente pequeno de pessoas que compõe o grupo participante do Projeto CONSTRUINDO.

A primeira visita realizada pelos reeducandos ao espaço expositivo do Museu Histórico de Santa Catarina - MHSC, foi promovida em agosto de 2009, após uma semana de trabalhos de limpeza efetuados pelo grupo, nos muros, lado externo da edificação do Museu. Localizado no centro de Florianópolis e instalado no Palácio Cruz e Sousa, o MHSC possui seu acervo composto por móveis e objetos diretamente ligados à história política do Estado de Santa Catarina. Um dos seus maiores patrimônios é a sua edificação, importante exemplar da arquitetura eclética do final

do século XIX. Na ocasião dos serviços prestados, foi criada uma oportunidade de aproximação desse grupo como público visitante, a fim de conhecer esse patrimônio cultural, como sujeitos de direito. Para tanto, foi solicitada permissão juntamente com aos gestores, órgãos e setores responsáveis envolvidos, e assim, após as autorizações, a dispensa dos reeducandos de um período de trabalho e a viabilização de transporte, tornou-se possível concretizar o acesso do grupo a uma visita mediada ao Museu. A visita realizou-se no dia 28 de agosto de 2009, no período vespertino, e contou com a participação de cinco reeducandos. Era a primeira vez que eles entravam no Museu.

Com a repercussão positiva dessa primeira visita ao Museu entre todos os envolvidos e principalmente entre os visitantes, foi possível ampliar o diálogo, sensibilizar e mobilizar técnicos, setores e órgãos envolvidos na ação, com a finalidade de viabilizar a continuidade de visitas ao MHSC. Mas as tratativas e adequações na estrutura das ações não são tão simples, pois somente em no ano de 2010 é que novos encontros foram realizados.

O Projeto *CONSTRUINDO* vem sendo coordenado e mediado pelas arte-educadoras do Núcleo de Ação Educativa do MHSC.

Parcerias, planejamentos, agendas compatíveis, recursos humanos, estrutura e transporte foram viabilizados evidenciando-se a proposição de um Projeto, com visitas sistemáticas do grupo de reeducandos ao Museu, através de encontros mensais. O objetivo inicial tinha como proposta a acessibilidade, a inclusão social, a reintegração e a participação do grupo nas ações educativas socioculturais, oportunizando experiências, percepções, descobertas e apropriações da pluralidade de sentidos e narrativas presentes nas exposições apresentadas no espaço do MHSC. Dessa forma, as condições favoráveis e o caráter educativo do Museu reforçaram e contribuíram para que novos olhares sobre esse público pudessem ampliar oportunidades de realizar ações, em um processo educativo continuado.

No entanto, em 2012, foi possível o desdobramento do Projeto *CONSTRUINDO* em ações no Museu da Imagem e do Som de Santa Catarina (MIS/SC) e no Museu de Arte de Santa Catarina (MASC). O MIS/SC, possui seu acervo dividido em cinco coleções: Filmes, Som, Imagens Equipamentos e Registros textuais. Já o MASC compõe seu acervo representado por artistas nacionais e estrangeiros e possui obras entre pintura, gravura, escultura, fotografia, objetos e outras. Ambos os museus estão localizados no Centro Integrado de Cultura (CIC).

Esse desdobramento do Projeto permite aos reeducandos o contato com acervos e linguagens presentes nas diferentes tipologias dos museus, propiciando novas experiências de subjetividade e de produção de conhecimento, a partir da cultura visual e do patrimônio cultural. As visitas mediadas às exposições de longa e curta duração, realizadas nos três museus, permitem ampliar junto aos participantes, não apenas o repertório visual em diferentes linguagens e técnicas, como também provocações/problematizações acerca de novas narrativas, histórias e memórias.

A escolha de uma identidade para o Projeto foi amplamente discutida pelo grupo

durante os encontros iniciais, mas somente durante o 6º encontro, e com a presença do artista Edgar Bessa, no ano de 2010, decidiu-se por *CONSTRUINDO*. As reflexões em torno do nome permitiram a compreensão de que ele (o Projeto) possui a referência de algo que está em construção, e que essa construção é coletiva, pertencendo a todos os participantes. Quanto ao sufixo *INDO*, em itálico, no debate com o grupo, foi considerado que sugere o movimento dos próprios participantes, num processo contínuo de passagem, de fluxo e de mudança. No entanto, somente no ano de 2013, o logotipo do Projeto mobilizou também o interesse de alguns reeducandos, que apresentaram propostas elaboradas para análise e avaliação de todos. Criado pelo reeducando Marco Antônio e definido sob orientação de Moysés Lavagnoli – designer gráfico da FCC –, o logotipo é então aprovado pelo grupo em agosto daquele ano.

A metodologia de trabalho escolhida e empregada pelas arte-educadoras do NAE/MHSC no Projeto, não teve a preocupação do rigor científico inerente ao campo acadêmico, pois diante do impossível, tateava-se o imprevisível. Nesse sentido, para o desenvolvimento do Projeto, optou-se pela utilização do aporte metodológico da pesquisa-ação de Michel Thiollent (1996, p. 16). *É um tipo de pesquisa social com base empírica que: é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo.* Pesquisadores e participantes representativos da situação estão envolvidos de modo cooperativo e participativo. De outros suportes teóricos escolhidos, destacamos conceitos de: “mediação”, em Lev S. Vygotsky (1989); de “dialogia”, em Mikhail Bakhtin (1992; 2003); de “relações de poder”, em Michael Foucault (2003; 2012; 2014); de “educação patrimonial”, em Maria de Lourdes Parreiras Horta (1999); de “objeto gerador”, em Francisco Régis Lopes Ramos (2004); e de “inclusão social aplicada a práticas dos museus”, em Gabriela Aidar (2002). No que diz respeito à existência de um projeto dessa natureza, de alguma forma o pesquisador interfere na vida dos sujeitos, e torna-se imprescindível, segundo Yves de La Taille (2008, p.271), a necessidade de serem ponderados dois princípios que inspiram a ética na pesquisa com seres humanos: *1) a dignidade inerente à pessoa humana, e 2) a liberdade.*

Os procedimentos para a atuação durante a visita do grupo são selecionados a partir de objetos e conteúdos geradores de conhecimento e reflexão presentes nas exposições. Tais procedimentos proporcionam a elaboração de ações flexíveis e compartilhadas com os participantes, como forma de estabelecer relações construtivas com o grupo, assim como iniciativas comunitárias. Inicialmente, esse público visitante recebia com certa estranheza e desconfiança a oportunidade de escolher e dialogar com liberdade de expressão, mas o estranhamento é compreensivo por estarem os participantes habituados e inseridos em uma instituição penal, permeada por segurança, rigor e controle. No entanto, as ações e atividades propostas no espaço do Museu foram acolhidas com curiosidade, responsabilidade e respeito. Diálogos, trocas e interações no grupo mobilizaram posturas mais espontâneas e de

confiança em encontros posteriores.

A riqueza de proposições ao processo de percepção e aprendizagem, pode ser observada a partir de alguns títulos das exposições temporárias visitadas, tais como: *Isso não posso contar*; *Pintar o futuro*; *Do Conceito e da Afeição*; *Contaminações: Linhas da infância*; *Grupo de Risco*; *Na Pele*; *Pinceladas de Luz*; *Fotografando o Silêncio*; *Ritos, Ditos e Ditados: Memórias Inventadas*; *Guerra do Contestado: 100 anos de memórias e narrativas*; *Além de 3x4*; *Guerreiros do bronze ao aço*; *O coração no Olho*; *Na sombra de uma origem*; *Diálogo entre Eros, Psique e Thanatos*, *Palavra em Movimento*; *Gambiarra Sonora*; *Universo das Coisas Incontáveis*. Essas, assim como as demais exposições, também permitiram potencializar diálogos e reflexões qualitativas.

As visitas do grupo nas exposições proporcionam experiências, vivências, memórias e ressignificações individuais e coletivas. É possível perceber a importância das ações vinculadas ao patrimônio cultural, a partir dos diálogos dos participantes que estão registrados nos relatórios dos encontros.

Foram realizados 48 encontros do Projeto com o grupo de reeducandos no decorrer desses anos, totalizando 62 exposições visitadas, de longa e curta duração, em três museus da FCC, sendo 27 visitas mediadas no MHSC, 12 visitas no MIS/SC e 07 visitas no MASC. Dos 48 encontros mencionados, 2 deles foram realizados em 2 museus não pertencentes à FCC. Em 30/04/2010, houve um encontro no Museu Victor Meirelles (MVM), que está geograficamente vizinho ao MHSC. Outro encontro é realizado em 10/06/2016, no Museu de Arqueologia e Etnologia Professor Oswaldo Rodrigues Cabral (MARquE), vinculado à Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC, por convite do Setor Pedagógico do MARquE aos participantes do Projeto **CONSTRUINDO**.

São oportunizados, sempre que possível, encontros com curadores de exposições, artistas, historiadores e/ou pesquisadores, permitindo assim o estabelecimento de diálogos e relações sobre experiências, subjetividades e processos criativos. Debates e reflexões sobre temas contemporâneos nessas práticas sociais promovem formas de sociabilidade e o fortalecimento de posicionamentos individuais diante do grupo sobre percepções e descobertas. Foram promovidos até o momento, 14 encontros presenciais com a participação de 18 artistas, expositores, curadores e um cineasta.

Já as oficinas temáticas e as vivências em oficinas práticas são estruturadas conjugando relações com as visitas nas exposições, sendo elaboradas diferentes metodologias, com procedimentos que possibilitam experiências significativas e interativas. É possível perceber, algumas vezes, o receio de alguns participantes no início dos procedimentos, talvez por acreditarem que realizam essas ações de forma incorreta, ou mesmo por inibição. Mas o fortalecimento de vínculos entre os participantes e o respeito às individualidades permitem ao grupo maior autoconfiança para a realização dos trabalhos. O respeito aliado ao reconhecimento de limitações

individuais e coletivas minimizam situações de vergonha ou desconfiança.

É possível, também, observar a valorização das ações e o envolvimento de todos os participantes com as temáticas propostas e com os materiais disponibilizados. Tais materiais proporcionam experiências em diferentes linguagens, bem como a descoberta de potencialidades e a autovalorização de suas próprias possibilidades.

O momento das oficinas é considerado, por alguns, muito importante, pois propicia maior interação e descontração nas atividades. Foram elaboradas, 29 vivências em diversas oficinas práticas: pintura, recorte e colagem, desenho, gravura, fotografia, música, palavra, narrativas, retrato e desenho com teatro de sombra, sendo três oficinas temáticas de patrimônio cultural e história da fotografia.

Projeções de filmes que dialogam com as temáticas das exposições também permitem experiências na linguagem cinematográfica. Assim, foram realizadas três exibições durante os encontros: *O tesouro do Morro da Igreja*, Victor Meirelles - *Quadros da História e Narradores de Javé*

Em todos os encontros, há um espaço de “memoração”, possibilitando reavivar memórias das experiências, dos diálogos e das reflexões em relação às visitas realizadas nas exposições anteriores. É possível perceber relações qualitativas de reconhecimento com os repertórios temáticos, narrativos e visuais das exposições e dos patrimônios culturais visitados.

Nos horários dos encontros em visitas aos museus, as proibições e limitações de suas vidas cotidianas apontam possibilidades de outros significados, como demonstra o comentário de um dos participantes: *Neste momento sou um homem livre!* (NAE, 2010). Há compromisso e assiduidade com os calendários e as ações do Projeto, assim como também há espera especulativa, na expectativa de novos encontros, por parte de todos os envolvidos. Os reeducandos desejam ser avisados com antecedência, pois a agenda de horários de visita aos museus transforma-se em referência, sendo considerada em relação aos compromissos com as visitas de seus familiares, e também porque desejam estar *bem apresentados* nos encontros. Eis a fala de um dos participantes: *Se vocês marcarem o dia do próximo encontro, a gente não marca visita com a família neste dia pra poder estar aqui* (NAE, 2014)

Entre os instrumentos e estratégias elaborados a fim de registro do Projeto durante as visitas estão: relatórios descritivos dos encontros, registros fotográficos, captação de imagens em vídeos, registros das ações nas oficinas, produções e relatos de opiniões dos participantes (reeducandos, artistas, mediadores, psicólogos, funcionários). Diversos materiais impressos, como convites de exposições, reproduções de obras de arte, folders e catálogos, são doados, quando disponibilizados nas exposições.

A rotatividade dos integrantes do grupo, devido à intermitência de sua participação – substituição por conduta de comportamento ou liberação do alvará de soltura –, impõe ao Projeto uma adaptação constante. Alguns indivíduos participam no decorrer de um ano ou mais, outros, em apenas dois ou mais encontros, sendo

que, para a grande maioria, é a primeira vez que entram em um museu.

O Projeto proporcionou, até o momento, a participação de 144 reeducandos, sendo que retornaram ao Museu, quando em liberdade, 50% dos participantes no ano de 2010. Eventualmente, alguns retornam apenas para conversar com as arte-educadoras, mencionando sobre a importância da experiência vivida, e do desejo de que o Projeto prospere.

O Projeto *CONSTRUINDO* contempla, além do desenvolvimento de ações integradas com as equipes dos núcleos educativos dos museus mencionados, o fortalecimento de práticas ampliadoras do processo de inclusão e do acesso ao patrimônio cultural para públicos excluídos socialmente.

Há o compartilhamento das ações desenvolvidas pelas arte-educadoras do NAE/MHSC, com servidores de setores específicos da FCC, que são fundamentais para a realização e a manutenção do Projeto. Informações das ações do Projeto são também compartilhadas com funcionários da Penitenciária, proporcionando interações construtivas entre sujeitos e contextos diferentes. Estão entre eles: diretor da penitenciária, chefe de segurança, psicólogos, assistente social, coordenadoras da escola do Complexo Penitenciário, entre outros. A presença de alguns desses técnicos em três encontros, a fim de acompanhar as visitas do Projeto, fez com que também eles visitassem/conhecessem os museus e sua função social.

Foi possível ampliar a divulgação sobre as ações do Projeto com a representante do Programa de Educação nas Unidades Prisionais e Unidades de Intervenção da Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina.

Em agosto de 2010, foi oportunizada à equipe do NAE/MHSC uma visita técnica aos espaços do Complexo Penitenciário, proporcionando às arte-educadoras a compreensão do contexto em que vivem os participantes do Projeto *CONSTRUINDO*.

Os reeducandos consideram importante que o Projeto seja compartilhado. Sobre esse desejo deles, destaca-se o comentário de um dos participantes: “*Quero que o projeto seja divulgado para olharem diferente para nós*” (NAE, 2010).

A FCC e suas casas vinculadas, assim como a Penitenciária Estadual de Florianópolis, são instituições mantidas e administradas pelo poder público estadual, e estão, também, sujeitas à sazonalidade de suas gestões. É nesse contexto que o Projeto *CONSTRUINDO* envolve sujeitos históricos diversos, (reeducandos, servidores, técnicos, educadores, coordenadores, gestores), que encontram-se inseridos em campos de atuação com missões completamente diferentes. Em ambas as instituições, tem sido possível dialogar sobre a relevância do Projeto e assegurar sua realização e continuidade.

O Projeto *CONSTRUINDO* viabiliza iniciativas que extrapolam a ação interna da instituição e incorpora diversas experiências histórico-culturais. Ele abre novas intervenções, possibilitando a renovação de conceitos e práticas tanto para as instituições envolvidas (FCC e Penitenciária) como para a formação docente, a universidade e os próprios museus. Nesse sentido, cabe ressaltar que o Projeto, após

anos de realização, foi no ano de 2015 inserido no Plano Museológico (documento fundamental para a sistematização do trabalho institucional) do MHSC, sendo normatizado como um projeto de atuação sistemática no Programa Educativo e Cultural do NAE.

Ao serem promovidas ações em que os reeducandos possam vivenciar e dialogar nos espaços museológicos, em contato com os códigos e significados potencializados pelos objetos do patrimônio cultural, acredita-se favorecer não só o reconhecimento desses espaços como lugares de direito e de cidadania, mas também de significações pessoais e comunitárias. Para Milene Chiovato, as ações de leitura, significação e apropriação dos objetos museais *apontam ao mesmo tempo para o sujeito que lê e para o mundo ao seu redor, estabelecendo um fluxo de significação entre objeto, sujeito e mundo* (CHIOVATTO. In: AIDAR & CHIOVATTO, 2010).

É evidente e perceptível a importância e a valorização atribuídas pelos participantes do Projeto a esse espaço/tempo aberto às visitas, narrativas, reflexões e propostas. Assim percebe-se que a educação patrimonial contribui não apenas no *reforço da autoestima dos indivíduos e comunidades*, como aponta Horta (1999), mas pode ir além como menciona José Clerton de O. Martins (2012, p.190):

Trata-se de um processo de consciência de ser cidadão, de ser responsável pelo todo elaborado de um mundo ou parte dele. Representa uma ação não apenas para preservação, para a defesa da memória da história, do respeito e das referências tão necessárias para ser o que somos: pessoas de um lugar, com referências, pertencimentos bem peculiares que por sermos da raça humana, somos ao mesmo momento, locais e universais.

Creio que é a partir da apropriação e ressignificação do patrimônio humano e cultural, e da implementação de ações, de forma a possibilitar a reintegração e a inclusão sociocultural de indivíduos privados de liberdade, que poderemos também avançar na aplicabilidade das demandas sociais.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considero que os resultados produzidos pelo Projeto *CONSTRUINDO*, possam contribuir na visibilidade de ações de inclusão sociocultural junto ao complexo fenômeno de aprisionamento, na medida em que apontam condições favoráveis para a realização de procedimentos possíveis para diversos profissionais de diferentes campos de atuação: educação, cultura, sistema carcerário, gestores, autoridades e a própria sociedade.

Nessa perspectiva, cabe informar que, com base nas ações desenvolvidas, um novo desdobramento realizou-se dentro do Projeto *CONSTRUINDO* no ano de 2017. Trata-se da integração de novos procedimentos junto a um grupo de pacientes do Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico – HCTP, vinculados ao DEAP. Até junho de 2019, registra-se o atendimento de 17 pacientes, nos 14 encontros

realizados sistematicamente em visitas nas exposições do MHSC, acompanhados de psicólogos(as), assistentes sociais e agentes.

É possível que ações dessa amplitude oportunizem pautas de reivindicação no plano institucional, legal e social, em torno de demandas e realizações que proporcionem a reintegração à sociedade de indivíduos em situação de privação de liberdade. As relações contemporâneas, ao reivindicarem novos olhares, promovem o rompimento de paradigmas, provocando novas práticas sociais, que contribuem na busca de alternativas para problemas sociais tão complexos como os do sistema carcerário no Brasil.

São os órgãos públicos os proponentes e reguladores de “lugares culturais”, e nesses lugares são constituídas práticas sociais. Compondo muitas vezes o que Rogério Proença Leite (2004, p.39) chamou de *cartografia do poder*, o autor observa que *os lugares singularizam-se principalmente pelas representações e práticas construídas pelas pessoas que neles interagem*. Nesse sentido, torna-se vital a mobilização de interlocutores diferenciados nos planos institucionais, contribuindo para legitimar práticas e projetos participativos em parceria, com o intuito de incorporar novos sujeitos na construção de uma nova realidade. Para tanto, garantias jurídicas correspondentes fazem-se necessárias, para que novos lugares possam ser considerados como espaços de exercício de cidadania a esse público específico.

Fortalecendo a ideia de que é possível pensar um mundo novo, com alternativas e possibilidades, Boaventura de Sousa Santos (2007, p.37-38) afirma que *devemos buscar credibilizar, ampliar simbolicamente as possibilidades de vê-lo a partir do presente, dando visibilidade a experiências possíveis, que não estão dadas porque não existem alternativas para isso, mas são possíveis e já existem como emergência*.

Penso ser consenso de todos que inúmeros desafios se apresentam para toda a sociedade. Para nós, gestores e servidores públicos (das diferentes áreas), o desafio é refletir sobre uma política atenta para a diversidade e complexidade que compõem não só os espaços institucionais, mas os espaços de sociabilidade na contemporaneidade.

Conforme Boaventura Santos (2007, p.48):

[...] é preciso fazer transgressões. Buscamos o novo nos interstícios, entre as realidades, [...] de nossa sociabilidade, que estão articulados de maneira muito complexa. Precisamos migrar de um campo a outro, de um estrato a outro, de uma linguagem a outra; a transdisciplinaridade é, em parte isso. Temos ainda de buscar conceitos que venham de outros conhecimentos.

Espero que a experiência dos participantes do Projeto *CONSTRUINDO* possa contribuir na reflexão sobre parcerias possíveis e em práticas efetivas de integração de pessoas em situação de privação de liberdade.

Desejo também que essa experiência possa abrir portas, derrubando estigmas, minimizando o processo de exclusão, ampliando discussões e apontando oportunidades em contextos com múltiplas dimensões sobre políticas públicas, culturais, sociais e educacionais, com vistas à reintegração e inclusão sociocultural do sujeito em privação

de liberdade em toda a sua complexidade.

REFERÊNCIAS

AIDAR, Gabriela. **Museus e inclusão social**. Ciências & Letras n.31. Revista da Faculdade Porto Alegrense de Educação, Ciências e Letras. Porto Alegre: FAPA, 2002.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. 9.ed. São Paulo: Ucitec, 1992.

_____. **Estética da Criação Verbal**. Introdução e tradução do russo de Paulo Bezerra, 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

BRASIL. Atos Internacionais. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Promulgação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. **Cartilha do Reeducando**. Conselho Nacional de Justiça, 2010. Disponível em:<http://www.cnj.jus.br/images/programas/comecar-de-novo/cartilha_reeducando.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao>. Acesso em: 30 maio 2013.

_____. **Decreto nº 7.626**, de 24 de novembro de 2011. Institui o Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7626.htm>. Acesso em: 16 nov. 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 48**, de 10 de agosto de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc48.htm>. Acesso em: 25 jun. 2013.

_____. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** (Infopen), junho 2014. Departamento Penitenciário Nacional (Depen) / Ministério da Justiça. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2015/11/080f04f01d5b0efebfbcf06d050dc_a34.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2015.

_____. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias** (Infopen), junho 2016. Departamento Penitenciário Nacional (Depen) / Ministério da Justiça. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2018

_____. **Parecer CNE/CEB Nº 2/2010**. Ministério da Educação e Cultura. Diretrizes Nacionais para a oferta de educação de jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. In: Portal do MEC - Diretrizes para a Educação Básica, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4445-pceb004-10&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 15 jan. 2015.

_____. **Plano Nacional Setorial de Museus - 2010/2020**. Ministério da Cultura, Instituto Brasileiro de Museus. Brasília, DF: MinC / Ibram, 2010. Disponível em: <<http://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2012/03/PSNM-Versao-Web.pdf>>. Acesso em: 07 mar. 2013.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. A Fala do Crime. In: **Cidade de Muros**. Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo. São Paulo: Editora 34 / Edusp, 2003.

CASTELLEN, Christiane Maria. **CONSTRUINDO Ações Culturais em Museus**: O patrimônio cultural na reintegração social de pessoas privadas de liberdade. Beau Bassin: Novas Edições Acadêmicas, 2017.

_____. Ações Culturais em Museus para Pessoas Privadas de Liberdade: Projeto **CONSTRUINDO**. In: CALABRE, Lia [et al.]. **Anais do VII Seminário Internacional de Políticas Culturais**, 17 a 20 de maio de 2016. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2016. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2016/06/Anais-do-VII-Semin%C3%A1rio-Int-Pol-Cult.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. O Educador frente a outras realidades: educação patrimonial para pessoas privadas de liberdade do sistema carcerário. In: FONSECA DA SILVA, Maria Cristina da Rosa (Org.) **Cadernos de docência**: contribuições para a formação em artes visuais. Florianópolis: AAESC, 2015. p.39-62.

_____. CARLSSON, Márcia Lisbôa. **CONSTRUINDO**: possibilidades de ações socioculturais com reeducandos no museu. Florianópolis: FCC, 2015. Publicado em: “Justiç@” Revista Eletrônica da Seção Judiciária do Distrito Federal, ano 7, n.36, ago. 2015. Brasília: SJDF, 2015. Disponível em: <<http://portal.trf1.jus.br/sjdf/comunicacaosocial/imprensa/publicacoes/revista-justica.htm>>.

_____. Olhares compartilhados: construindo diálogos com reeducandos no museu. In: **Anais CD-Rom - I Encontro Brasileiro de Pesquisa em Cultura**: pesquisa e produção do conhecimento para além da universidade. São Paulo: EACH USP, 2013.

CHIOVATTO, Milene; AIDAR, Gabriela. **Arte+**. São Paulo: Pinacoteca do Estado, 2007.

CHIOVATTO, Milene. Ações extramuros: diminuindo barreiras. In AIDAR, G. & CHIOVATTO, M. **Percorrer e registrar**: reflexões sobre a ação educativa extramuros da Pinacoteca do Estado de São Paulo. São Paulo: Pinacoteca do Estado, 2010.

DAUFEMBACK, Valdirene. **Condições de aprisionamento e condições de aprendizagem de encarcerados**. 2005. 240p. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Programa de Pós-graduação em Psicologia. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 18.ed., Rio de Janeiro: Graal, 2003.

_____. Segurança, Penalidade e Prisão. In: MOTTA, Manoel Barros da (Org.). **Coleção Ditos & Escritos VIII**. Tradução: Vera Lucia Avellar Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

_____. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramallete. 42.ed., Petrópolis (RJ): Vozes, 2014.

HORTA, Maria de Lourdes Parreiras. **Guia básico de educação patrimonial**. Brasília: IPHAN / Museu Imperial, 1999.

ICOM – International Council of Museum. Museum Definition – 2007. In: ICOM - Development of the Museum Definition according to ICOM Statutes (2007-1946). Disponível em: <http://icom.museum/hist_def_eng.html>. Acesso em: 18 set. 2010.

LA TAILLE, Yves de. Ética em pesquisa com seres humanos: dignidade e liberdade. In: GUERRIERO, I. C. Z., SCHMIDT, M. L. S., ZICKER F. (Orgs). **Ética nas pesquisas em ciências humanas e sociais na saúde**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2008.

LEITE, Rogério Proença. Lugares da política e consumo dos lugares: nação e patrimônio cultural. In: **Contra-usos da cidade**: lugares e espaços públicos na experiência urbana contemporânea. Campinas (SP): Editora da UNICAMP; Aracajú (SE): Editora UFS, 2004. p.34-95.

MARTINS, José Clerton de Oliveira. **Tempos sociais acelerados, patrimônio cultural em risco**. In: BRASILEIRO, M. D. S., MEDINA, J. C. C., and CORIOLANO, L.N. (Orgs). Turismo, cultura e desenvolvimento [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2012. p.169-193. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/7y7r5/pdf/brasileiro-9788578791940-09.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

NAE/MHSC. **Relatórios do Projeto CONSTRUINDO**: Núcleo de Ação Educativa do Museu Histórico de Santa Catarina (2009-2017). Florianópolis: MHSC.

RAMOS, Francisco Régis Lopes. **A danação do objeto**: O museu no ensino de História. Chapecó: Argos, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A sociologia das Ausências e a Sociologia das Emergências: para uma ecologia de saberes. In: **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação humana**. São Paulo: Boitempo, 2007.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da Pesquisa-Ação**. São Paulo: Cortez, 1996.

VYGOTSKY, Lev. **Pensamento e linguagem**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

http://www.cnj.jus.br/images/programas/comecar-de-novo/cartilha_reeducando.pdf

<http://www.deap.sc.gov.br>

<http://www.fcc.sc.gov.br/>

<http://www.masc.sc.gov.br/>

<http://www.mhsc.sc.gov.br/>

<http://www.mis.sc.gov.br/>

<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-os-direitos-humanos/>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11904.htm

A CASA DA MEMÓRIA DA REDE FITOVIDA: ESTRATÉGIAS ASSOCIATIVAS DE GRUPOS COMUNITÁRIOS DE SAÚDE EM BUSCA DO *REGISTRO DE PATRIMÔNIO IMATERIAL*

Lucieni de Menezes Simão

Pós-doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Preservação e Gestão do Patrimônio Cultural das Ciências e da Saúde da Casa de Oswaldo Cruz (COC/Fiocruz). Doutora em Antropologia pelo PPGA/UFF e pesquisadora colaboradora do Laboratório de Educação e Patrimônio Cultural (Laboep/UFF). lucieni.ms@gmail.com.

Este trabalho foi apresentado no X Seminário Internacional de Políticas Culturais da Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, em 7 de maio de 2019.

RESUMO: A Casa de Memória da Rede Fitovida é um centro de referência para os grupos comunitários de saúde articularem ações de salvaguarda sobre seus conhecimentos e práticas relacionados ao uso tradicional das plantas medicinais. Inaugurada em 2009, no município de Belford Roxo, foram realizados neste espaço oficinas de remédios caseiros; artesanato em jornal; curso de audiovisual para jovens, em parceria com a Secretaria Estadual de Cultura; feira da Cultura na Semana do Meio Ambiente, com oficinas e exposições. A Casa de

Memória, portanto, é a materialização de uma longa trajetória de articulação desses grupos na busca de reconhecimento dos saberes sobre usos terapêuticos de plantas medicinais como um Patrimônio Cultural Imaterial. Este trabalho busca historicizar a sua criação e analisar as atividades desenvolvidas neste espaço.

PALAVRAS-CHAVE: Casa da Memória, Patrimônio Imaterial, Salvaguarda, Rede Fitovida.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A PESQUISA

Em 2003, alguns integrantes de grupos comunitários de saúde localizados em diversas regiões do estado do Rio de Janeiro tiveram acesso às políticas públicas relacionadas à cultura e ao meio ambiente¹. Naquele momento, essas pessoas viram a possibilidade de reconhecimento e valorização de suas práticas e começaram a buscar informações sobre as políticas do patrimônio imaterial e do patrimônio genético. Inicialmente, procuraram a Superintendência do IPHAN-RJ e o recém-

1 Trata-se do Decreto 3.551/2000, que institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem Patrimônio Cultural Brasileiro e da Medida Provisória 2.186-16/2001, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento a ele associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e a transferência de tecnologia para sua conservação e utilização. Esta MP foi revogada pela Lei 13.123/2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.

criado Departamento de Patrimônio Imaterial (DPI/IPHAN), em Brasília, que os orientaram a contatar o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP), uma unidade recém-incorporada ao DPI/IPHAN.

O Centro havia iniciado um projeto de teste da metodologia do INRC², denominado Celebrações e Saberes da Cultural Popular, começando o mapeamento de alguns elementos representativos do universo popular, testando o inventário de referências culturais e instruindo novos processos de *registro*. Quem coordenava as equipes de pesquisa do projeto era a antropóloga Leticia Viana, pessoa-chave nesses primeiros contatos, pois foi nela que estes representantes foram buscar apoio.

Articulados por uma rede de relações interpessoais, os grupos comunitários que compõem a Rede Fitovida e que são constituídos por mulheres, em sua maioria, se uniram com o objetivo de trocar experiências sobre os usos terapêuticos das plantas medicinais. Nesta caminhada, foram fortalecendo alguns princípios, ao mesmo tempo em que procuravam garantir o reconhecimento de seus saberes e práticas tradicionais de cuidados com a saúde. O marco da organização deveu-se ao mapeamento das experiências comunitárias de saúde em várias regiões do estado do Rio de Janeiro. Entre os anos de 2000 e 2003, esses grupos passaram a se encontrar em eventos com relativa regularidade anual.

Ao buscar o apoio do IPHAN, a comissão de representação da Rede Fitovida apresentava as motivações que levavam os integrantes do grupo à “busca pela cultura”: consideravam uma “saída” para a formalização de suas práticas sem terem que seguir os critérios adotados pela ANVISA e pelo Ministério da Saúde, que exigiam uma adequação de processos produtivos, o que não seria possível, pelas características dos grupos. A solução era procurar esse reconhecimento através das políticas culturais.

Leticia Viana acolheu bem a proposta dos integrantes da Rede e sugeriu que conversassem também com algumas pessoas ligadas à universidade para que obtivessem informações mais precisas sobre a abrangência desta política. Foi neste contexto que procuraram a professora Lygia Segala, do Laboratório de Educação e Patrimônio Cultural da UFF, o Laboep/FEUFF, e participaram durante um semestre de um curso de educação patrimonial na Faculdade de Educação (FEUFF). Na época, eu integrava o Laboep na qualidade de doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Antropologia e iniciava meu estudo de caso sobre o primeiro processo de registro do patrimônio imaterial³, sob orientação da professora Lygia Segala. Foi assim que

2 O Inventário Nacional de Referências Culturais (INRC) é a metodologia adotada pelo Iphan para a produção e a sistematização do conhecimento sobre os bens culturais. O antropólogo Antônio Augusto Arantes foi o responsável pela elaboração do manual de aplicação do INRC, que é composto por extensos questionários e fichas de identificação, fichas de campo, de sítio e localidade e anexos. Não há a obrigatoriedade de seguir este manual, que pode ser disponibilizado pelo Iphan por meio de um Termo de Cooperação Técnica. Não obstante, observa-se que a maior parte das pesquisas conduzidas para a instrução técnica do Registro faz uso do INRC/Iphan. Inventário Nacional de Referências Culturais – INRC: Manual de aplicação. Brasília: Minc/ Iphan/ DID, 2000.

3 SIMÃO, Lucieni de M. **A Semântica do Intangível**. Um estudo sobre o *registro* do ofício das paneleiras de Goiabeiras. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

me aproximei destes grupos e passei a participar de seus encontros e reuniões. Portanto, este trabalho se inscreve numa relação de pesquisa de longa duração, que acompanha, mesmo que de maneira descontínua, a articulação dos grupos em questão em torno da finalidade de concluir o processo de *autoinventariamento* sobre seus saberes e práticas tradicionais. Vale observar que esta é a única experiência de *autoinventariamento*, ou seja, de levantamento, identificação e documentação de práticas culturais feita exclusivamente pelos detentores, até o presente momento.

Para o CNFCP, o inventário da Rede Fitovida se inseria em uma proposta de teste da metodologia do INRC. Não era um projeto tocado por aquele órgão da cultura, como os demais sobre as Celebrações e Saberes da Cultura Popular, apesar de ter tido o acompanhamento técnico de pesquisadores da casa. Mas era também considerado um experimento novo, pela sua ousada proposta de *autoinventariamento*.

Para a comissão de articulação da Rede Fitovida, o processo de *autoinventariamento* sistematizaria as informações dispersas e traria conhecimento para seus integrantes. Estes pesquisadores-detentores se depararam com as categorias sociológicas do INRC e com os extensos questionários e fichas de identificação sobre bens e demais procedimentos de pesquisa de campo, que poderiam, a princípio, ajudá-los na sistematização dos dados; no entanto, toda esta metodologia estava muito distante de suas práticas cotidianas o que veio a demandar uma intermediação para ajudá-los, como se demonstrará adiante.

O INVENTÁRIO DAS REFERÊNCIAS CULTURAIS DA REDE FITOVIDA

Com a assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre a Rede Fitovida e o IPHAN, em novembro de 2004, iniciou-se um processo de levantamento, identificação e documentação do “uso tradicional das plantas medicinais dos grupos comunitários do Estado do Rio de Janeiro”. Nesta primeira aproximação com a temática da saúde e do meio ambiente, nas reuniões com os antropólogos do Centro Nacional, debatia-se muito qual seria o recorte daquele inventário: seriam os grupos articulados em rede, seriam os produtos, seriam as plantas medicinais? A princípio, buscava-se um elo que pudesse unir esta a outras experiências com plantas medicinais. Não se tinha claro, ainda, o que recortar neste vasto campo de investigação. Sabe-se, contudo, que

“Tais práticas integram um conjunto de saberes transmitidos através da oralidade e que, até então, permaneceram dispersos por diversos segmentos da sociedade fluminense, concentrando-se, sobretudo, entre as camadas populares” (INRC, 2008, p. 1)

Como tratava-se de um projeto independente e autossuficiente, os recursos para a sua consecução deveriam ser obtidos via Lei de Incentivo à Cultura. Com o patrocínio da Petrobrás Cultural, a primeira etapa do projeto de realização do inventário foi concluída em dezembro de 2007, e apresentou os levantamentos preliminares do inventário, com o preenchimento dos seguintes documentos: fichas de sítio e

localidade; anexos bibliográfico, audiovisual, lista de contatos e de bens culturais e relatório das atividades. Também resultaram, como produtos finais, uma cartilha, um CD-Rom, folhetos e banners com detalhes do projeto: havia ali a identificação dos bens culturais, a identificação das guardiãs dos saberes tradicionais e algumas das receitas consagradas. Em maio de 2008 todo material desta primeira fase foi entregue ao IPHAN, com um relatório analítico e descritivo da íntegra do processo.

Segundo a antropóloga Mariana Leal Rodrigues (2013, p. 26), a Rede Fitovida busca “garantir a preservação de suas práticas com base na construção de uma identidade coletiva e na reivindicação de que seus saberes sejam reconhecidos como patrimônio cultural imaterial”. Mais do que o preenchimento de fichas, o processo iniciado com o autoinventariamento desencadeou um processo de busca identitária. Além disso, produziu um acervo riquíssimo de depoimentos, fotos, “modos de fazer” remédios caseiros, saberes e práticas majoritariamente femininos relacionados aos usos das plantas medicinais e cuidados com a saúde. Muitas das integrantes da Rede são reconhecidas, hoje, como referências culturais e agentes do conhecimento tradicional e se referem às suas mães e avós como as grandes conhecedoras das plantas medicinais. Seus depoimentos se inscrevem, portanto, na tradição. Para Rodrigues, o termo “tradição” é central. O “resgate da tradição” é uma explicação recorrente nos relatos destes atores (2013, p. 30).

Outro ponto para o qual Rodrigues chama a atenção em sua tese de doutorado são os termos e categorias nativas cunhados pela Rede:

Em 2005, quando iniciei minha pesquisa de mestrado, os detentores do conhecimento tradicional eram tidos como “guardiões da tradição”. No decorrer do trabalho [de doutorado], em 2012, acompanhei o processo de consulta e de votação dos nomes oficiais que estabeleceriam quem são os integrantes da Rede e o que fazem. Os termos escolhidos – “agentes do conhecimento tradicional” e “produtos naturais de plantas medicinais” – como a criação de um novo vocabulário, parte do processo de construção de uma identidade coletiva (RODRIGUES, 2013, p. 26)

A Rede Fitovida se constituiu com “a missão de ser articuladora dos grupos que fazem o trabalho comunitário através do uso tradicional das plantas medicinais e remédios caseiros, tendo como meta garantir a identidade e autonomia desses grupos” (INRC, 2008). Portanto, com a apresentação e sistematização do Inventário a partir da socialização do conhecimento produzido pela equipe de pesquisadores populares da Rede, e principalmente com a documentação das “referências culturais”, através dos depoimentos da Cartilha “Resgate da vida através de nossas raízes”⁴, ficou claro que o papel da Rede Fitovida havia mudado. Se antes tinha o papel de articuladora para manter a identidade e autonomia dos grupos detentores de saberes, agora passou a ser também guardiã desses conhecimentos (INRC, 2008, p. 35)

4 Segundo a Cartilha da Rede Fitovida (REDE FITOVIDA, s.d.), são eles: Abel Severino Silva, Cremilda Graça França, Doralina Ereno, Hermínio Botelho Cordeiro, Hilda da Silva Vieira, Iraci Pereira dos Santos, Israel Ferreira Guimarães, Lídia Calisto da Silva, Jamil Gomes, Jorgina Alves de Queiróz, Maria da Consolação Macedo Messias, Maria de Lourdes Nascimento, Maria José Toledo de Oliveira, Maria Matilde de Jesus Santos, Maria Vicentina Maciel Gomes e Terezinha de Assis Freitas.

Mariana Rodrigues lembra, ainda, que essas pessoas de referência da Fitovida são consideradas detentoras das “raízes” e são o foco predileto das ações de registro fotográfico e audiovisual que a própria Rede realiza ou sugere. Elas são solicitadas a narrar suas histórias de vida, os casos de cura com plantas medicinais, os ensinamentos obtidos com os pais e avós. Assim, o inventário voltou-se para o registro de entrevistas e atividades das principais referências culturais da Rede (2013, p. 88).

A CASA DA MEMÓRIA DA REDE FITOVIDA

Com o objetivo de acessar políticas públicas por meio de editais, a Rede Fitovida passou a constituir uma associação sem fins lucrativos, a Associação de Amigos da Rede Fitovida, com CNPJ, sede própria, diretoria, conselho fiscal e toda a estrutura institucional de uma organização não governamental. Com isso, conquistou financiamento para um novo projeto: a Casa de Memória da Rede Fitovida, um ponto estadual de cultura, aprovado a partir de um edital da Secretaria Estadual de Cultura e inaugurada em 2009, no município de Belford Roxo. A Casa é um centro de referência para grupos comunitários de saúde articularem ações de salvaguarda sobre seus conhecimentos e práticas relacionados ao uso das plantas medicinais, além de ser o local de guarda de todo este acervo de cerca de 14 anos de autoinventariamento. Constitui, portanto, a materialização de uma longa trajetória de articulação desses grupos na busca de reconhecimento dos saberes sobre usos terapêuticos de plantas medicinais como um Patrimônio Cultural Imaterial.

O Ponto de Cultura Casa da Memória da Rede Fitovida está situado no segundo andar do prédio onde funciona no térreo uma Unidade de Saúde Referência de DST/HIV da Secretaria Municipal de Saúde de Belford Roxo (INRC, 2018). No prédio vizinho funciona o posto de Saúde do Bairro de Santa Maria, com consultórios médicos, laboratório, farmácia, secretaria e auditório. Todo o terreno pertence à Mitra Diocesana de Nova Iguaçu e está cedida em Regime de Comodato para a Secretaria Municipal de Saúde de Belford Roxo. Somente a parte do segundo piso do edifício onde funciona a Unidade de DST/HIV é que está em comodato com a Rede Fitovida. Lá funcionam uma pequena biblioteca; uma cozinha comunitária; uma sala administrativa, com computador e armários; dois banheiros e uma sala multimídia, onde ocorrem debates, exibição de vídeos e oficinas. Nas paredes foi montada uma exposição fotográfica permanente, com as pessoas que são referência da rede e a história dos grupos. No térreo, assim que entramos pelo portão, encontra-se uma pequena horta de plantas medicinais, hoje desativada por problemas de obras com a vizinha Unidade de Saúde.

A gestão do Ponto de Cultura Casa da Memória da Rede Fitovida é realizada pela Comissão Estadual, com suporte de Grupos da Região Baixada que realizam as Oficinas, Reuniões e Assembleias da Rede, Feiras de Saúde, visitas marcadas de estudantes, entre outras atividades. A Casa de Memória, portanto, é a materialização

de uma longa trajetória de articulação de grupos na busca de reconhecimento de saberes sobre usos terapêuticos de plantas medicinais como um Patrimônio Cultural Imaterial.

Em março de 2009 começou a reforma e organização do espaço, seguido pela limpeza e o recebimento de doações. Em outubro daquele mesmo ano, após encerramento do Encontro da Partilha em Santa Maria, na paróquia N. Sra. De Fátima, onde se localiza o Projeto Grão de Mostarda, foi organizada uma visita dos participantes da rede à Casa da Memória, onde foi feita uma inauguração simbólica com rezas e cantos (INRC, 2018).

A demora na liberação do recebimento da primeira parcela do projeto, disponível somente em março de 2010, atrasou o início das atividades no espaço. Para tanto, era necessário contratar um profissional para auxiliar no registro audiovisual, um arte educador e um agente cultural para envolverem, sobretudo, um público em formação, como estudantes da rede pública local. Assumindo a importância na divulgação e comunicação, a confecção de materiais tais como folder, boletim Fitoteia, banner e livretos com os depoimentos das “referências” e receitas compartilhadas pelos “agentes do conhecimento tradicional” passaram a fazer circular o conhecimento e a troca.

No primeiro semestre de 2010, foram realizadas oficinas itinerantes das regiões Metropolitana, Sul Norte Fluminense, Serrana, Baixada, São Gonçalo e Costa Verde como preparação ao V Encontro Estadual da Rede Fitovida. Nas oficinas foram debatidos os temas Cultura, Tradição, Conhecimentos Tradicionais e Ciência Moderna. (Cartilha Casa da Memória, s/d, p. 6).

Mariana Rodrigues retoma essas oficinas, etnografando as dinâmicas ocorridas nos encontros.

Ao longo de 2010, os grupos realizaram reuniões prévias regionais para responder a seguinte pergunta: “O que queremos lembrar com a Casa de Memória da Rede Fitovida” [...] Essas sínteses revelam o desejo de reconhecimento das atividades praticadas pelos grupos a partir da criação de um espaço físico de uso público, ou seja, a forma escolhida para “resgatar”, “preservar” e “valorizar” bens intangíveis, o “conhecimento tradicional sobre plantas medicinais” e os “saberes populares” (RODRIGUES, 2013, p. 81)

Em 2011, foram realizadas oficinas de remédios caseiros; artesanato em jornal; curso de audiovisual para os jovens, em parceria com a Secretaria Estadual de Cultura; feira da Cultura na Semana do Meio Ambiente, com oficinas e exposições. Em 2012, com o recurso advindo do Prêmio Ponto de Memória, foram realizadas atividades no espaço da Casa da Memória, como a realização da Feira da Cultura, com oficinas de remédios caseiros, debates e exposições de artesanato. Houve apresentação de bandas, hip hop, capoeira e ala das baianas da Escola de Samba Inocentes de Belford Roxo. Na feira, também, teve a participação do cacique Kuati, com venda de artesanato e depoimentos sobre a cultura do povo Pataxó do Sul da Bahia. Durante a Missa pela Saúde, na celebração de abertura do evento, Kuati fez também uma bênção especial para os presentes (INRC, 2018)

Entre os anos de 2013 a 2018 foram realizadas oficinas de remédios caseiros, de doces caseiros, além de organizadas outras edições da Feira de Cultura e Saúde na Semana do Meio Ambiente. Em todos os ambientes da Casa da Memória estão afixadas nas paredes fotos das *referências culturais*, que fazem parte da exposição permanente do acervo do inventário da Rede (INRC, 2018)

Esse “lugar de memória” para os grupos articulados na Rede é norteado por princípios comuns que reafirmam o papel de agentes fomentadores e articuladores em prol da medicina popular, da tradição das avós e “guardiães de um saber”, que identifica, classifica as plantas medicinais e seus usos como remédios caseiros.

No início da articulação desses grupos em rede, em 2000, não havia a preocupação de estabelecer uma sede. Os materiais produzidos para os encontros e os folhetos informativos eram guardados nas casas de pessoas-chave, geralmente os membros da comissão de articulação constituída desde o primeiro encontro dos grupos.

O voluntariado, compreendido como doação, é central às atividades da Rede Fitovida. A continuidade do processo de registro conduzido pela própria Rede Fitovida reforça ainda mais o papel dos sujeitos enquanto detentores de saberes, voluntários comprometidos com a sua transmissão. (RODRIGUES, 2013, p. 89)

Durante o Convênio alguns integrantes se comprometeram com a gestão do projeto, que incluiu uma série de ações de comunicação e de acompanhamento das atividades realizadas em oficinas, encontros e palestras. Em certo sentido, ganhou uma perspectiva adicional de conscientizar a população sobre a importância deste lugar de guarda do acervo, bem como sobre a relevância das pessoas de referências da rede e de seus princípios. Existe ali um grande acervo audiovisual dessas guardiãs da memória e contadoras de histórias sobre o conhecimento sobre as plantas, seus poderes curativos, de imagens e representações sobre cuidados básicos sobre a saúde, ações e registro escrito que muito pode contribuir para o inventário. (INRC, 2018)

Como parte do projeto, foi elaborada uma cartilha sobre a Casa da Memória – detalhando as atividades de 2010 e 2011 – desde oficinas itinerantes a atividades do ponto de cultura em si e com receitas de xarope, pomada e chás.

Os projetos de registro e preservação de patrimônio imaterial propostos pela Rede Fitovida demonstram amplamente a apropriação dos termos técnicos “patrimônio imaterial” e “saberes tradicionais”. O uso como categorias nativas de ambos os termos, que dizem respeito a um campo de conhecimento, é parte de uma estratégia de afirmação identitária para legitimar práticas consideradas marginais pela medicina científica. (RODRIGUES, 2013, p. 86)

Sobre as narrativas e representações que seus integrantes fazem da Casa da Memória, separamos aquelas destacadas na ficha de Identificação de Lugares do INRC 2018.

“É o Espaço de Valorizar o trabalho daquilo que é vivenciado, praticado, com a experiência de cada um, da tradicional cultura das plantas, que além de práticas curativas inclui sentimentos, valores e ideias. O conhecimento popular: os sabores e as práticas vivenciadas pelo grupo. Para que cada um possa reconhecer esses

saberes em sua própria família e ajudar a transmiti-los”.

“É o Espaço de Preservar os nossos conhecimentos, nossas raízes de origem africana, indígena e europeia, e a tradição oral tão presente no dia a dia com a família. É um saber que permite um fazer, uma ação na sociedade, beneficiando, curando, transformando. ”

“É o Espaço para Transmitir os nossos conhecimentos através de trocas. A troca que faz valer um aprendizado constante, a arte e a técnica de fazer remédios caseiros, o conhecimento das plantas medicinais, as receitas, as músicas, as benzedeadas, as rezadeiras, as parteiras, a horta medicinal. Para que as pessoas possam conhecer e identificar a forma de transmitir. ”

“É o Espaço de Registrar nossos conhecimentos para poder pôr em prática e divulgar, para que no futuro outras pessoas possam experimentar parte da cultura brasileira”.

“É o Espaço de Motivar a nova geração sobre a cultura do uso tradicional das plantas medicinais fazendo um intercâmbio do saber entre as pessoas de todas as idades, possibilitando o acesso às informações” (INRC, 2018).

Tais depoimentos inserem-se no que Rodrigues (2013) denominou de “circulação de saberes e de objetos”. E estes “objetos” são fundamentais para operar essa passagem; os remédios das vovós, antes distribuídos “nos fundos das igrejas”, agora representam um patrimônio cultural e, também um conhecimento tradicional associado, ligado ao patrimônio genético, de acordo com a lei 13.123/2015.

Desde que teve início a realização do INRC com o Iphan, a Rede contatou o Departamento de Patrimônio Genético do Ministério do Meio Ambiente e, com base nessa interação, passou a integrar o Comitê Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, limitado ao papel de espectador, como representante da população do bioma Mata Atlântica. Passaram a se respaldar em outras políticas públicas relativas ao uso de plantas medicinais, no âmbito do Ministério da Saúde, como a Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos (PNPMF) e o Programa Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos, que reconhece o papel do conhecimento tradicional e de mecanismos de salvaguarda como o INRC.

Para além das políticas culturais, a PNPMF dá respaldo às atividades da Rede Fitovida, principalmente as diretrizes 10 e 12; por outro, esta legislação pode ser percebida como um mecanismo legal voltado para o setor industrial.

Segundo Palmira Ribeiro (2014), os segmentos populares esperavam dessas políticas voltadas para a saúde resoluções retificadoras de acusações de charlatanismo que pesavam sobre os seus membros. Contudo, o que se observa é que

“a participação popular na fitoterapia do SUS não aparece de forma direta no Programa, sendo indicada ora como parte da cadeia produtiva, no que tange a agricultura familiar, ora como ‘outros grupos envolvidos’ que necessitam de cursos de capacitação para participarem da cadeia produtiva e na produção dos produtos” (RIBEIRO, 2014, p. 76)

A PNPMF reconhece o papel do conhecimento tradicional e até mesmo de

seus mecanismos de salvaguarda como o INRC, mas ao mesmo tempo ressalta em seus objetivos “garantir à população brasileira o acesso seguro e o uso racional de plantas medicinais e fitoterápicos, promovendo o uso sustentável da biodiversidade, o desenvolvimento da cadeia produtiva e da indústria nacional” (Brasil, 2006). “Acesso seguro” e “uso racional” querem dizer que não está descartada a necessidade de que evidências científicas comprovem os efeitos terapêuticos das plantas medicinais e que seu uso não pode ser somente referendado pela tradição. É preciso ressaltar que a PNPMF e a Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares – PNPIC (Brasil, 2006) foi elaborada para definir de que maneira essas práticas de cuidado devem ser utilizadas na Atenção Primária à Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde.

Ainda que critérios como segurança, qualidade e eficácia sejam características fundamentais para a promoção do cuidado com a saúde e o uso esteja restrito às formas complementares e integrativas, tais políticas reconhecem o papel dos saberes populares sobre plantas medicinais no autocuidado e estimulam seu uso, sobretudo na Estratégia Saúde da Família (ESF). Vale destacar um aspecto que merece atenção que, para a Rede Fitovida, a possibilidade de interação com as políticas públicas de saúde não tenha avançado. Muitos integrantes dos grupos são agentes comunitários de saúde, que não só conhecem, mas também atuam na ESF. Vale ressaltar que, estando a Casa da Memória da Rede Fitovida, em Belford Roxo, localizada no mesmo endereço onde funcionam Unidades Básicas de Saúde, o estreitamento das relações ainda se dê de maneira tão problemática. Há ainda muito debate e controvérsia sobre como a interação com as políticas públicas de saúde, cultura e meio ambiente podem se concretizar em mecanismos de proteção do conhecimento tradicional.

REFERÊNCIAS

FITOVIDA. **Resgate da vida através de nossas raízes**. s/d.

FITOVIDA. **Ponto de Cultura Casa da Memória**. Tecendo o nosso dia-a-dia. s/d

NOGUEIRA, Suzana; CORREA, Rômulo; SILVA, Viviane R. da. **Sementes: agentes do conhecimento tradicional da Rede Fitovida**. Rio de Janeiro: Ed. Publit, 2013.

RIBEIRO, Palmira Margarida. **Práticas de cura popular: uso de plantas medicinais e fitoterapia no Ponto de Cultura “Os Tesouros da Terra” e na Rede Fitovida da Região Serrana**. Dissertação (Mestrado em História das Ciências e da Saúde), Casa de Oswaldo Cruz, Fundação Oswaldo Cruz, 2014.

RODRIGUES, Mariana Leal. **Mulheres da Rede Fitovida: ervas medicinais, envelhecimento e associativismo**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2007.

_____. **Folhas e curas em imagens: circulação de conhecimento no Rio de Janeiro e na Paraíba**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013.

SIMÃO, Lucieni de M. **A Semântica do Intangível**. Um estudo sobre o Registro do Ofício das Paneleiras de Goiabeiras. Rio de Janeiro: Ed. Gramma, 2016.

_____. Política e gestão do Patrimônio Cultural Imaterial: ações e práticas de salvaguarda voltadas para o protagonismo social. **Revista Antropolítica**, n. 39, p. 218-247, 2º sem. 2015.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Plantas Medicinais e Fitoterápicos**. Ministério da Saúde, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, Departamento de Assistência Farmacêutica, Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no SUS: *atitude de ampliação de acesso***. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

FITOVIDA. Relatório Analítico do Inventário Nacional de Referências Culturais da Rede Fitovida, 2008

FITOVIDA. Relatório Analítico do Inventário Nacional de Referências Culturais da Rede Fitovida, 2018

IPHAN. **Decreto n. 3.551 de 04 de agosto de 2000**. In: O Registro do Patrimônio Imaterial – Dossiê final das atividades da Comissão e do Grupo de Trabalho do Patrimônio Imaterial. 4. ed. Brasília: MinC/ IPHAN, 2006.

_____. **Inventário Nacional de Referências Culturais – INRC**: Manual de aplicação. Brasília: MINC/ IPHAN/ DID, 2000.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO NA REGIÃO FRONTEIRA NOROESTE DO RIO GRANDE DO SUL

Ana Sabina Mantey

Universidade Federal da Fronteira Sul, Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas

Cerro Largo-RS

Edemar Rotta

Universidade Federal da Fronteira Sul, Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas

Cerro Largo-RS

RESUMO: Este artigo busca proporcionar subsídios para uma reflexão acerca da implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) nos espaços locais. Fruto de uma dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, o texto representa um recorte com alguns dos resultados obtidos pela pesquisa, a qual buscou compreender o processo de implantação da PNAS nos municípios da região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul através da análise dos princípios, das diretrizes, das estruturas e das formas de gestão. Com base nos princípios e categorias do método dialético crítico, a pesquisa concentrou seu foco na resposta dada por quatro municípios de grande influência no COREDE Fronteira Noroeste, escolhidos principalmente a partir do porte populacional e do nível de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS): Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo. Na sequência apresenta-se uma breve

retomada do percurso traçado pela política de assistência social no Brasil e algumas das principais constatações feitas pela pesquisa. O resultado deste processo aponta as fragilidades presentes principalmente no município de gestão básica e as limitações vivenciados pelos municípios de pequeno porte I e II, mas também as possibilidades de efetivação da política por meio da criação de estruturas, da melhoria dos espaços físicos e da desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS. Possibilidades que encontram maior viabilidade nos municípios que assumem a gestão plena e ocorrem com maior rapidez em municípios de maior porte.

PALAVRAS-CHAVE: Política Pública. Assistência Social. Municípios

SOCIAL ASSISTANCE POLITICAL: IMPLEMENTATION PROCESS IN THE NORTHWEST FRONTIER REGION OF RIO GRANDE DO SUL

ABSTRACT: This article seeks to provide support for a reflection on the implementation of the National Social Assistance Political (PNAS) in local spaces. Resulting of a Master's thesis on Development and Politics Public, the text represents a clipping with some of the results obtained by the research, which sought to

understand the PNAS implementation process in the municipalities of the Northwest Frontier region of Rio Grande do Sul through analysis of the principles, guidelines, structures and forms of management. Based on the principles and categories of the critical dialectical method, the research focused its attention on the response given by four municipalities of great influence in COREDE Fronteira Noroeste, chosen mainly from the population size and level of management of the Single System of Social Assistance (SUAS): Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina and Santo Cristo. Following is a brief resumption of the course outlined by the social assistance politic in Brazil and some of the main findings made by the research. The result of this process, points out the weaknesses present mainly in the municipality of basic management and the limitations experienced by small municipalities I and II, but also the possibilities of effective politic through the creation of structures, the improvement of physical spaces and the ties of SUAS workers. Possibilities that find greater viability in the municipalities that assume the full management and occur more quickly in larger municipalities.

KEYWORDS: Public Politic. Social assistance. Municipalities

1 | INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada no ano de 2004, durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social, significa um importante avanço na materialização da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Contudo, sua implantação, com base na diretriz da descentralização, representa um dos grandes desafios impostos aos municípios. A gestão da PNAS, cujo modelo é descentralizado e participativo, propõe uma ação articulada entre os entes federados e representa uma possibilidade de participação efetiva dos municípios na concepção e na gestão da Política.

Proporcionar subsídios para uma reflexão acerca da implantação da PNAS nos espaços locais é o objeto deste artigo, o qual é fruto de uma dissertação realizada junto ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul. O texto representa um recorte com alguns dos resultados obtidos na pesquisa realizada para a elaboração da dissertação. A pesquisa buscou compreender o processo de implantação da PNAS nos municípios da região Fronteira Noroeste do estado do Rio Grande do Sul, através da análise dos princípios, das diretrizes, das estruturas e das formas de gestão, com vistas a contribuir para a qualificação dos processos na direção da garantia de direitos dos demandantes.

A investigação pautou-se nos pressupostos do método dialético crítico, apoiado na teoria marxista. Suas bases estão nas categorias que o fundamentam e que se formam num processo de desenvolvimento do conhecimento e na prática social; e nos princípios da historicidade, da totalidade e da contradição, os quais condicionam o método (GADOTTI, 1992; KONDER, 2005; TRIVIÑOS, 1987). A metodologia adotada foi de abordagem qualitativa e a modalidade de pesquisa exploratória com desenho

de pesquisa da teoria fundamentada (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). A coleta de dados ocorreu por meio da análise de documentos, relatórios e informações disponibilizados pelos municípios e pelo Gestor Federal. Por fim, realizou-se a análise dos dados coletados, por meio do procedimento de “análise de conteúdo” (BARDIN, 2011).

Essa análise acerca da Política de Assistência Social centrou-se em um espaço específico, considerando que a região constitui “o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento” (COUTO et al, 2014, p. 74). E entendendo que a divisão do Estado em Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) constitui “[...] uma forma que possibilita captar a diferenciação socioeconômica, a diversidade cultural, o processo histórico e as articulações políticas em vistas do desenvolvimento” (ROTTA, 2007, p. 167), optou-se pelo estudo da região do COREDE Fronteira Noroeste.

Essa região foi historicamente marcada pelo modelo de organização social e econômica oriundo das reduções jesuíticas e, com sua desagregação, pelo processo de colonização (ROTTA, 1999; PESAVENTO, 2014). Os novos “colonos” trouxeram à região uma experiência diferente de agricultura familiar, de comércio e de indústria que incorporava uma concepção de trabalho trazida da Europa e, em parte, já adaptada à realidade brasileira (ROTTA, 2007). O COREDE situa-se no Noroeste rio-grandense, abrange uma área total de 4.689,0 Km², representando 1,7% do território do estado, tem uma população de 207.883 habitantes e é formado por vinte municípios próximos à fronteira com a Argentina, onde predominam aqueles de pequeno porte (BERTÊ et al, 2016; FEE, 2016).

A pesquisa concentrou seu foco na resposta dada por quatro municípios da região diante da necessidade de dar conta das demandas sociais de sua população e implantar a PNAS: Santa Rosa, Três de Maio, Horizontina e Santo Cristo. A escolha dos municípios considerou, além da influência regional, o porte populacional (um município de médio porte, um de pequeno porte II e dois de pequeno porte I, respectivamente) e o nível de gestão do SUAS (básica no caso de Santo Cristo e plena nos demais), com vistas a possibilitar comparações. O porte populacional é estabelecido pela PNAS (BRASIL, 2004) da seguinte forma: municípios de pequeno porte I com população até 20.000 habitantes, pequeno porte II com população entre 20.001 a 50.000 habitantes e médio porte com população entre 50.001 a 100.000 habitantes. O nível de gestão por sua vez, é definido com base na Norma Operacional Básica do SUAS de 2005 como gestão inicial, básica e plena; com responsabilidades graduais, havendo incentivos e requisitos necessários à habilitação em cada nível. Na sequência apresenta-se uma breve retomada do percurso traçado pela política de assistência social no Brasil, algumas das principais constatações feitas a partir da pesquisa e as conclusões do estudo.

2 | A PNA SEM MOVIMENTO

A região do COREDE Fronteira Noroeste apresenta, na trajetória das políticas sociais, algumas peculiaridades em relação ao processo desenvolvido em nível estadual e nacional. Por se tratar de uma região afastada dos grandes centros, situada em um espaço de fronteira, a ação do Estado mostrou-se frágil e fragmentária até período muito recente. Neste vácuo de ação do Estado, as próprias comunidades locais buscaram meios de organizar a oferta dos principais serviços, inclusive os ligados à área social (ROTTA, 2007).

Em decorrência da modernização da agricultura e da agroindústria, ocorrida a partir das décadas de 1960 e 1970, a região passou por um processo de transformação que levou à substituição dos padrões comunitários e associativos pelos alicerçados em uma cultura racional moderna. Ocorre assim, uma transição nas formas de compreensão das políticas sociais que passam a ser vistas a partir da lógica dos direitos do cidadão. Os municípios passam a ter papel fundamental na criação de estruturas capazes de garantir a efetivação dos direitos. Essa criação de estruturas transformou-se em um desafio que os municípios passaram a enfrentar a partir da década de 1970 e, no caso da região estudada, onde predominam municípios de pequeno porte I e II, os desafios foram ainda maiores (ROTTA, 2007).

A partir da Constituição Federal (CF) de 1988 o trato da questão social, historicamente marcado pelo assistencialismo e pela repressão, passou a ser compreendido a partir da noção de direitos e deveres. Houve, assim, a constitucionalização de questões importantes no cenário das lutas sociais e dos direitos de cidadania, tradicionalmente relegados na história brasileira (SOUZA, 2005). Conforme Machado (2012, p. 41) “a questão social passa a ser abordada com políticas públicas, garantidoras de direitos afirmados em lei”. Estas políticas passam a assentar-se na afirmação de direitos sociais de cidadania, organizando de fato o Sistema de Proteção Social Brasileiro (CARDOSO JÚNIOR; JACCOUD, 2005).

A CF de 1988, ao incorporar a assistência social no tripé da seguridade social e ao trabalhar com a ideia da descentralização de recursos diretos aos municípios, contribuiu para a qualificação dos processos, das estruturas e dos serviços ofertados aos cidadãos. No caso da Assistência Social, o sistema descentralizado e participativo de financiamento, toma corpo de fato por meio da proposta de um Sistema Único, onde a instância de financiamento é representada pelos Fundos de Assistência Social nas três esferas de governo.

Após a CF 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), passa a trazer definições importantes. Cada ente federado assumiu a responsabilidade de estabelecer um plano de ação e submetê-lo à aprovação do respectivo conselho, o qual é instituído por lei específica, com composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil (COUTO, 2004).

[...] inegavelmente, a Loas não apenas introduz novo significado para a

assistência social, diferenciando-a do assistencialismo e situando-a como política de seguridade voltada à extensão da cidadania social dos setores mais vulnerabilizados da população brasileira, mas também aponta a centralidade do estado na universalização e garantia dos direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo em que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da assistência social no país, sob a égide da democracia e da cidadania (YAZBEK, 1997 p. 9 apud COUTO, 2004, p. 175).

Diante de um cenário nacional com foco nas políticas sociais e em meio às manifestações da questão social realizou-se, no ano 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social. As deliberações levantadas na Conferência possibilitaram ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e ao Gestor Federal a elaboração da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), regida por princípios democráticos e diretrizes que fundamentam sua organização com base no disposto na CF 1988 e na LOAS. Por meio desta Política buscou-se incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira, expressas mediante as desigualdades sociais.

A PNAS/2004 estabeleceu que a prevenção e a intervenção junto às situações de vulnerabilidades e riscos sociais, ocorreriam por meio da proteção social. A estrutura dessa proteção é feita em dois níveis de atenção: a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade. Conforme Couto et al (2014) esta “lógica de estruturação” da política torna-se necessária diante da sociedade capitalista que engendra diferentes “modalidades de desproteção social”.

Os serviços da PSB e da PSE são ofertados junto aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e aos Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS) ou em entidades socioassistenciais referenciadas a estas unidades. No nível da PSB estão os Serviços de: Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas e no nível de PSE estão os Serviços de Média e Alta Complexidade. A média complexidade compreende os Serviços de: Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Especializado em Abordagem Social, de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias e o Especializado para Pessoas em Situação de Rua. A Alta Complexidade compreende: o Acolhimento Institucional e em Família Acolhedora e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

O CRAS constitui uma unidade pública estatal descentralizada da Política de Assistência Social, responsável pela organização e oferta dos serviços de PSB nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios. Dada sua divisão em território, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, possibilitando o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social. O CREAS, também se configura como uma unidade pública estatal descentralizada, sendo responsável

pela organização e oferta de serviços de PSE de média complexidade. Também é responsável, juntamente com o órgão gestor, pela alta complexidade.

No ano seguinte à PNAS/2004, visando a qualificação do Sistema, surge a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB SUAS/2005), a qual definiu e normatizou os conteúdos do pacto federativo, restabelecendo de forma unitária, hierarquizada e complementar as competências dos entes federados na gestão, no financiamento e na execução da Assistência Social (RAICHELIS, 2011). A NOB SUAS/2005 proporcionou um salto quantitativo com relação à implantação dos serviços e reforçou zelo pela garantia de oferta permanente dos serviços (BRASIL, 2005).

A crescente oferta de serviços colocou ao Sistema a necessidade de profissionalização da política. Assim, no ano de 2006, visando garantir serviços de qualidade, surgiu a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB RH SUAS/2006). Esta institui os princípios e diretrizes para a gestão do trabalho e aponta para a existência de um quadro pessoal qualificado academicamente, contratado por meio de concurso público e composto por profissões regulamentadas, na quantidade necessária a fim de suprir as demandas dos serviços (BRASIL, 2006).

A expansão dos serviços e a necessidade de constante aprimoramento da Política também impulsionou a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais no ano de 2009, revista em 2014, e a revisão da NOB SUAS/2005 no ano de 2012. A Tipificação estabeleceu tipologias e padronizou os serviços ofertados, estabelecendo seus conteúdos essenciais, público, propósitos e resultados. Além disso, estabeleceu as unidades de referência para cada Serviço, seu período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, provisões, aquisições, condições e formas de acesso. A NOB SUAS/2012, por sua vez, definiu os níveis de gestão conforme os estágios de organização e oferta dos serviços pactuados. Também apresentou os princípios organizativos do SUAS, reforçou as diretrizes estruturantes da gestão, os princípios éticos para a oferta das proteções e dispôs de forma clara assuntos relacionados à gestão, estabelecendo as responsabilidades de cada ente federado (BRASIL, 2013).

A CF de 1988, a LOAS, a PNAS, as Normativas e a Tipificação proporcionaram a normatização e a qualificação da Política e conforme Raichelis (2011, p. 46), ainda “que a letra da lei não seja garantia automática de concretização do seu conteúdo normativo, conta-se agora com condições objetivas para forçar o cumprimento das exigências legais”. Esse aparato, estabelecido principalmente nas duas primeiras décadas dos anos 2000, serviu como base para a pesquisa realizada junto aos municípios.

Na sequência busca-se apresentar os resultados da pesquisa através de três tópicos principais. O primeiro irá destacar as trajetórias de implantação da Política de Assistência Social. O segundo as formas de gestão assumidas pelos municípios com

base na infraestrutura administrativa dos órgãos gestores e no controle social. Por fim, o terceiro tópico apresenta a infraestrutura física e de recursos humanos disponíveis para o desenvolvimento dos Serviços ofertados e necessários a efetivação da Política.

3 | TRAJETÓRIAS DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS

Na análise acerca das trajetórias de implantação da Política de Assistência Social nos municípios percebeu-se a pouca relevância dada aos aspectos relacionados à gestão. A regulamentação do órgão gestor é recente em Santa Rosa e em Três de Maio sequer ocorreu, a diretriz do comando único não é seguida em Horizontina e há ausência de informações em Santo Cristo.

Os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) e os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), cuja existência e atuação tornaram-se imprescindível para a execução da Política, foram criados de forma entrelaçada. Reflexo de um processo nacional enquanto condição para o recebimento de repasses conforme determina a LOAS.

A análise acerca da criação das estruturas de PSB e PSE demonstrou as possibilidades assumidas a partir da PNAS/2004, principalmente a partir da centralidade das ações no Estado e da descentralização. Houve a criação dos CRAS e CREAS nos municípios e as demais estruturas locais já existentes, fruto da mobilização da sociedade em décadas anteriores, foram referenciadas às unidades estatais. Houve ainda, a partir dos anos 2000, o surgimento de estruturas de PSE de alta complexidade governamentais.

A criação dos CRAS, iniciou no ano seguinte à publicação da Política Nacional. Essas estruturas foram estabelecidas primeiro nos municípios em gestão plena e por último naqueles de menor porte. Após a estruturação do CRAS, ocorreu a estruturação dos CREAS. Percebeu-se que os municípios de médio e pequeno porte II foram os primeiros que tiveram condições de criar suas estruturas devido aos parâmetros estabelecidos pelo gestor federal. Após a efetivação de uma estratégia de regionalização, que visava garantir a universalização dos serviços de PSE, os municípios de pequeno porte I dispuseram de meios para criação de seus CREAS, sendo que somente o município em gestão plena a efetivou.

O estudo apontou que as demais estruturas de PSB e PSE de média e alta complexidade, as quais são atualmente referenciadas aos CRAS e aos CREAS, foram criadas, em sua maioria, entre as décadas de 1950 e 1980. Esta realidade demonstrou o movimento da sociedade regional em criar estruturas capazes de atender suas demandas sociais em um momento em que o Estado ainda não o fazia. Os municípios de maior porte apresentaram maiores condições para criar essas estruturas, as quais passados os anos, foram mantidas pela sociedade e atualmente buscam, adequar-se

à Política de Assistência Social, visando tanto a manutenção da estrutura quanto dos atendimentos aos usuários.

4 | FORMAS DE GESTÃO: INFRAESTRUTURA ADMINISTRATIVA E CONTROLE SOCIAL

A pesquisa acerca das formas de gestão da Política de Assistência Social nos municípios, a qual teve como referência a infraestrutura administrativa e as formas de controle social, apresentou algumas fragilidades vivenciadas pela Política nos municípios. Na análise da infraestrutura administrativa dos órgãos gestores, percebeu-se que nenhum município dispõe efetivamente de Lei própria regulamentando o SUAS e os benefícios eventuais não estão regulamentados no município de gestão básica, estando assim em desacordo com as disposições da NOB SUAS/2012 e metas do Pacto de Aprimoramento do SUAS/2014-2017.

Além da fragilidade legal da Política, o estudo apontou também para a fragilização das estruturas dos órgãos gestores, visto que, poucas áreas essenciais do SUAS estão formalmente constituídas. A PNAS/2004 estruturou a proteção social em dois níveis: a PSB e a PSE. Porém, mesmo havendo a oferta da PSB em todos os municípios, essa não aparece constituída na estrutura formal enquanto subdivisão administrativa nos órgãos gestores de todos os municípios. O mesmo ocorre com a PSE enquanto subdivisão administrativa. As demais áreas essenciais do SUAS, que são: a gestão do SUAS, a gestão do trabalho, a gestão financeira e orçamentária e a vigilância socioassistencial apresentam-se, em sua maioria, constituídas de maneira informal nos municípios.

Apesar da origem dessas fragilidades ser diversa, entende-se que o monitoramento e a avaliação das condições deficitárias apresentam-se como imprescindíveis para o aprimoramento da Política. De responsabilidade estadual, percebe-se que o monitoramento, a avaliação e ainda o assessoramento ocorrem de forma insuficiente. O apoio financeiro, outro compromisso assumido pelo Estado, também se mostrou precário. Percebe-se que o financiamento estadual é variável de acordo com o porte populacional chegando a ser nulo no município com menor número de habitantes. Tanto o apoio técnico quanto o financeiro ocorrem com maior efetividade junto ao município de maior porte. Os municípios com menores estruturas (física e de pessoal), e que necessitam de uma melhor estruturação da gestão da política são os que recebem menor atenção estadual.

A análise acerca dos CMAS demonstrou que tanto o porte populacional, quanto o nível de gestão do município influenciam nas atividades desse órgão de controle social. Nos municípios em gestão plena, em especial o de médio porte, a fiscalização é mais atuante, seguido pelo de pequeno porte II. Percebeu-se que quanto maior a quantidade de Serviços ofertados, maiores são as demandas e assim o município de

médio porte apresenta uma melhor estrutura física e de pessoal, um maior período de atendimento e um melhor desempenho em suas ações. Assim, o estudo apontou que os municípios que se encontram em gestão plena possuem um controle social com melhor atuação, a qual é reforçada quanto maior for o porte do município.

5 | A PNAS NOS MUNICÍPIOS: SUA INFRAESTRUTURA FÍSICA E DE RECURSOS HUMANOS

O estudo identificou, com base nas infraestruturas físicas e de pessoal necessárias à viabilização dos Serviços ofertados nos CRAS e nos CREAS, um melhor desempenho dos municípios que se encontram no nível de gestão plena e melhores possibilidades quanto maior o porte populacional.

Verificou-se que a infraestrutura dos CRAS nos municípios ainda carece de melhorias a fim de efetivar a PSB em conformidade com os princípios da política e suas normativas. Percebeu-se que o município em nível de gestão básica é o que possui a estrutura mais deficitária, principalmente devido ao compartilhamento do espaço com a gestão. As estruturas físicas dos CREAS, apesar de alugadas, o que fragiliza a referência da unidade em relação aos seus demandantes, encontram-se em espaços não compartilhados e sua qualidade não estabelece relação com o porte populacional dos municípios. Dentre diversas causas possíveis para essa fragilidade, aponta-se a visão da assistência social enquanto política não prioritária e a ausência de espaços públicos suficientes para alocação dos serviços surgidos nas últimas décadas, principalmente nos pequenos municípios.

Tendo como base NOB SUAS RH/2006 e posteriores resoluções do CNAS, o estudo acerca dos recursos humanos, identificou pouca preocupação com a coordenação e o planejamento das ações, tanto nos CRAS como nos CREAS. Nos CRAS constatou-se que o município em gestão básica sequer possui coordenador junto a unidade e os demais municípios não possuem profissional em conformidade com os requisitos exigidos para a função. Já nos CREAS, identificou-se que o coordenador acumula funções nos equipamentos de todos os municípios.

Em relação aos técnicos de nível superior que compõem as equipes de referência dos CRAS e aos técnicos de nível médio, o estudo indicou uma maior fragilidade no município em gestão básica. Os municípios em gestão plena, apesar de carecer de adequações, apresentam a equipe mínima e ainda buscam atuar com profissionais de nível superior junto aos serviços socioassistenciais. Os profissionais de nível fundamental, os quais não fazem parte das equipes obrigatórias, mas desenvolvem funções de apoio imprescindíveis aos equipamentos e aos serviços, programas e projetos por ele ofertados, estão presentes em apenas duas unidades de PSB de municípios em gestão plena.

A pesquisa constatou enquanto limitação, a carência de incentivo à formação

permanente dos profissionais, fato que pode ser reflexo de órgãos gestores que não implementaram em suas estruturas a gestão do trabalho e a educação permanente dos profissionais. Por outro lado, constatou a desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS, por meio do grande número de profissionais efetivos. Para Silveira (2011, p. 13) “a desprecarização dos vínculos e demais condições de trabalho, constitui estratégia central na efetivação do SUAS, contribuindo diretamente na qualificação dos serviços”.

Percebe-se que a partir da criação das estruturas de CRAS e CREAS, fomentadas pela descentralização proposta pela PNAS/2004, os municípios passaram a investir nos trabalhadores, aumentando a quantidade de profissionais e desprecarizando seus vínculos. Os municípios de pequeno porte são os que apresentam maiores dificuldades em compor suas equipes, principalmente quando se encontram em gestão básica.

6 | CONCLUSÕES

A pesquisa realizada junto ao Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, oportunizou o estudo de uma política pública que tem encontrado pouco espaço de análise nas academias, especialmente no que se refere ao seu processo de implantação nos municípios brasileiros. Também colaborou com a literatura da área das políticas públicas e proporcionou a ampliação de conhecimentos a todos os segmentos envolvidos, sejam trabalhadores, gestores ou população demandante.

A análise acerca da criação das estruturas de PSB e PSE demonstrou as possibilidades assumidas a partir da PNAS/2004 e de suas Normativas. A diretriz da descentralização, a primazia e a centralidade das ações no Estado, efetivam-se diante da criação e estruturação dos CRAS e CREAS nos municípios, diante do referenciamento de todas as unidades que ofertam serviços socioassistenciais à estas unidades estatais e diante do surgimento de estruturas de PSE de alta complexidade governamentais, a partir dos anos 2000.

As normativas da Política de Assistência Social expandiram o número de profissionais do SUAS, estabeleceram as categorias que o compõe e a quantidade mínima de trabalhadores junto as estruturas. Essa possibilidade, imposta aos municípios enquanto norma, proporcionou a qualificação do Sistema. Percebe-se que a maioria dos municípios possui suas equipes técnicas concursadas, primando pelos princípios da Política.

A pesquisa apontou limitações vivenciadas pelos municípios de pequeno porte I e II e fragilidades presentes principalmente no município de gestão básica. Limitações que, seja no âmbito da gestão, seja nas estruturas físicas e de pessoal, poderão ser sanadas na medida em que a política de assistência social se torne uma política prioritária na administração pública, dispondo de recursos, planejamento,

monitoramento e avaliação nas diferentes esferas de governo.

A forma como o SUAS se apresenta e é concebido nos municípios da região evidencia a carência de um lugar efetivo na administração pública municipal capaz de planejar e gerenciar a política. Lugar à ser ocupado por órgãos gestores que contemplem as áreas essenciais do SUAS, que tenham a disponibilidade de profissionais de nível superior do SUAS e possuam sua Lei Municipal do SUAS instituída, enquanto amparo legal para a efetivação da política.

Mas o estudo também apresentou possibilidades de efetivação da política, por meio da criação de estruturas, da melhoria dos espaços físicos e da desprecarização dos vínculos dos trabalhadores do SUAS. Percebe-se assim, que o desafio de implantação da PNAS vem sendo enfrentado de forma muito diversa na região em estudo. A pesquisa apontou que os municípios investigados apresentam avanços significativos em relação ao que possuíam antes da LOAS, da PNAS e do SUAS.

Os desafios ainda são enormes e a maioria deles se referem ao cumprimento do que as normativas estabelecem e a garantia do pleno atendimento aos sujeitos demandantes. O SUAS configura-se enquanto um processo coletivo que vem concretizando-se com ritmos, estratégias, concepções e alcances heterogêneos de acordo com a realidade local-regional, e segundo Couto et al (2014, p. 116) sua implementação “constitui um processo dinâmico que se instala nos municípios e estados brasileiros [...]”.

O processo de pesquisa apesar mostrar-se como uma tarefa inconclusa, exigindo novos estudos sobre temas correlatos, também mostra-se como necessário para a qualificação das políticas públicas. Principalmente ao referir-se à um objeto de tamanha complexidade e em contínuo desenvolvimento como a implantação da PNAS. O momento atual mostra-se oportuno à discussão, avaliação e consolidação dessa Política, pois trabalhadores e gestores encontram-se diante de cenário nacional, estadual e muitas vezes municipal cercado de possibilidades de retrocessos.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BERTÊ, Ana Maria de Aveline et al. Perfil Socioeconômico - COREDE Fronteira Noroeste. **Revista Boletim geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, nº 26, p. 258-295, fev. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/consituicao>. Acesso em: 02 dez. 2015.

_____. Presidência da República. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social**. Brasília: DOU, 2011.

_____. Presidência da República. Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: DOU, 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005. **Norma Operacional Básica da Assistência Social, NOB/SUAS**. Brasília: DOU, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012. **Norma Operacional Básica da Assistência Social, NOB/SUAS**. Brasília: DOU, 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS/RH**. Brasília: MDS, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução do CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social - PNAS**. Brasília: DOU, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2014b.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 181-261.

COUTO, Berenice R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

_____, et al (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4.ed., São Paulo: Cortez, 2014.

FEE, Fundação de Economia e Estatística do Estado do RS. **Perfil Socioeconômico RS – COREDES**. Porto Alegre: FEE, 2016. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/>. Acesso em: 09 maio 2016.

GADOTTI, Moacir. **Concepção dialética da educação: um estudo introdutório**. 8º ed. São Paulo: Cortez, 1992.

KONDER, Leandro. **O que é dialética**. São Paulo: Brasiliense, 2005.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle social da Política de assistência social: caminhos e descaminhos**. Porto Alegre: EDUPUCRS, 2012.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História do Rio Grande do Sul**. 9ª ed. Porto Alegre: Martins Livreiro Editora, 2014.

RAICHELIS, Raquel. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: BRASIL, Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília: MDS, 2011. p. 39-65.

ROTTA, Edemar. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul**. 2007.290 fl. Tese (Doutorado em Serviço Social) FSS/PUCRS, Porto Alegre, 2007.

_____. **A construção do desenvolvimento: análise de um “modelo” de interação entre regional e global**. Ijuí: Ed. da UNIJUÍ, 1999.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Mariadel Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa**. Tradução Daisy Vaz de Moraes. 5º ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós 1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): RETOMADA DO PROTAGONISMO DO ESTADO NA DEFINIÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO?

Edemar Rotta

Pós-Doutorado no PPGSS/PUCRS. Doutor em Serviço Social pela PUCRS. Mestre em Sociologia pela UFRGS. Professor do PPGDPP/UFFS. E-mail: erotta@uffs.edu.br

Carlos Nelson do Reis

Pós-Doutorado na Universidade de Paris 13 Nord. Doutor em Política Econômica/UNICAMP. Mestre em Teoria Econômica/UFRGS. Professor do PPGSS/PUCRS. E-mail: cnelson@pucls.br

RESUMO: O artigo analisa o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando identificar o contexto que lhe dá origem, suas bases de sustentação ideológica, seus eixos agregadores, áreas prioritárias, programas e projetos propostos e os montantes financeiros envolvidos. O estudo fundamenta-se nos referenciais do método dialético e tem como instrumentos a pesquisa bibliográfica e documental, explorando os balanços do PAC, os relatórios oficiais e os materiais de divulgação. Evidencia-se que o PAC emerge em um contexto de crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal; sustenta-se nos ideários do novo e do social-desenvolvimentismo; prioriza os eixos da infraestrutura social e urbana, energética e logística; dá ênfase a programas integrados, com maturação no médio e longo

prazos; e procura articular investimentos públicos e privados. O PAC recolocou o Estado brasileiro como agente decisivo na agenda do desenvolvimento, porém sem conseguir superar contradições históricas que regem sua organização e operacionalidade, dificultando o avanço em direção à promoção de transformações estruturais na sociedade, para além da lógica de reprodução do capital e dos interesses das elites dominantes e dirigentes.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento. Estado. Mercado. Planejamento. Políticas públicas.

ABSTRACT: The article analyzes the Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), aiming at identifying the context that gives rise to it, its bases of ideological support, its aggregating axes, priority areas, proposed programs and projects and the financial amounts involved. The study is based on the references of the dialectical method and has as instruments the bibliographical and documentary research, exploring the PAC balance sheets, the official reports and the publicity materials. It is evident that the PAC emerges in a context of crisis of the formulations of economic and social policies implanted based on the neoliberal ideology; it is based on the ideals of the new and social-developmentalism; prioritizes the axes of social and urban infrastructure, energy and logistics;

emphasizes integrated programs, with maturity in the medium and long term; and seeks to articulate public and private investments. The PAC reinstated the Brazilian State as a decisive agent in the development agenda, but without being able to overcome historical contradictions that govern its organization and operation, hindering the progress towards the promotion of structural transformations in society, beyond the logic of reproduction of capital and interests of dominant elites and leaders.

KEYWORDS: Development. State. Marketplace. Planning. Public policy.

INTRODUÇÃO

Refletir sobre o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) se constitui em um desafio acadêmico diante do contexto brasileiro atual, extremamente contraditório. De um lado propaga-se uma espécie de ojeriza por tudo o que lembre as gestões Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff e o Partido dos Trabalhadores à frente do Palácio do Planalto. De outro as pesquisas eleitorais que apontam para uma vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2018, em todos os cenários possíveis, tanto no primeiro quanto no segundo turno.

Este sentimento contraditório evidencia que, além dos interesses divergentes que disputam a hegemonia na condução das políticas públicas e no controle do Estado, existe também um vasto campo de estudos que demandam pesquisas na perspectiva de elucidar os meandros que envolvem as políticas econômica e social adotadas pelos governos Lula e Dilma, os casos de corrupção, as eleições de 2014, o *impeachment* da presidente Dilma, a crise econômica de 2014-17, entre outros.

Este artigo se propõe a contribuir na reflexão a respeito do PAC, tendo presente que se trata do programa de referência dos governos Lula e Dilma, em termos de proposta de desenvolvimento. O PAC se constituiu como referência de uma proposta desenvolvimentista, com centralidade nas carências de cunho social da sociedade brasileira, representando uma resposta à crise global do capitalismo, à nova divisão internacional do trabalho e às transformações societárias (POCHMANN, 2012);

Os efeitos do PAC sobre a economia e a sociedade brasileiras foram imensos: a capacidade média de investimentos da economia brasileira se manteve nos patamares mais altos já registrados na história, entre 2007 e 2014, na faixa de 18,4%; os investimentos em infraestrutura cresceram, no período, 171,1%; foram gerados mais de 20 milhões de postos de trabalho e mais de 12 milhões de empregos; houve expressivo aumento do rendimento médio real e da massa de rendimentos da população em geral; houve diminuição expressiva da dívida líquida no setor público, de 60,4% do PIB, em 2002, para 36,1% do PIB, em 2014; as reservas internacionais cresceram, passando de 37,8 bilhões de dólares, em 2002, para 375,8 bilhões, em 2014; entre outros (BRASIL, 2010, 2014 e 2016).

Os resultados econômicos e sociais alcançados pelo PAC não o livram das contradições e das críticas recorrentes, quer pelo mesmo não ter representado uma

ruptura com os fundamentos macroeconômicos de recortes teóricos neoliberais ou por seus programas e propostas estarem aquém dos resultados esperados (RODRIGUES e SALVADOR, 2011). Não houve rompimento com o padrão de acumulação capitalista sob a hegemonia do capital financeiro. Pode ter ocorrido aumento da renda dos trabalhadores, mas o capital ganhou muito mais. Os gastos nas áreas sociais também tiveram aumentos, mas em uma proporção muito menor do que o pagamento dos juros e amortizações da dívida. O aumento das rendas do trabalho não seguiu o ritmo do aumento das rendas do capital (CASTELO, 2013).

Visando contribuir neste debate tenso e contraditório a respeito do PAC, a partir dos referenciais do método dialético, recorre-se à pesquisa bibliográfica e documental, explorando os balanços do PAC, os relatórios oficiais, os materiais de divulgação e estudos já realizados a respeito do mesmo. Procura-se caracterizar o contexto que lhe dá origem, suas bases de sustentação ideológica, seus eixos agregadores, áreas prioritárias, programas e projetos propostos e os montantes financeiros envolvidos. Cada aspecto referido dá origem a uma subseção deste texto.

1 | CONTEXTO HISTÓRICO DE EMERGÊNCIA DO PAC

A crise das formulações de políticas econômicas e sociais implantadas com base no ideário neoliberal, nas mais diversas partes do mundo, torna-se amplamente visível a partir do final da década de 1990. Aspectos dessa crise manifestam-se no crescimento das taxas de desemprego, na ampliação das desigualdades sociais e regionais, na concentração de renda e nas baixas taxas de crescimento econômico. “A incapacidade do Consenso de Washington em fundamentar políticas econômicas capazes de engendrar processos de desenvolvimento mais duradouros” (CARNEIRO, 2012, p.767), gerou críticas recorrentes às suas concepções e derrota das coalizões políticas que lhe davam sustentação, em especial na América Latina.

No caso, em específico, brasileiro, o questionamento das políticas de recorte teórico neoliberal foi determinante para a derrota da coalizão política que deu sustentação ao governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) em seus dois mandatos (1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003). O candidato que representava esta coalizão, José Serra (38,7% dos votos válidos), foi derrotado por Luís Inácio Lula da Silva (61,3% dos votos válidos), que liderou uma coalizão de centro-esquerda.

Ao assumir o governo, Lula manteve as mesmas medidas de estabilização dos preços da economia, mas buscou retomar o crescimento econômico e diminuir as desigualdades sociais e regionais. Porém, não demonstrou uma agenda de prioridades para melhorar as condições de vida da classe trabalhadora e para tratar as diferentes manifestações da questão social. O governo Lula continuou praticando uma política de arrocho salarial; tomou medidas muito tímidas no combate ao desemprego; deu sequência à reforma da previdência iniciada no governo FHC, restringindo direitos historicamente conquistados pelos trabalhadores do setor público

e privado; deu continuidade ao processo de flexibilização do mercado de trabalho; fez poucos avanços na política agrária e agrícola de forma a ampliar o acesso à terra e a criar melhores condições de vida para os trabalhadores do campo, os pequenos e médios proprietários (BOITO, 2005; MARQUES e MENDES, 2005). A parcela da classe trabalhadora que o governo parece ter centrado sua atenção e para a qual adotou uma política mais incisiva para conquistar seu apoio foi a dos trabalhadores pauperizados, desorganizados e politicamente desinformados (BOITO, 2005), dando a ideia da edificação de um “novo populismo” e da construção de uma nova base de sustentação política para além daquela em que se sustentou historicamente o Partido dos Trabalhadores (PT) (MARQUES e MENDES, 2005).

A postura dominante no primeiro mandato do presidente Lula evidenciava a hegemonia, no núcleo central do governo, de forma especial à frente dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, de um grupo identificado com as orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI), centradas no controle fiscal e na visão gerencialista do Estado (ABREU, 2014). Porém, as críticas provenientes das bases sociais de sustentação do governo, os resultados oscilantes da economia, as dúvidas em torno de um projeto de longo prazo e a eclosão do episódio que ficou conhecido como “mensalão do PT”¹, fortaleceram o grupo não hegemônico no núcleo central do governo, ligado à Casa Civil e aos ministérios executores, que entendia ser impossível cumprir as determinações do FMI e levar adiante as políticas restritivas, pois estas acabariam por comprometer a proposta de desenvolvimento com inclusão social que havia sido o principal mote da campanha contra a coalizão identificada com as políticas de recorte neoliberal.

A ascensão deste novo grupo se consolidou a partir das substituições de José Dirceu por Dilma Rousseff², na Casa Civil da Presidência, em 21 de junho de 2005, e de Antônio Palocci por Guido Mantega³, no Ministério da Fazenda, em 27 de março de 2006. “Com o aval do Presidente, a nova equipe da Casa Civil passou a exercer uma forte coordenação das políticas públicas prioritárias do Governo, sendo que as da área de infraestrutura eram as que mereciam maior atenção” (ABREU, 2014, p. 187). Ao assumir o Ministério da Fazenda, Guido Mantega “compôs sua equipe com economistas que estiveram com ele no BNDES, onde exercera a presidência desde 2004. O grupo era identificado com as teses desenvolvimentistas” (ABREU, 2014, p. 190). Com isso o governo Lula assume uma nova diretriz, para além da ortodoxia fiscal (FAGNANI, 2011).

Este novo grupo que se torna hegemônico via os investimentos públicos, especialmente em infraestrutura, como essenciais para o aumento da produtividade

1 Episódio de compra de votos na Câmara dos Deputados a fim de que votassem de forma favorável aos projetos do governo. O fato envolveu especialmente os ministros da área econômica enfraquecendo a hegemonia de seu grupo no núcleo central do governo Lula.

2 Que ocupava o Ministério das Minas e Energias, desde a posse de Lula, em 2003.

3 Que havia sido um dos coordenadores do programa econômico da coligação que elegeu Lula. Assumiu o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na posse do governo Lula, onde permaneceu até 2004, quando foi designado para a Presidência do BNDES.

estrutural do sistema econômico a fim de proporcionar crescimento no longo prazo. Somente esta retomada do investimento público, aliada à políticas de inovação tecnológica, valorização do salário mínimo e transferência de renda seriam capazes de viabilizar uma proposta de desenvolvimento no longo prazo, articulando crescimento econômico e inclusão social, como constante no Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, em 2002 (ABREU, 2014; BASTOS, 2012) e no Plano Plurianual 2004 a 2007 (BIELSCHOWSKY, 2011).

Os primeiros passos para a formulação do PAC foram dados no final do primeiro mandato do presidente Lula, mas foi a partir de seu segundo mandato que o programa se tornou realidade e passou a ser apresentado como referência de desenvolvimento para o país. O PAC⁴, foi criado pelo Decreto nº 6.025, do Presidente da República, de 22 de janeiro de 2007, com os objetivos de acelerar o ritmo de crescimento da economia brasileira, aumentar o emprego e a renda, diminuir as desigualdades sociais e regionais e manter os fundamentos macroeconômicos (inflação, consistência fiscal e solidez nas contas externas) (BRASIL, 2007). Se configurou como um programa de desenvolvimento econômico e social com suporte de planejamento estratégico, na gestão articulada das ações interministeriais, no fortalecimento da regulação, na gestão de instrumentos financeiros, na parceria entre o setor público e o investidor privado e na articulação entre os entes da federação. Seus programas, projetos e ações estão organizados a partir de três eixos: infraestrutura logística, infraestrutura energética e infraestrutura social e urbana (BRASIL, 2007).

Concebido para o quadriênio 2007-2010 (PAC 1), ele foi reordenado para o período 2011-2014 (PAC 2) e para 2015-2018 (PAC 2015-18)⁵. O Programa foi coordenado no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Comitê Gestor do PAC (CGPAC), possuindo uma estrutura de gestão⁶ que envolveu todos os ministérios implicados, bem como as empresas públicas envolvidas, respondendo diretamente à Presidência da República, no que toca às ações de governo, e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social⁷, no tocante às relações com a sociedade civil. Visando ampliar a compreensão do mesmo, na sequência apresenta-se as bases ideológicas que o fundamentaram.

2 | BASES DE SUSTENTAÇÃO IDEOLÓGICA DO PAC

O PAC foi gestado em um contexto de retomada do pensamento

4 Informações detalhadas sobre o Programa podem ser encontradas em <http://www.pac.gov.br>

5 Em novembro de 2017 o Governo Federal lançou o “Programa Agora é Avançar”, em uma clara disposição de substituir o PAC que ainda havia previsão de continuidade até o final de 2018. Este novo programa se propõe a “alavancar o setor de infraestrutura e promover investimentos no país”. Para maiores detalhes vide: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-lanca-programa-para-alavancar-infraestrutura-e-investimentos-no-pais>

6 Detalhes sobre a estrutura de gestão podem ser encontrados em <http://www.pac.gov.br>. Na página também constam os Balanços Quadrimestrais, nos quais são elencadas todas as ações, valores envolvidos e andamento das obras. Já foram publicados, desde 2007 até agosto de 2017, 27 balanços.

7 Para informações sobre constituição, objetivos e organização do Conselho vide <http://www.cdes.gov.br>

desenvolvimentista, na América Latina e no Brasil. O desenvolvimentismo, entendido como “fenômeno da esfera do pensamento” (BIELSCHOWSKY, 1988) ou como “conjunto de práticas históricas de política econômica” (FONSECA, 2014), emerge em contextos de tomada de consciência a respeito dos problemas decorrentes do subdesenvolvimento e estrutura-se a partir de três premissas básicas: a ação deliberada do Estado na formulação e execução de políticas públicas; a existência de um projeto nacional de desenvolvimento; e o incentivo à indústria como caminho para acelerar o crescimento econômico e a transformação da sociedade (FONSECA, 2014).

Nas discussões em torno da elaboração do PAC estiveram em debate duas⁸ vertentes de pensamento identificadas com o ideário desenvolvimentista: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo (CARNEIRO, 2012), com hegemonia da segunda. O novo-desenvolvimentismo origina-se de grupos e intelectuais que realizam a crítica à política macroeconômica do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), muitos deles ligados ao pensamento liberal, tendo em Luiz Carlos Bresser Pereira seu principal expoente. O social-desenvolvimentismo tem origem na equipe de governo do Presidente Lula, especialmente a partir do seu segundo mandato, sendo mais presente nas instâncias políticas, porém buscando afirmação na academia com Ricardo Bieslchowsky, Márcio Pochmann, Guido Mantega, Luciano Coutinho e Aloizio Mercadante Oliva (ROTTA e REIS, 2017).

Bresser Pereira (2016) aponta três características que constituem o núcleo central do que se entende por novo-desenvolvimentismo: a ideia de desenvolvimento como mudança estrutural (herdada do desenvolvimentismo clássico), a tese do crescimento puxado pela demanda (herdada de Keynes e Kalecki) e a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio. De outra forma, a proposta novo-desenvolvimentista está calcada em quatro teses fundamentais: (1) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (2) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (3) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia nacional de desenvolvimento; (4) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas (SICSÚ, PAULA e MICHEL, 2007).

Nos primeiros escritos dos formuladores da proposta novo-desenvolvimentista a ideia de desenvolvimento estava restrita aos aspectos econômicos (PFEIFER, 2014). A partir de 2005, com a publicação do livro “Novo desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social”, organizado por João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel, é que o social passa a ocupar a pauta através de temas tais como o pleno emprego, o desemprego, a concentração de renda, a

8 No cenário brasileiro de debates sobre a retomada do desenvolvimentismo, têm autores que trabalham com outras formulações, a exemplo de Pfeifer (2014), que trata as duas como “neodesenvolvimentistas” e Castelo (2013), que identifica a presença mais influente do social-liberalismo. Neste texto optou-se pela caracterização feita por Carneiro (2012), ao identificar o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo por serem as concepções dominantes no núcleo do governo que formulou o PAC.

exclusão social e a estagnação econômica. A partir daí e perspectiva do crescimento econômico com distribuição de renda, redução das desigualdades e melhoria do padrão de vida da população assume relevância na proposta novo-desenvolvimentista (ROTTA e REIS, 2017) a ponto de Bresser Pereira (2016) apregoar a necessidade de se criar “um sistema de bem-estar social amplo, baseado na garantia de direitos universais à educação fundamental, aos cuidados de saúde e a uma velhice digna, financiado por um sistema tributário progressivo” (p. 161). Porém o aumento da carga tributária não deve ser visto como dado consumado, mas sim resultado de discussão e negociação política. Em sociedades que se pressupõem democráticas, o capitalismo não pode ser apenas desenvolvimentista, mas também deve ser social. “[...] o novo-desenvolvimentismo é necessariamente social, e por isso defende políticas ativas de diminuição das desigualdades que, se deixadas por conta do mercado, são muito elevadas” (BRESSER PEREIRA, 2016, p. 162-3).

Os defensores⁹ do social-desenvolvimentismo propõem a redistribuição de renda como a marca mais importante das propostas de desenvolvimento, recuperando a tradição histórica estruturalista de Raúl Prebisch e Celso Furtado (FONSECA, 2014). A ideia chave que orienta a proposta é a “definição do social como eixo do desenvolvimento” (CARNEIRO, 2012, p. 773), representando uma inversão de prioridade em relação ao que é posto pelo velho e pelo novo-desenvolvimentismo, que afirmam a centralidade no desenvolvimento das forças produtivas. A ampliação e generalização do consumo de massas, fundado na redistribuição de renda é apontada como “fator dinâmico primordial” da proposta social-desenvolvimentista (CARNEIRO, 2012, p. 774). “[...] Bielschowsky (2001) postula, na verdade, o que denomina de círculo virtuoso do crescimento a ser obtido por meio de aumento de salários/ampliação de consumo popular/investimentos/aumento de produtividade/aumento de salários” (CARNEIRO, 2012, p. 774).

Os social-desenvolvimentistas advogam a participação ativa do Estado na proposição e na condução da política econômica e social. Entendem que a ação do mesmo é decisiva na questão do investimento, pois este carrega um nível de incerteza que os agentes do mercado nem sempre estão dispostos a enfrentar (MOLO, 2016). Para viabilizar essa ação o Estado pode se valer da política fiscal e da tributação sobre a renda do capital. Esta última como elemento fundamental para o processo de redistribuição e ativação do mercado interno.

No caso da política social, defendem a necessidade de ação do Estado no sentido de superar um problema estrutural característico dos países em desenvolvimento, no que se refere ao “bloqueio do processo de habilitação”¹⁰, que não é resolvido, de forma

9 Entre eles pode-se destacar Carneiro, Bielschowsky e Bastos, todas produções de 2012 (FONSECA, 2014). Na mesma direção, pensadores ligados ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sob a liderança de Marcio Pochmann, ao Centro Celso Furtado, à Associação Keynesiana Brasileira e à Rede Desenvolvimentista, passam a produzir e a divulgar estudos adensando o debate desta vertente (PFEIFER, 2014).

10 Remetendo à reflexão de Celso Furtado sobre a abordagem de Amartya Sen, no sentido de contribuir para eliminar as “privações originais” (acesso à terra, à moradia, à educação, entre outras), que criam um círculo

livre, pelos mecanismos do mercado e pelo crescimento econômico. É preciso que o Estado crie um conjunto consistente de políticas e programas sociais, capazes de viabilizar a inserção produtiva, a distribuição de renda e a inclusão social; implemente ações internas no sentido de diminuir a pobreza, distribuir e redistribuir renda, viabilizar a inserção produtiva e dinamizar o mercado interno; e um conjunto de ações na direção da inserção soberana no cenário internacional, buscando novos espaços e contribuindo para a redução das assimetrias entre as nações (MERCADANTE OLIVA, 2010).

Em relação às bases de sustentação política e social, observa-se que estão alicerçadas em governos de centro-esquerda que conseguem construir uma base de sustentação política, a partir de acordos de convivência e interesse, que persistem enquanto as partes envolvidas identificam resultados positivos em termos econômicos, sociais e eleitorais. Os principais opositores encontram-se nas forças políticas identificadas com o ideário liberal, especialmente por entenderem a ação mais incisiva do Estado como um entrave ao livre mercado e à livre concorrência.

Olhando para as bases de sustentação social da proposta social-desenvolvimentista, percebe-se que ela é legitimada pelo apoio de grande parte das organizações sindicais da classe trabalhadora, dos movimentos sociais progressistas, das instituições religiosas cristãs e de expressivos segmentos das camadas médias e do empresariado nacional identificados com uma atuação mais incisiva do Estado, quer no incentivo aos processos produtivos ou no enfrentamento das diversas manifestações da questão social. Esta base plural de apoio social não está imune à lógica de resultados, sendo, com isso, mais coesa na medida em que os seus interesses são atendidos. Porém, possui contundência na crítica e tende a se afastar na medida em que seus interesses são contrariados. Os canais de participação democrática são seus espaços privilegiados de atuação e influência direta no governo e na gestão pública.

3 | EIXOS AGREGADORES, ÁREAS PRIORITÁRIAS, PROGRAMAS E PROJETOS

Quando se visualizam os eixos agregadores, as áreas prioritárias, os programas e os projetos pode-se identificar, com clareza, a proposta de desenvolvimento que transpassa o PAC. A partir da ideia de um Estado indutor, que se utiliza das estruturas públicas de planejamento e busca articulação com a sociedade civil e o mercado, busca-se viabilizar as condições para construir a viabilidade e a legitimidade das ações propostas. O PAC procurou articular múltiplas demandas, em uma matriz intersetorial, com vistas a regular e orientar o processo de desenvolvimento, com prioridade a projetos de médio e longo prazos.

Foram definidos três grandes eixos para a orientação dos investimentos (Quadro

vicioso que reproduz a pobreza de forma intergeracional (MERCADANTE OLIVA, 2010, p. 18).

1): Infraestrutura Logística, Infraestrutura Energética e Infraestrutura Social e Urbana¹¹. As áreas, os programas e projetos para os dois primeiros apontam para a constituição da infraestrutura necessária ao desenvolvimento da estrutura produtiva do país e que precisam da atuação direta do Estado na sua viabilização, tanto pelos custos envolvidos quanto pela sua “maturação” no médio e longo prazos (MOLO, 2016). Para estes dois eixos foram orientados 44,17% dos recursos do PAC (BRASIL, 2010, 2014 e 2016).

O eixo de Infraestrutura Social e Urbana desponta como a grande prioridade do PAC ao receber 55,83% dos recursos a serem aplicados em 32.178 empreendimentos previstos até dezembro de 2016¹². A forma como o PAC foi sendo construído, a partir da demanda dos Ministérios e da sociedade, em um país marcadamente urbano, explicitou que um dos maiores entraves ao desenvolvimento se situava na carência de infraestrutura social e urbana. Enfrentar este problema tornou-se prioridade, especialmente pela mobilização da própria sociedade ao apresentar suas demandas. Outro aspecto essencial, sem dúvidas, foi a opção social-desenvolvimentista que o orientou, ao definir o social como “o eixo do desenvolvimento”. Porém, é necessário deixar claro que a lógica geral da orientação dos investimentos nesta área foi direcionada para a ativação dos processos produtivos, especialmente via construção civil, e para a incorporação dos indivíduos ao processo de consumo, via financiamentos habitacionais (BRASIL, 2010, 2014 e 2016).

<p>1. Infraestrutura logística: 10,25% dos investimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Rodovias</i>: construção, manutenção, conservação, adequação, ampliação, sinalização, concessões; - <i>Ferrovias</i>: expansão da malha, modernização e implantação de novos sistemas; - <i>Portos</i>: recuperação, implantação, ampliação, adequação, dragagem, manutenção, modernização, terminais de cargas e passageiros, ligações, acessos, logística; - <i>Hidroviás</i>: terminais, dragagem, eclusas, proteção e adequação de pontes, ampliações, manutenções, sinalizações; - <i>Aeroportos</i>: programa para aeroportos comerciais e de carga e para a aviação regional; - <i>Equipamentos para estradas vicinais</i>: máquinas para estados e municípios. <p>2. Infraestrutura energética: 33,91% dos investimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Geração de energia elétrica</i>: Aumento da capacidade e diversificação da matriz, realização de leilões de energia e estudos de viabilidade; - <i>Transmissão de energia elétrica</i>: construção, manutenção, interligação, revitalização e modernização de linhas de transmissão e de subestações - <i>Petróleo e Gás Natural</i>: ampliação da capacidade de produção, construção de Plataformas, exploração do Pré-sal; - <i>Refino e Petroquímica</i>: construção de novas refinarias e petroquímicas, modernização e ampliação de existentes; - <i>Fertilizantes e Gás Natural</i>: construção, expansão e adequação de gasodutos; construção, ampliação, modernização de unidades de Fertilizantes Nitrogenados; - <i>Indústria Naval</i>: construção de Estaleiros, Plataformas de Petróleo e sondas; expansão e modernização da frota; - <i>Combustíveis Renováveis</i>: criação de um sistema logístico de etanol, articulando produção, distribuição e consumo. <p>3. Infraestrutura Social e Urbana: 55,83% dos investimentos</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Eixo Cidade Melhor</i>: saneamento, prevenção em áreas de risco, mobilidade urbana, pavimentação, cidades históricas e cidades digitais; - <i>Eixo Comunidade Cidadã</i>: construção de Unidades Básicas de Saúde, Unidades de Pronto Atendimento, Creches e Pré-Escolas, Quadras Esportivas nas Escolas, Centros Integrados de Esporte Unificado, Centros de Iniciação ao Esporte e Postos de Polícia Comunitária; - <i>Eixo Minha Casa Minha Vida</i>: programa Minha Casa Minha Vida, urbanização de assentamentos precários, financiamento habitacional; - <i>Eixo Água e Luz para Todos</i>: programa Luz para Todos, água em áreas urbanas, recursos hídricos.

Quadro 01: Eixos, áreas, programas e percentual de investimento: PAC – 2007 a 2016.

Fonte: BRASIL (2007, 2010, 2014 e 2016). Dados organizados pelos autores.

11 No PAC 2 o eixo de Infraestrutura Social e Urbana foi desmembrado em quatro: Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Água e Luz para Todos e Minha Casa, Minha Vida.

12 Para maiores detalhes pode-se consultar <http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana>

Em cada um dos eixos agregadores definiram-se áreas prioritárias de planejamento e orientação do investimento, assim como programas que atendessem as demandas da sociedade e do mercado, na direção de equacionar os principais entraves ao desenvolvimento do país. Em cada um dos programas foram sendo¹³ agregados um conjunto de ações¹⁴ definidas pelos ministérios, demandadas pelas demais instâncias da federação, pela sociedade e pelo mercado. Em muitas dessas ações as responsabilidades pelo seu planejamento, financiamento e execução eram compartilhadas pelos diferentes atores envolvidos, ou até mesmo transferidas à iniciativa privada, o que torna o programa ainda mais complexo em termos de acompanhamento e avaliação, muitas vezes, potencializando as críticas ao mesmo.

Observa-se que nos Eixos de Infraestrutura Logística e Infraestrutura Energética predomina a tendência de recuperar e potencializar a base que já existente e complementá-la com novos projetos que pudessem dar conta da demanda necessária à nova realidade do processo produtivo, dos deslocamentos internos e dos espaços urbanos. É de ressaltar que o PAC representa uma contra tendência ao que se vinha praticando no país na década de 1990, na qual se estava transferido estas áreas predominantemente para a iniciativa privada. Isso não quer dizer que o PAC prescindia da iniciativa privada, bem pelo contrário, pois a lógica da parceria público-privada é recorrente, mas sim que o Estado é posto como organizador, planejador, coordenador, regulador, articulador e até mesmo como um dos investidores.

No que tange à Infraestrutura Social e Urbana percebe-se que a maioria absoluta dos programas, projetos e ações são orientados para a constituição de estruturas ainda não existentes, algo novo, portanto. O montante das obras dão conta de necessidades, tanto no meio rural quanto no urbano, que estavam represadas a muitas décadas. No lugar da parceria público-privada, a maior parte das ações aponta para a parceria com outros entes da federação, especialmente municípios, e com cidadãos contratantes de financiamento para projetos habitacionais. Porém é nítido o protagonismo do Estado nesta área, quer através dos investimentos diretos do Tesouro ou via empresas estatais e de economia mista.

4 | MONTANTES FINANCEIROS ENVOLVIDOS NO PAC

A análise dos montantes financeiros que envolvem o PAC foi realizada tendo presente a previsão inicial de investimentos, os investimentos realizados, o saldo remanescente entre o previsto e o não aplicado e o montante envolvido nas ações concluídas (Quadro 2). Na sequência se fez a comparação proporcional entre os valores executados e o PIB do período. Toma-se como referência os Balanços

13 Conforme já referido anteriormente, o PAC não seguiu, como em planos anteriores, a exemplo do Plano de Metas, uma matriz pré-concebida. Ele foi sendo construído a partir de uma matriz inicial, mas que ia sendo complementada pelas prioridades dos ministérios e pelas demandas da sociedade e do mercado.

14 Nos balanços do PAC, entre 2007 e dezembro de 2016 são apontadas a execução de mais de 40 mil ações.

Quadrimestrais¹⁵ do PAC, entre 2007 a 2016. São utilizados os valores constantes nos balanços finais do PAC 1 (11º balanço, de dezembro de 2010), do PAC 2 (dezembro de 2014) e o 3º balanço do PAC 2015-2018, de dezembro de 2016, sem atualizações.

Informação Básica	PAC 1: 2007-2010	PAC 2: 2011-2014	PAC 2015-2018
Previsão inicial de investimentos	503,9 bilhões, ampliados para 657 b.	1,59 trilhão	1,4 trilhão
Investimentos Realizados	619 bilhões - Estatal: 202 b. - Privado: 128 b. - Orç. Geral União: 55 b. - Financ. ao setor público: 7 b. - Financ. a pessoa física: 216,9 b. - Contrapartidas estados e munic.: 9,3 b.	1,066 trilhão - Estatal: 261,2 b. - Privado: 185,7 b. - Orç. Geral União: 111,4 b. - Financ. ao setor público: 17,7 b. - Financ. Habit.: 341 b. - Minha Casa Minha Vida: 85,5 b. - Contrapart. estados e munic.: 2,5 b.	386,6 bilhões - Estatal: 107,2 b. - Privado: 83 b. - Orç. Geral União: 89,3 b. - Financiamentos: 101,9 b. - Contrap. estados e munic.: 5,2 b.
Saldo: previsto e não aplicado	38 bilhões	524 bilhões	1,013 Trilhões
Ações concluídas	Até dez. 2010 – 444 b. - Logística: 65,4 b. - Energia: 148,5 b. - Social e Urbano: 230 b.	Até dez. 2014 – 796,4 bilhões. - Transportes: 66,9 b. - Energia: 253,3 b. - Água e Luz para Todos: 10,3 b. - Minha Casa Minha Vida: 449,7 b. - Cidade Melhor: 10,7 b. - Comunidade Cidadã: 5,5 b.	Até dez. 2016 – 172,7 bilhões: - Logística: 12,7 b. - Energia: 77,4 b. - Soc. e Urb.: 82,6 b.

Quadro 02: Valores aplicados no PAC – 2007 a 2016, em Reais.

Fonte: BRASIL (2010, 2014 e 2016). Dados organizados pelos autores.

Os dados evidenciam a existência de diferenciais importantes em termos de investimentos previstos (3,6 trilhões de reais na soma das três edições do PAC), investimentos realizados (2,071 trilhões de reais) e valores envolvidos em obras concluídas (1,413 trilhões de reais). Estes diferenciais podem dar luz a interpretações em múltiplas direções, porém, a intenção aqui é olhar o programa em seu conjunto, tendo presente que a maior parte das ações envolvem obras de médio e longo prazos. Porém fica evidente que o PAC 1 é o que apresenta a menor diferença entre o previsto e o aplicado. No caso do PAC 2015-18, os dados ficam prejudicados pois analisou-se apenas os relatórios até dezembro de 2016. Porém, o PAC 2, evidencia que apenas 2/3 dos valores previstos foram aplicados.

Olhando para os três eixos fica evidente, ao longo de todo o período, que a infraestrutura social e urbana mobiliza a maior parte dos recursos efetivamente aplicados, vindo, na sequência, infraestrutura energética e logística. A priorização da área da infraestrutura social e urbana alinha-se com a concepção social-

15 Os 27 Balanços estão disponíveis em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesnacionais>

desenvolvimentista, conforme ressaltado anteriormente. Porém, uma análise mais detalhada dos dados vai evidenciar que grande parte dos recursos aplicados nesta área são decorrentes de financiamentos habitacionais, nos quais, em sua grande maioria, os custos são bancados pelo próprio tomador do empréstimo. Ou seja, há uma incorporação ao mercado de consumo, mas por conta do próprio consumidor, com aval e garantia do Estado, pois as instituições financeiras públicas são as maiores responsáveis pela concessão do crédito.

É mister ressaltar que o quadro evidencia somas expressivas de investimentos nas diferentes áreas definidas como prioritárias, praticamente dobrando o investimento público e ampliando significativamente o privado, na comparação com períodos anteriores ao lançamento do PAC (BRASIL, 2010, 2014); os investimentos no eixo Social e Urbano incluem políticas e programas voltados para o desenvolvimento com inclusão social e melhoria das condições de vida da população; os resultados, em termos de indicadores econômicos e sociais, experimentados pelo país, especialmente durante a vigência do PAC 1 e 2, estão diretamente associados à proposta de políticas públicas implantadas pelo governo brasileiro (CALIXTRE, BIANCARELI e CINTRA, 2014); com o PAC, o governo brasileiro recolocou o Estado como agente decisivo na agenda do desenvolvimento, estabelecendo, com o mercado, um conjunto de relações híbridas e complexas que ainda carecem de maiores estudos e análises (ROTTA e REIS, 2017).

Comparando-se a representatividade dos investimentos realizados na proporção com o PIB, tem-se que o PAC amplia a taxa de investimentos na relação com o PIB, tanto do setor público, que passa de 1,6%, em 2006, para 2,9%, em 2009, quanto de forma geral, passando de uma média de 16,6%, entre 1995 e 2006, para uma média de 18,4%, entre 2007 e 2014. Portanto, a ação do Estado na dinamização do desenvolvimento é perceptível, em termos objetivos, evidenciando tratar-se de uma opção desenvolvimentista de governo, presente durante a vigência do PAC.

CONCLUSÃO

No Brasil, tanto o surgimento quanto a retomada do ideário desenvolvimentista e das suas experiências concretas de formulação de política econômica e social, estão ligados a processos de crise do capitalismo. Propondo soluções que apontam para a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento, com protagonismo do Estado e assentado na expansão do mercado interno, na ampliação da capacidade de consumo da população, na indústria como fator de propagação do progresso técnico e na integração com a economia internacional, porém sem romper com a lógica de reprodução do capital.

Através do PAC, o governo brasileiro recolocou o Estado na agenda do desenvolvimento, após mais de uma década de vigência de políticas de recorte neoliberal. Para além dos tradicionais instrumentos e estratégias do

desenvolvimentismo clássico, o PAC buscou articular a expansão do investimento, a ampliação do consumo de massa e a redistribuição de renda, no sentido de criar um “círculo virtuoso” (BIELSCHOWSK, 2011) de desenvolvimento. Porém, as críticas ao mesmo não deixam de ser recorrentes, quer por não romper com os fundamentos macroeconômicos neoliberais ou por seus programas e propostas estarem aquém dos resultados esperados (RODRIGUES e SALVADOR, 2011).

Para além das semelhanças e diferenças na relação com experiências anteriores, o PAC se constitui como tentativa de o Estado brasileiro, enquanto condensação de relações sociais e perpassado por interesses de classe, com base no ideário desenvolvimentista, construir respostas a um contexto histórico específico e a problemas que são recorrentes (heterogeneidade estrutural, desigualdades sociais e regionais, dependência e subdesenvolvimento) em uma sociedade que não consegue realizar transformações estruturais para além da lógica de reprodução do capital e dos interesses das elites dominantes e dirigentes.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair R. de. **Orçamento Público: uma análise das transformações do instrumento para a formulação de políticas públicas de investimento em infraestrutura.** Tese (Doutorado em Administração), PPGA/UnB, Brasília, 2014.

BASTOS, Pedro P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, R. O Desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos 1960. In: BIELSCHOWSKY, R. et al. **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: palestras.** Rio de Janeiro: Caixa Econômica Federal, 2011, p. 15-22.

BIELSCHOWSKY, R. **Anotações sobre a estratégia de crescimento pelo mercado interno de consumo popular e o programa do PT para 2003-2006.** São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001. Mimeo.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro: IPEA; INPES, 1988.

BOITO, Armando. O governo Lula e a reforma do neoliberalismo. **Revista ADUSP**, São Paulo, p. 06-11, maio de 2005.

BRASIL. **PAC - 4º Balanço 2015-2018.** Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016.

BRASIL. **Balanço PAC 2 - 4 anos - 2011-2014.** Brasília: Ministério do Planejamento, 2014.

BRASIL. **Balanço PAC - 4 anos 2007-2010.** Brasília: Ministério do Planejamento, 2010.

BRASIL. **Balanço PAC - 1º ano.** O crescimento passa por aqui. Brasília: Ministério do Planejamento, 2007.

- BRESSER PEREIRA, L. C. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p.145-165, jul-dez. 2016.
- CALIXTRE, André B.; BIANCARELLI, André M.; CINTRA, Marcos A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.
- CARNEIRO, R. de M. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 749-778, dez. 2012.
- CASTELO, R. O canto da sereia: social-liberalismo, novo desenvolvimentismo e supremacia burguesa no capitalismo dependente brasileiro. **EM PAUTA**, Rio de Janeiro, n. 31, v. 11, p. 119-138, 1º semestre de 2013.
- FAGNANI, Eduardo. A política social no governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun. 2011.
- FONSECA, P. D. C. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.
- MARQUES, Rosa M.; MENDES, Áquilas. **Notas sobre o social no governo Lula**: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. 2005.
Disponível em: <<http://www.desempregozero.org.br/artigos/index.php>>. Acesso em: 20 jun. 2006.
- MERCADANTE OLIVA, Aloizio. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2010.
- MOLO, M. de L. R. Desenvolvimentismos, inclusão social e papel do Estado. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p. 131-143, jul./dez. 2016.
- PFEIFER, M. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 746-766, out./dez. 2014.
- POCHMANN, Márcio. Novo desenvolvimentismo como resposta à crise global. In: CASTRO, Daniel; MELO, José M. (Orgs.). **Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil**. Brasília: Ipea, 2012, p. 15-28.
- RODRIGUES, T. A.; SALVADOR, E. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 129-156, jan./jun. 2011.
- ROTTA, Edeimar; REIS, Carlos N. dos. Desenvolvimentismo e políticas sociais: apontamentos para o debate em curso. **Anais do VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 13 a 15 set. 2017. Disponível em: <<http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/16282>>. Acesso em: 27 nov. 2017.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, n. 4 (108), p. 507-524, out./dez. 2007.
- SILVA, Ricardo. Planejamento econômico e crise política: do esgotamento do plano de desenvolvimento ao malogro dos programas de estabilização. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 14: p. 77-101, Jun. 2000.

O CRÉDITO CONSIGNADO PARA APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSS COMO POLÍTICA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2003 A 2008

Ary Jorge Aguiar Nogueira

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
– UNIRIO

PAYROLL LOANS FOR INSS RETIREMENT
AND PENSIONISTS AS A PUBLIC POLICY:
AN ANALYSIS OF THE PERIOD 2003 TO
2008

RESUMO: O presente trabalho tem por objeto a política pública de incentivo ao crédito consignado direcionado aos aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, no período de 2003 a 2008. O objetivo principal é realizar uma análise da política à luz da teoria do ciclo de políticas públicas, tal como concebido inicialmente por Lasswell (1956), considerando, ainda, a clássica tipologia de Lowi (1972) e a teoria da construção social das populações-alvo de políticas públicas de Schneider e Ingram (1993). A pesquisa procura traçar um panorama desta política pública, partindo de seus fundamentos a seus resultados. Dados empíricos coletados sugerem que a política de incentivo ao crédito consignado atingiu os objetivos traçados por seus formuladores, quais sejam, o aumento do mercado de crédito e a redução dos juros dos empréstimos. Espera-se contribuir com o debate acadêmico nacional sobre análise de políticas públicas, enfocando-se um período recente da história do Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Política Pública. Crédito Consignado. Aposentados

ABSTRACT: The theme of the present work is the public policy of incentive to payroll deductible loans directed to retirees and pensioners of the National Institute of Social Security (INSS), from 2003 to 2008. The main objective is to conduct a analysis in light of the theory of public policy cycle, as originally conceived by Lasswell (1956), considering Lowi's classic typology (1972) and Schneider and Ingram's (1993) theory of social construction. The research seeks to draw a panorama of this public policy, starting from its foundations to its results. Empirical data collected suggest that the incentive policy for payroll loans has met the goals set by its formulators, namely, the increase in the credit market and the reduction of loan interest rates. It is hoped to contribute to the national academic debate on public policy analysis, focusing on a recent period of Brazilian history.

KEYWORDS: Public Policy. Payroll Loans. Retired

1 | INTRODUÇÃO

A pesquisa trata da política de incentivo ao

crédito consignado para aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no período de 2003 a 2008. Apesar de a política ainda estar em vigor, optou-se por estabelecer o corte temporal no final do ano de 2008, tendo em vista que após esta data o mundo sofreu uma grave crise econômica, que não apenas causou forte abalo nos mercados financeiros, mas atingiu igualmente a chamada economia real (THOMPSON, 2015). Como o Brasil teve de adotar medidas anticíclicas muitas vezes heterodoxas do ponto de vista da ciência econômica, entendeu-se por bem excluir da análise os anos posteriores à crise.

O problema de pesquisa é se a política pública de incentivo ao crédito consignado para aposentados e pensionistas, formulada e implementada pelo governo federal atingiu seus objetivos. Como critério de avaliação de sucesso da política foram utilizados os objetivos propostos quando da formulação de sua formulação, expressos na Exposição de Motivos Interministerial n. 176/2003, que instituiu a Medida Provisória 130/2003 e a figura do crédito consignado para aposentados e pensionistas do INSS. Os mencionados objetivos eram os seguintes: aumentar o acesso ao mercado de crédito e incentivar a queda dos juros dos empréstimos.

A hipótese de trabalho é de que a política efetivamente cumpriu ambos os objetivos propostos por seus formuladores. Portanto, a variável dependente, qual seja, o sucesso da política analisada, desdobra-se em dois indicadores: aumento do acesso ao crédito e queda dos juros. Quanto às variáveis independentes, foram identificadas as seguintes: 1) protagonismo dos bancos públicos na fase inicial da implementação; 2) forte comprometimento do capital privado num segundo momento e; 3) aceitação e adesão à política por parte do público-alvo.

O trabalho foi elaborado com o propósito de realizar uma análise interdisciplinar daquela política pública, tendo como marco teórico a análise funcional de Harold Dwight Lasswell (1956), que foi o embrião da teoria do ciclo da política pública; a tipologia de Theodore J. Lowi (1968, 1972, 1999, 2009), que constitui uma das mais citadas ferramentas de classificação de políticas públicas e a teoria da construção social das populações-alvo de Anne Schneider e Helen Ingram (1993), que traz uma possível explicação acerca do motivo pelo qual certas políticas são aceitas pela comunidade e outras não. Espera-se com a pesquisa apresentar uma contribuição ao debate nacional sobre avaliação de políticas públicas e fornecer a outros pesquisadores subsídios para novos questionamentos acerca do diálogo interdisciplinar na área.

2 | LASSWEL, LOWI, SCHNEIDER E INGRAM

O primeiro autor a tratar de políticas públicas foi H. D. Lasswell (1936), sendo igualmente pioneiro na tentativa de analisá-las como um processo contínuo, em sua teoria da *functional analysis* (análise funcional). Destarte, a análise funcional de Lasswell (1956, p. 2) é calcada em sete funções: 1) Inteligência (informação, predição

ou planejamento); 2) Recomendação (promoção das alternativas); 3) Prescrição (promulgação de regras gerais); 4) Invocação (caracterizações provisórias de conduta de acordo com as prescrições); 5) Aplicação (caracterização final da conduta de acordo com as prescrições); 6) Avaliação (avaliação do sucesso ou falha da política) e 7) Rescisão (o fim das prescrições e arranjos formalizados dentro da estrutura).

Cabe salientar, ainda, que a visão de políticas públicas naquele momento histórico era bastante vinculada à noção de regras. Verifica-se nas funções apontadas por Lasswell um nítido caráter prescritivo, que indicava a colmatação entre norma e conduta como marca da implementação das políticas públicas. Tratava-se de uma visão dogmática de política pública, que formou toda uma linha de abordagem teórica que atualmente pode ser resumida na definição de Lowi (1999, p. 230):

Uma política pública é uma norma formulada por qualquer autoridade governamental que exprime uma intenção de influenciar o comportamento dos cidadãos, individualmente ou coletivamente, através do uso de sanções positivas ou negativas.

Lowi (2009) lembra que *policy* (política pública) e *police* (polícia) têm origens comuns, pois ambas decorrem da *polis* grega, a qual não se refere apenas à comunidade organizada politicamente, mas à titularidade do monopólio da coerção legal. Consequentemente, todas as políticas públicas deveriam ser entendidas como coercitivas.

A Tipologia de Lowi, tal como hoje a conhecemos surgiu em 1972 e conforme o próprio autor (LOWI, 2009), era calcada na coerção. Partindo da pergunta básica (quantos tipos de coerção existem?), identificaram-se quatro meios distinguíveis logicamente pelos quais o governo poderia exercer coerção. O autor traçou, então, dois planos sobre os quais a coerção atua: aplicabilidade e probabilidade. Ato contínuo, dividiu cada plano em dois, sendo a aplicabilidade incidente na esfera da conduta individual ou no ambiente da conduta; e a probabilidade da coerção podendo ser remota ou imediata (LOWI, 1972, p. 300).

Políticas com probabilidade de coerção imediata podem ser regulatórias ou redistributivas, caso sejam aplicadas, respectivamente, sobre condutas individuais ou no ambiente como um todo. Por outro lado, políticas com probabilidade de coerção remota podem ser distributivas, caso sejam aplicadas sobre condutas individuais, ou constitutivas, caso atuem no ambiente da conduta. Sob a óptica da Tipologia de Lowi, a política de incentivo ao crédito consignado apresenta probabilidade de coerção imediata e estabelece regras a serem cumpridas pelos agentes econômicos individualmente (vigoram sobre cada contrato individualizado). Ou seja, trata-se de uma política tipicamente regulatória.

A Teoria da Construção Social das Populações-alvo (*Social Construction of Target Populations*), elaborada por Schneider e Ingram (1993) guarda similaridade especialmente com o trabalho de Lowi no tocante ao anseio de atingir simetria e harmonia lógica em sua classificação. As mencionadas autoras propõem, em síntese,

que a construção social de populações-alvo se refere à caracterização cultural ou imagem popular de pessoas ou grupos cujo comportamento e bem-estar são afetados por políticas públicas (SCHENEIDER; INGRAM, 1993).

A construção social teria, portanto, uma importante influência sobre agentes públicos e formuladores de políticas públicas, tanto na formação da agenda, quanto no *design* de políticas. As políticas públicas mandariam mensagens sobre o que o governo supõe que os cidadãos mereçam ou não, bem como os tipos de atitudes e caminhos de participação apropriados na sociedade democrática. Diferentes populações receberiam igualmente diferentes mensagens.

O principal mérito da teoria seria explicar o motivo pelo qual certos grupos são privilegiados mais que outros, independentemente das noções tradicionais de poder político e como políticas públicas podem reforçar ou alterar estas vantagens. Construções sociais seriam estereótipos sobre grupos particulares de pessoas, com base em características facilmente distinguíveis e seriam criadas não apenas pela política, mas pela cultura, socialização, história, mídia, literatura, religião e pelo gosto (SCHENEIDER; INGRAM, 1993). Desta forma, definir a construção social de uma população alvo, ou seja, como a imagem de determinado grupo em particular está posta socialmente é tarefa para uma análise empírica. Trata-se, portanto, de um fenômeno totalmente mensurável.

Como aponta sólida literatura (ARNOLD, 1990; KINGDON, 2014), duas das mais importantes motivações dos governantes constituem produzir políticas públicas que lhes ajudem na reeleição (manutenção do poder) e que sejam efetivas em abordar problemas públicos amplamente reconhecidos. Assim, é importante não apenas a construção social da população alvo (seja negativa ou positiva), mas igualmente a forma como esta população é vista pelo *policymaker* (do ponto de vista do poder). A autoras sugerem então uma matriz 2x2, de estrutura análoga àquela proposta por Lowi.

No plano horizontal, encontra-se a esfera do poder, formada no plano superior por aqueles identificados socialmente como fortes (*Strong*) e no plano inferior pelos fracos (*Weak*), ou seja, aqueles que detém pouca influência. Já a vertical traz o aspecto valorativo social, cabendo a linha da esquerda àqueles socialmente identificados de forma positiva e a linha da direita aos que são vistos de forma negativa. Na interseção ficam localizados os grupos sociais e pessoas que constituem as populações-alvo de políticas públicas, os quais são classificados em: 1) *Advantaged* (favorecidos) de alto poder e reconhecimento social; 2) *Contenders* (rivais) com alto poder, porém malvistas socialmente; 3) *Dependents* (dependentes), fracos politicamente, mas identificados de forma positiva socialmente e 4) *Deviants* (desviados), com baixo poder político e marginalizados socialmente.

A teoria explicaria, por exemplo, o motivo de políticas direcionadas a grupos de construção social negativa enfrentarem tantas resistências para implementação. Como exemplo, políticas em favor de usuários de entorpecentes e criminosos costumam

sofrer grande oposição. Da mesma forma, políticas distributivas ou de patrocínio na visão de Lowi, costumam ser direcionadas a grupos que ocupam o quadrante superior direito da matriz de Schneider e Ingram. Sofrem grande oposição quando chegam ao conhecimento do grande público, mas normalmente são adotadas assim mesmo, haja vista o segundo elemento determinante que seria o poder (LOWI, 1964, 1972).

Como a pesquisa paradigma retrata a realidade estadunidense, há que se perquirir onde o público-alvo deste artigo, ou seja, aposentados e pensionistas do INSS, aloca-se na matriz. No contexto norte-americano, os idosos ocupam o quadrante superior esquerdo, revelando-se, portanto, fortes politicamente e socialmente vistos de forma positiva. Considerando que o maior contingente de aposentados é formado por idosos, poder-se-ia afirmar que no caso brasileiro nosso público-alvo ocuparia a mesma posição?

Os dados sugerem que sim, pois ainda que o subgrupo dos pensionistas possa ser identificado como dependente, pela própria natureza do benefício que auferem, há consistente literatura (BARBOSA; CONSTANZI, 2009; SCHWARZER, 2000) que salienta a importância dos aportes financeiros da Previdência Social para os municípios brasileiros. França (2004; 15-16) aponta que em 2003, 67,85% (sessenta e sete vírgula oitenta e cinco por cento) dos municípios brasileiros recebiam menos do Fundo de Participação dos Municípios do que era injetado em sua economia local pelos benefícios previdenciários pagos pelo INSS.

Sintetizando, o Fundo de Participação dos Municípios é formado por parcelas dos impostos federais recolhidos aos cofres do Tesouro Nacional e que, em razão de normas legais ou constitucionais, são transferidas da União para Estados, Distrito Federal e Municípios. A situação não mudou nos últimos anos, sendo certo que o próprio governo brasileiro admitia em 2014 (Brasil, 2014) que os benefícios pagos pela Previdência Social ultrapassavam o Fundo de Participação dos Municípios em 71,8% (setenta e um vírgula oito por cento) das cidades do Brasil. Trata-se de um imenso contingente de pessoas, cujo impacto econômico e político não deve ser desconsiderado.

3 | UMA ANÁLISE À LUZ DO *POLICY CYCLE* DE LASSWELL

3.1 Da Inteligência à Invocação

A política pública brasileira de crédito consignado surgiu com a edição da Medida Provisória n.130, de 17 de setembro de 2003. Aproximando-se da previsão de Lowi (1968) de que governos fortes atuariam especialmente por meio de políticas regulatórias e redistributivas, visto que não estão tão fortemente condicionados pela *logrolling politics* (política de barganhas), observa-se o protagonismo do Executivo em sua formulação.

O Presidente Luís Inácio Lula da Silva ostentava em setembro de 2003 uma

popularidade bastante alta, com 43% (quarenta e três por cento) situados na posição ótimo/bom, na pesquisa CNI/IBOPE (2003), o que lhe conferia capital político mais que suficiente para atuar de forma mais assertiva frente ao Congresso. A clássica enunciação de Kingdon (2014), “uma ideia cujo tempo chegou” traduz perfeitamente o que há de contingencial na elaboração de uma política pública. Mas como saber que o tempo daquela ideia muitas vezes formulada anteriormente pelos *policymakers* chegou?

Com base no modelo dos fluxos múltiplos (KINGDON, 2014), o surgimento de uma política pública seria o resultado da confluência entre os fluxos dos problemas, das soluções e da política, manifestada na forma da chamada janela de oportunidade (*policy window*). Assim, os problemas identificados como tais pelo público, em conjunto com as soluções patrocinadas pelos empreendedores de políticas públicas (pessoas com interesse em ver suas soluções implementadas) e com fatores contingenciais da política (tais como eventos especiais, reeleições, substituição de membros do Executivo etc.), forneceriam a oportunidade rara e efêmera para a implementação de uma ideia, através de uma política pública.

De certa forma, pode-se identificar todos estes elementos no caso em análise. O governo Lula era nitidamente uma renovação no Executivo nacional, pois representava a chegada ao poder de um partido de esquerda. Ademais, o país ostentava uma meta de taxa básica de juros (SELIC) que girava em torno de 20% (vinte por cento) ao ano (BACEN, 2003), além de apresentar severa restrição no crédito para pessoas físicas, muito em função de seu elevado custo, o qual era em média de 83,92% (oitenta e três vírgula noventa e dois por cento) ao ano, conforme dados do BACEN de 2003. O problema do crédito era explícito, portanto.

A questão do crédito tem a ver com alocação de portfólio dos agentes econômicos (MORA, 2015). Não demanda muito esforço, portanto, inferir que o aumento das garantias aos concedentes de empréstimos era uma solução cujos formuladores poderiam ser encontrados tanto na esfera pública, quanto no âmbito dos grandes conglomerados financeiros. Ou seja, não faltaram empreendedores de políticas públicas para esta ideia.

A Exposição de Motivos Interministerial n.176/2003, de autoria do Ministério da Fazenda e do Ministério da Previdência Social aponta as diretrizes da política de crédito consignado. É interessante observar como o texto da mencionada exposição é formulado, valendo-se tanto do instrumental da Análise de Conteúdo, tal como pensada inicialmente por Lasswell (1946), quanto da Análise do Discurso, a qual, segundo Rocha e Deusdará (2006), complementa a primeira.

Identificam-se no texto da Exposição de Motivos n. 176/2003 os principais atingidos pela Medida Provisória n.130, que são os empregados (e aposentados/pensionistas), as instituições financeiras e os empregadores/INSS. Pois bem, os primeiros são citados cinco vezes (seis, caso sejam incluídos aposentados e pensionistas), os empregadores quatro e as instituições financeiras três. O INSS recebe apenas uma citação. É relevante observar que o discurso formulado na exposição de motivos transparece as prioridades ideológicas do governo, marcando nitidamente o enfoque

na relação empregado/empregador. A menor citação às instituições financeiras, aliada à afirmativa de que o governo tencionava induzir a competição entre elas sugere que a motivação para estimular a nova alocação de portfólio dos bancos seria melhorar o ambiente de crédito para pessoas físicas no país.

Quanto à tramitação da Medida Provisória, vale salientar que a redação original proposta pelo Executivo foi aprovada sem quaisquer emendas pela Câmara dos Deputados. No Senado houve a aprovação de apenas uma emenda ao art. 4º, acrescentando-lhe o parágrafo sétimo, o qual veda aos empregadores, entidades e centrais sindicais a cobrança de qualquer taxa ou contrapartida pela celebração ou anuência aos acordos celebrados com as instituições financeiras, norma que aumenta a proteção ao trabalhador. Desta forma, a integridade do texto encaminhado pelo Executivo foi mantida, o que apenas ratifica a força do Presidente da República como formulador de políticas públicas no Brasil.

3.2 Da Aplicação (Implementação) à Avaliação

A medida provisória n.130 foi convertida na Lei n.10820, de 17 de dezembro de 2003, o que conferiu estabilidade à política implementada. No entanto, do ponto de vista de nosso público-alvo (aposentados e pensionistas), a efetiva aplicação da norma demandava o estabelecimento de convênios entre as instituições financeiras que ofertam crédito e a autarquia previdenciária federal. E é nesse quesito que se constata a importância da Caixa Econômica Federal na aplicação da política de incentivo ao crédito consignado, a qual foi a primeira instituição financeira a firmar o mencionado convênio com o INSS. A tabela abaixo apresenta as instituições financeiras pioneiras na celebração de convênios:

Instituição Financeira	Data do Convênio	Instituição Financeira	Data do Convênio
Caixa Econômica Federal	15/04/2004	Financ. Alfa	22/12/2004
Banco BMG	26/08/2004	Banco Mercantil do Brasil	13/01/2005
Banco Bonsucesso	20/10/2004	Banco Matone	01/03/2005
Banco Cacique	20/10/2004	Unibanco	10/03/2005
Banco Cruzeiro do Sul	20/10/2004	Banco do Brasil	31/03/2005
Banco Pine	11/11/2004	Banco BVA	06/04/2005
Paraná Banco	16/11/2004	Banco Santander	07/04/2005
RS Crédito Financ. e Invest.	18/11/2004	HSBC Bank Brasil	07/04/2005
Banco BMC	18/11/2004	Banco Daycoval	28/04/2005
Banco BGN	22/11/2004	Banco Industrial do Brasil	05/05/2005
Banco Panamericano	22/11/2004	Banco Sofisa	12/05/2005
Banco Schain	30/11/2004	Banrisul	12/05/2005
Banco Paulista	22/12/2004	Bradesco	12/05/2005

Tabela 1 - Instituições financeiras por data de convênio

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Diário Oficial da União

A análise dos dados acima não apenas sugere o protagonismo da Caixa Econômica Federal, mas aponta que a adesão do capital privado se dá inicialmente no

âmbito das pequenas e médias instituições financeiras. Quanto aos grandes bancos, observa-se que levou em torno de um ano para que aderissem ao processo, fato que corrobora a ideia de que a mudança de alocação de portfólio bancário sofre grande influência do receio de perda de *market share* (PAULA; OREIRO; BASÍLIO, 2013).

A Caixa Econômica Federal deu início ao processo, mas pode-se observar na tabela anteriormente citada que os grandes bancos brasileiros (Santander, Unibanco, HSBC e Bradesco) somente entraram nesse mercado após o Banco do Brasil, à época a maior instituição bancária do país (BACEN, 2003). Entretanto, uma vez inserido na nova dinâmica creditícia, o capital privado foi fundamental para que houvesse a ampliação do mercado de crédito e a correlata queda dos juros. Dados do BACEN mostram a ampliação da oferta de crédito em proporção ao Produto Interno Bruto.

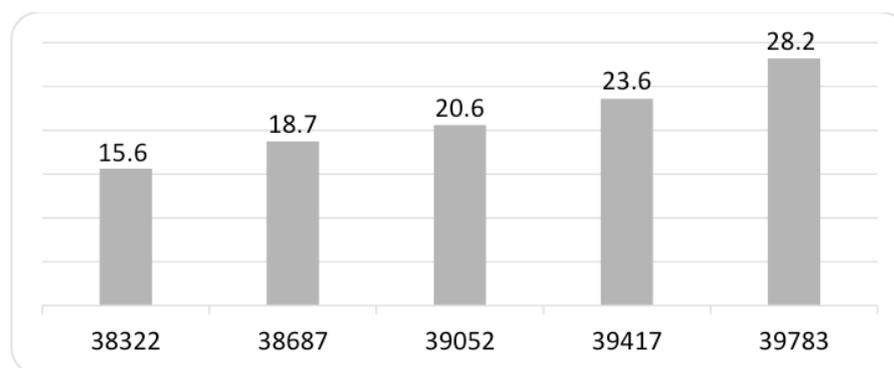


Gráfico 2 – Operações de crédito do sistema financeiro com recursos livres - Total/PIB (em %)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Central do Brasil (2017)

Dados obtidos junto ao Banco Central indicam que o crédito com capital privado constituiu no período da pesquisa a maior parte da oferta no mercado nacional, confirmado que qualquer política de crédito, não apenas a ora analisada, imprescinde do comprometimento empresarial. De 2004 a 2008, o Setor Financeiro Público contribuiu com aproximadamente 22% da oferta de crédito nacional. Todo o resto da oferta partiu de entidades privadas.

O objetivo principal desta pesquisa é aferir se a política de incentivo ao crédito consignado para aposentados e pensionistas do INSS formulada pelo governo brasileiro em 2003 foi bem-sucedida em atingir os objetivos traçados. Como já visto, os objetivos principais eram ampliar o mercado de crédito e incentivar a queda dos juros. Os dados apresentados a seguir mostram a evolução do número de contratos de empréstimos consignados averbados junto ao INSS.

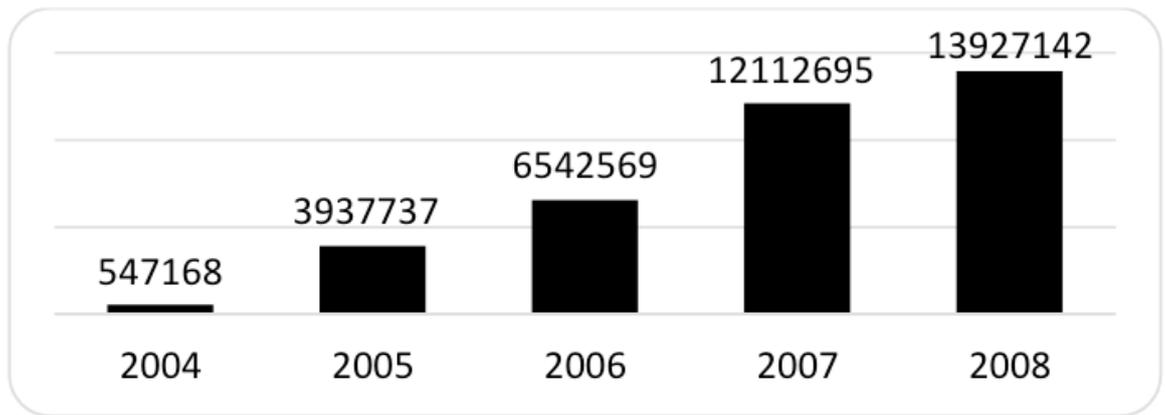


Gráfico 3 - Contratos averbados pelo INSS

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Central do Brasil (2017)

A comparação entre os anos de 2003 e 2008 mostra um crescimento de mais de 2500% (dois mil e quinhentos por cento) na oferta deste tipo crédito. As operações de crédito consignado cresceram de R\$ 9,6 bilhões, em janeiro de 2004, para mais de R\$ 50 bilhões, a partir de fevereiro de 2007, perfazendo mais de 60% do crédito pessoal (PAULA; OREIRO; BASILIO, 2013, p. 499). E quanto às taxas de juros? O que denotam os dados? O gráfico a seguir compara as taxas de juros do crédito pessoal (sem garantia) e do crédito consignado.

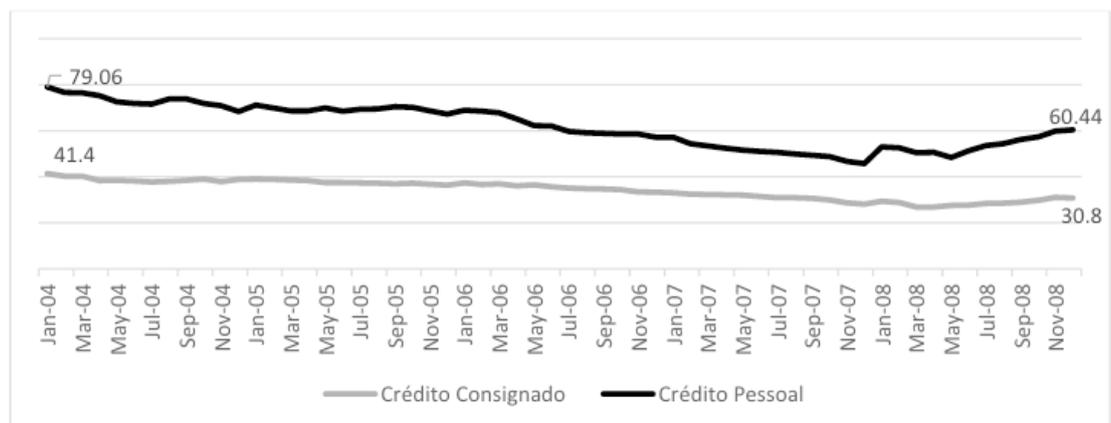


Gráfico 4 – Evolução das taxas de juros do crédito pessoal (sem garantia x consignado)

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Banco Central do Brasil (2017)

Pode-se perceber no gráfico anterior que as taxas de juros do crédito pessoal sofreram contínua redução no período estudado, com os juros do crédito consignado mantendo-se bem mais baixos que os do crédito pessoal. Pesquisadores ligados ao BACEN (Rodrigues *et al.*: 2006, p. 22) estimaram que a diferença entre o crédito pessoal e o consignado em 2006, por exemplo, girava em torno de 12,73 (doze vírgula setenta e três) pontos percentuais.

Finalmente, embora não fosse um objetivo declarado da política, espera-se que uma política pública contribua para a melhoria das condições de vida de seu público-alvo. A maior oferta de crédito, dentre outros fatores, aparentemente contribuiu para

a ampliação do acesso a bens de consumo pelos mais pobres (TORRES; BICHIR; CARPIM, 2006, p. 22), o que sugere a ocorrência de uma externalidade positiva da política. A externalidade, que pode ser positiva ou negativa, é um conceito econômico que pode ser brevemente resumido na constatação de que “determinadas ações de uns afetam outros” (SLOMSKI et al, 2012).

Por outro lado, não se pode deixar de salientar, conquanto não seja o objetivo principal desta pesquisa, que outros estudos apontam o endividamento excessivo e o inadimplemento como outras possíveis consequências da política de incentivo ao crédito consignado (PORTO, 2014), que constituiriam externalidades negativas da política pública.

CONCLUSÃO

O presente trabalho pretendeu ofertar uma análise interdisciplinar, baseada no seguinte tríduo teórico: teoria da análise funcional de Lasswell (1956); tipologia de políticas públicas de Lowi (1972) e teoria da construção social das populações-alvo de Schneider e Ingram (1993).

Realizou-se uma análise funcional da política, considerando uma etapa inicial que se prolonga da fase da inteligência (ou identificação do problema) à invocação (ou decisão); e uma etapa final, que segue da aplicação (implementação) até a avaliação. Como a política persiste, não se considerou a fase de rescisão (extinção).

Segundo a tipologia de políticas públicas de Lowi (1972), pode-se enquadrar a política estudada como regulatória, ou seja, cuja coerção se apresenta na forma individual e quanto à probabilidade, imediata.

No tocante à teoria da construção social das populações-alvo, observa-se que o público-alvo da política estudada, que é formado pelos aposentados e pensionistas do INSS, ocupa a posição conhecida como favorecidos, na qual o grupo social é visto de forma positiva e identificado como forte do ponto de vista político. A força política da população alvo é sugerida pela grande importância, constatada empiricamente, dos aportes financeiros decorrentes do pagamento dos benefícios previdenciários na maioria dos municípios brasileiros.

Os dados empíricos coletados sugerem que os objetivos formulados pelo governo brasileiro quando da elaboração da política, portanto, foram atingidos. De fato, houve o aumento do mercado creditício brasileiro, o que viabilizou o acesso de milhões a uma nova modalidade de crédito pessoal, cuja garantia repousa na folha de pagamento dos aposentados e pensionistas do INSS.

Houve, ainda, a aceitação da política por seu público-alvo, comprovada pelo expressivo número de contratos celebrados. Da mesma forma, constata-se a redução nas taxas de juros de crédito, não apenas da modalidade consignada, mas igualmente no crédito pessoal sem garantia, o que sugere que a concorrência estabelecida por este novo mercado parece haver impactado o mercado de crédito como um todo.

Espera o autor que a pesquisa possa servir ao aprimoramento dos estudos de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ARNOLD, Douglas R. **The logic of congressional action**. New Haven: Yale University Press, 1990.

BARBOSA, Edvaldo Duarte; COSTANZI, Rogério Nagamine. **Previdência Social e Redistribuição de Renda Intermunicipal**. Informe da Coordenadoria-Geral de Estudos Previdenciários, Brasília, abr.2009, v. 21, n.4. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_090608-155706-828.pdf>. Acesso em: 14 maio 2017.

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **50 maiores bancos e o consolidado do Sistema Financeiro Nacional**. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/top50/port/top50.asp>>. Acesso em: 13 abril 2017.

BRASIL. **Previdência movimenta economia de municípios brasileiros**. Portal Brasil, Brasília, 08 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/01/previdencia-movimenta-economia-de-municipios-brasileiros>>. Acesso em: 20 abril 2017.

CNI-IBOPE. **Pesquisa de avaliação de governo**. Confederação Nacional da Indústria. Brasília. set. 2003. Disponível em: <<http://www6.sistemaindustria.org.br/gpc/externo/listaResultados.faces?codPesquisa=121>>. Acesso em: 20 abril 2017.

FRANÇA, Álvaro Sólón de. **Previdência social e a Economia dos Municípios**. 5 ed. Brasília: ANFIP, 2004.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd ed. London: Pearson, 2014.

LASSWELL, Harold Dwight. **Politics: Who gets what, when, how**. New York: McGraw-Hill Book Company, 1936.

_____. **Propaganda Technique in the World War**. New York: P. Smith, 1938.

_____. **The Decision Process: Seven Categories of functional analysis**. Mariland: Bureau of Governamental Research, 1956.

LOWI, Theodore J. **American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory**. World Politics, Vol. 16, n.4 (Jul., 1964), p. 693-715. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 20 abril 2017.

_____. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review, Vol. 32, n.4 (Jul. - Ago., 1972), p. 298-310. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/974990>>. Acesso em: 20 abril 2017.

_____. **Arenas of Power: Reflections on Politics and Policy**. New York: Routledge, 2009.

MORA, Mônica. **A Evolução do Crédito no Brasil entre 2003 e 2010**. Texto para Discussão 2022. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, jan. 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24295>. Acesso em: 20 abril 2017.

PAULA, Luiz Fernando de; OREIRO, José Luis; BASILIO, Flavio A. C. **Estrutura do setor bancário e o ciclo recente de expansão do crédito: o papel dos bancos públicos federais**. Nova econ., Belo Horizonte, v. 23, n. 3, p. 473-520, dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512013000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 abril 2017.

2017.

PORTO, Elisabete Araújo. **Evolução do crédito pessoal no Brasil e o superendividamento do consumidor aposentado e pensionista em razão do empréstimo consignado**. João Pessoa, PB: UFPB, 2014. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, 2014.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. **Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy**. *The American Political Science Review*, Vol. 87, n.2 (Jun. 1993), p. 334-347. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2939044?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 20 abril 2017.

SCHWARZER, Helmut. **Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil: evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará**. Texto para Discussão 729. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0729.pdf>. Acesso em: 10 maio 2017.

SLOMSKI, Valmor et al. **Sustentabilidade nas organizações: a internalização dos gastos com o descarte do produto e/ou embalagem aos custos de produção**. *Rev. Adm. (São Paulo)*, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 275-289, jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-21072012000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 abril 2017.

THOMPSON, John B. **A metamorfose de uma crise**. In: CASTELLS, Manuel (Org.); CARDOSO, Gustavo (Org.); CARAÇA, João (Org.). **A crise e seus efeitos: As culturas econômicas da mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

ECONOMIA SOLIDÁRIA E INCENTIVO LEGISLATIVO À GERAÇÃO DE TRABALHO A PARTIR DO ASSOCIATIVISMO

Adelcio Machado dos Santos

Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Docente e pesquisador nos Mestrado em Desenvolvimento e Sociedade e em Educação da Uniarp. Endereço: Rua Prof. Egídio Ferreira, nº 271, Apto. 303 – 88090-699 Florianópolis (SC) Brasil. E-mail: adelciomachado@gmail.com.

Evelyn Scapin

Advogada. Mestranda em Maestría em Estado, Gobierno y Políticas Públicas / Faculdade latino-americano de Ciências Sociais - FLACSO. Especialista em Direito e Processo do Trabalho (CESUSC). Bacharela em Direito.
evelyn.scapin.adv@gmail.com

RESUMO: O presente artigo toma como objeto de estudo o amparo legislativo ao trabalho associativo que, por intermédio de uma política de Economia Solidária, fomenta o desenvolvimento social do país. A Economia Solidária é o conjunto de atividades econômico-produtivas realizadas pela população rural e urbana, para gerar trabalho e renda. Sendo baseada no trabalho coletivo, representa práticas fundadas nas relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o homem como sujeito e finalidade da atividade econômica. O processo de ampliação dos espaços democráticos de controle do Estado e do capital pela população, por meio do

trabalho associativo e da Economia Solidária, motiva o crescimento da auto-gestão da sociedade, bem como o protagonismo popular à inclusão social. Contudo, necessário se faz que as políticas governamentais ratifiquem o processo de gestão democrática, analisando as realidades econômicas locais, bem como as políticas públicas de incentivo, abram espaços para novas formas de socialização do poder político e econômico.

PALAVRAS-CHAVE: Economia Solidária – Associativismo – Incentivo Legislativo.

ABSTRACT: This research report takes as its object of study the support legislative to community work which, mediation a policy of solidarity international energy fosters the social development of the country. The Solidarity Economy is a set of economic-productive activities held by rural and urban populations, to generate employment and income. The process to expand the scope of democratic control of the state capital and the population, through community work and Economic Development, encourages the growth of self-management of society and the role popular social inclusion. However, it is necessary that government policies ratify the process of democratic management, examining the local economic realities, as well as public policy incentives, making room for new forms of socialization of political and economic

power.

KEYWORDS: Solidarity Economy – Association – Support Legislative.

1 | INTRODUÇÃO

O presente trabalho destina-se a discutir o papel da economia solidária enquanto fenômeno socioeconômico que vem ganhando destaque em diversos países, desde o início dos anos 90. Trata-se de uma área ainda em desenvolvimento, tanto no que se refere às suas práticas, como às suas concepções teóricas.

Coerente e sustentável seria a criação, por parte do poder estatal, de alternativas de trabalho e renda para os trabalhadores, condição essencial para a melhoria da qualidade de vida e inclusão econômica e social. Nesse sentido, infere-se como problemática central do presente estudo a seguinte indagação: em que medida o poder estatal desenvolve políticas públicas e prevê incentivos legislativos para desenvolver a Economia Solidária e apoiar a criação e a gestão do trabalho associativo?

A presente pesquisa apresenta relevância científica uma vez que o tema adotado detona imenso valor social. Boa parcela da sociedade brasileira encontra-se excluída do mercado de trabalho à mercê de incentivos legais, almejando não somente a melhoria de vida sob o prisma econômico, mas também inclusão social na gestão econômica e na contribuição do crescimento sócio-cultural do país.

Importa elucidar, que os empreendimentos da economia solidária precisam de um tratamento específico por parte do poder público, para que possam se desenvolver, se formalizar e ter vida longa, constituindo-se como alternativa de trabalho digno. Logo, emergente se faz a existência de leis que tornem oficiais as políticas do Estado, analisando os contextos sociais locais, bem como, a criação de instrumentos de apoio e fomento como assessorias técnicas, espaços de comercialização e acesso a créditos e financiamentos públicos.

Trata-se então, de fazer valer a função legislativa do Estado rumo ao incentivo deste poderoso instrumento de combate à exclusão social. Pois, a economia solidária apresenta alternativas viáveis para a geração de trabalho e renda, e para a satisfação das necessidades de todos, provando que é possível organizar a produção na sociedade de modo a eliminar as desigualdades materiais e difundir os valores da solidariedade humana.

Pode-se traçar um comparativo entre o Orçamento Participativo¹, pois da mesma forma que o mesmo amplia e radicaliza a democracia, a economia popular solidária democratiza a economia, distribui renda e possibilita trabalho digno e emancipado para os trabalhadores. A finalidade da mesma é, de fato, projetar-se no espaço público, tendo como perspectiva a construção de um ambiente socialmente sustentável e justo.

1 O Orçamento Participativo é um processo político de democracia participativa, pelo qual a própria população decide, de forma direta, a destinação e aplicação dos recursos do orçamento público municipal.

2 | ECONOMIA SOLIDÁRIA NA SOCIEDADE DE CLASSES

A economia solidária, apresenta-se hoje, como uma alternativa de geração de trabalho e renda que se opõe ao modelo capitalista de organização das relações sociais, trazendo ainda em seu bojo, o resgate histórico das lutas dos trabalhadores em defesa à exploração do trabalho humano.

Deste modo, o economista Paul Singer afirma que:

O Sistema Capitalista se tornou dominante há tanto tempo, que tendemos a tomá-lo como um sistema normal e natural. O que significa que a economia de mercado deve ser competitiva em todos os sentidos: cada produto deve ser vendido em numerosos locais, cada emprego deve ser disputado por numerosos pretendentes, cada vaga na universidade deve ser disputada por numerosos vestibulandos, e assim por diante.²

Cumprido mencionar, que na segunda metade do Século XVII o capitalismo substituiu o feudalismo, com a chamada “Revolução Industrial” em que o vapor e as máquinas transformaram as oficinas manufatureiras em grandes indústrias. As forças produtivas criadas sob a direção da burguesia começaram a desenvolver-se em proporções nunca vistas antes. Isso criou sério atrito entre o caráter social da produção e a forma capitalista privada de apropriação, na qual o lucro ficava concentrado.

Dessa dicotomia entre as forças produtivas e as relações de produção, geraram-se confrontos intelectuais entre os detentores dos meios de produção e os trabalhadores. Nestes primórdios do capitalismo, surgiram os primeiros pensamentos de oposição, denominados à época de “Socialistas Utópicos”, críticos do regime, se esforçaram em provar a necessidade de uma nova lógica social, respaldada na abolição do individualismo, da competição e da influência da propriedade privada. Eram, porém, idealistas e acreditavam que se poderiam convencer as classes dominantes a simplesmente concordar com a nova estrutura social.

Na metade do século XIX surge uma nova variante do socialismo, a comunista ou marxista, em que concebiam o socialismo como um caráter científico e como uma necessidade histórica que resultava das próprias contradições do capitalismo e de suas cíclicas crises. Para tanto, utilizaram de um “Método Científico” de análise da sociedade e de seus sucessivos modos de produção.

Com base, Friedrich Engels, em sua clássica obra “Socialismo Utópico e Socialismo Científico”, demonstra, de forma exímia, que a instauração do socialismo poderia vir a decorrer da própria evolução contraditória do capitalismo, principalmente em sua fase monopolista.³

A contradição entre a produção social e a apropriação capitalista se apresenta, pois, como antagonismo entre a organização da produção na fábrica individual e a

2 SINGER, Paul. Introdução a Economia Solidária. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002, pg.7.

3 No final do Século XIX sobreveio a 1ª Grande Depressão (1873-1896) que fortaleceu as empresas pela centralização e concentração do capital, iniciou-se então a fase monopolista que se desdobrou na exportação de capitais e no processo de colonização da Ásia e da África.

anarquia da produção na sociedade inteira.⁴

E é com base nessa contradição, ou seja, na contradição do próprio capitalismo que Engels aduz à centralização do capital:

O fato da organização social da produção no interior da fábrica ter se desenvolvido a ponto de se tornar incompatível com a anarquia da produção na sociedade, fora e acima dela, se torna palpável mesmo ao capitalista pela concentração violenta dos capitais que se dá durante as crises por meio da ruína de muitos capitalistas grandes e de um maior número ainda de pequenos.⁵

No que tange a visão em tela do socialismo clássico, o mesmo propõe como superação do capitalismo a apropriação direta dos meios de produção pela sociedade. O Estado dominado pelo proletariado é apenas um instrumento dessa apropriação, pois tão logo ela se realiza, o proletariado é abolido e o Estado começa a perecer.

Com base na visão clássica, Marx e Engels nos legaram uma crítica profunda em relação ao modelo de produção capitalista, além de objetivar a gerência do Estado, essa vertente de pensamento potencializou a instituição de organizações políticas de trabalhadores que lutaram por direitos como a ampliação de direito de voto, pelo direito à greve e organização sindical, resultando ainda a criação de duas sucessivas organizações internacionais, conhecidas como primeira e segunda internacional.

Porém, aos olhos da sociedade contemporânea, sabemos de que suas críticas, apesar de magistrais, não respondem a uma série de questões que hoje, um século depois, sentimos serem essenciais.

Logo, causar transformações estruturais frente às problemáticas da atual conjuntura social necessita repensar e readequar a economia, de forma em que a competição e o individualismo sejam contrapostos pela construção de uma cultura coletiva baseada na solidariedade e na democratização dos saberes sobre as relações de produção, bem como na geração de trabalho e renda. Eixos centrais de atuação da Economia Solidária.

Em que pese o elemento da competição, Paul Singer, em releitura atual analisa que:

A competição é boa de dois pontos de vista: ela permite a todos nós consumidores escolher o que mais nos satisfaz pelo menor preço; e ela faz com que o melhor vença, uma vez que as empresas que mais vendem são as que mais lucram e mais crescem, ao passo que as que menos vendem dão prejuízo e se não conseguirem mais clientes acabarão por fechar. Os que melhor atendem os consumidores são os ganhadores, os que não conseguem são os perdedores. Não obstante essas virtudes, a competição na economia tem sido criticada por causa de seus efeitos sociais.⁶

Gera-se com isso uma apologia da competição, entre perdedores e vencedores.

A apologia da competição chama atenção apenas para os vencedores, a sina dos perdedores fica na penumbra. O que acontece com os empresários e empregados

4 ENGELS, Friedrich. Socialismo Utópico e Socialismo Científico. Fonte digital - versão para ebook. Disponível em: www.ebooksbrasil.org. Acesso: 29 dez. 2009.

5 Ibid.

6 SINGER, *op. cit.*, p. 8

que quebram? E com os pretendentes que não conseguem emprego? Ou com os vestibulandos que não entram na universidade? Em tese devem continuar tentando competir, para ver se saem melhor da próxima vez. Mas, na economia capitalista, os vencedores acumulam vantagens e os perdedores acumulam desvantagens nas condições futuras. Empresários falidos não têm mais capital próprio, e os bancos lhe negam crédito exatamente porque já fracassaram uma vez. Pretendentes a emprego que ficam muito tempo desempregados têm menos chance de serem aceitos, assim como os que são mais idosos. Os reprovados em vestibular precisariam se prepara melhor, porém a probabilidade que o consigam é cada vez menor.⁷

Isso explica porque o capitalismo produz crescentes desigualdades, efetiva apologia entre ganhadores e perdedores. Os descendentes dos que acumulam capitais ou prestígio profissional, entram na competição econômica com nítida vantagem em relação aos descendentes dos que se arruínam, empobrecem e foram socialmente excluídos. O que acaba produzindo sociedades profundamente desiguais.

Deste modo, para que tivéssemos uma sociedade em que predominasse a igualdade entre todos os seus membros, seria preciso que a economia fosse solidária em vez de competitiva, isso significa dizer que os participantes na atividade econômica deveriam cooperar entre si em vez de competir.

A solidariedade na economia só pode ser realizada se ela for organizada igualitariamente pelos que se associam para produzir, comercializar, consumir ou poupar. Singer nos aduz ainda que: “A chave dessa proposta é a associação entre iguais em vez de contrato entre desiguais.”⁸

Relevante, Paul Singer nos afirma ainda que: “O que importa entender é que a desigualdade não é natural, e a competição generalizada tampouco o é. Elas resultam da forma como se organizam as atividades econômicas e que se denomina modo de produção.”⁹

Por fim, cumpre reafirmar que o modelo capitalista de economia é um modo de produção cujos princípios são o direito de propriedade individual aplicado ao capital, e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios divide a sociedade em suas classes básicas: a classe detentora dos modos de produção e a classe que por ao dispor dos mesmos, sobrevive no sistema social mediante a venda de sua força de trabalho¹⁰ à outra classe. O resultado natural é a competição e a desigualdade.

A economia solidária é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade associativista e coletiva do capital, a cooperação, solidariedade, autogestão e a o direito à liberdade individual.

7 Ibid, p. 9

8 Ibid, p. 9

9 Ibid, p. 10

10 Compra e venda da força de trabalho é uma expressão utilizada por Karl Marx em sua obra O Capital, sendo a mesma uma característica básica do capitalismo.

3 | A FUNÇÃO SOCIAL DO ESTADO E O MARCO JURÍDICO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Tendo como base as concepções políticas legadas por Aristóteles, o mesmo afirma ser tarefa da política, investigar qual a melhor forma de governo e instituição são capazes para garantir a felicidade coletiva. Afirmava ainda, que a *polis* grega representada na figura do Estado é uma necessidade humana, onde toda cidade é uma forma de associação e toda associação se estabelece tendo como finalidade algum bem.

Desse modo, para discutir economia solidária, ante, precisamos estar convictos de que a mesma insere na sociedade a novidade de que, a efetividade de novas relações produtivas contrárias ao sistema de exploração social e acúmulo de capital, não será unicamente consequência da reorganização do Estado, ou puramente dependência da burocracia governamental. Implica, certamente, uma profunda aposta na organização da sociedade civil em prol do bem estar coletivo.

Em uma análise jurídica atual, o Estado, sendo o principal agente normativo de incentivo à ordem econômica, detém grande responsabilidade em se tratando da legitimação dos processos de transformações sociais e econômicas demandados pela sociedade civil brasileira.

A Constituição Federal de 1988 além de legitimar isso, atribui referido ônus ao Estado, conforme se depreende do texto constitucional a seguir:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

(...)

§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.¹¹

Nesse contexto, merece especial atenção o lugar ocupado pelo Estado. Este passa a ter um papel fundamental na realização de uma política de economia solidária centrada no associativismo autogestionário da sociedade civil. Isto significa que a responsabilidade do Estado centra-se não somente no sentido de planejar a atividade econômica, mas no sentido de criar condições para que a auto-organização livre dos produtores e consumidores possa ser efetivada.

Supera-se a idéia de Estado como burocracia administrativa em nome da idéia de Estado como espaço público, como palco de busca de soluções coletivas, que venham a reduzir a voracidade individualista em nome da satisfação de todos e de cada um. Aliás, sem que a sociedade esteja organizada de maneira autônoma, qualquer ação do Estado na perspectiva da economia solidária deporá contra ela, destruirá suas bases pelo paternalismo. Neste sentido, o Estado, antes de ser burocracia, abstração

11 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 41. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 106.

para poucos, deve ser entendido como sendo sociedade organizada com autonomia para ajudá-la a se desenvolver em prol de todos.

Para tanto, tem-se como marco importante o governo Vargas, que passou a interferir na estrutura política e econômica fundiária brasileira. Em 09 de dezembro de 1932, referido governo pôs em vigência o Decreto-Lei nº 22.239, primeira legislação cooperativista do país, que tornou possível a constituição de cooperativas de natureza civil

Com base no aparato legal do governo Vargas, “O cooperativismo, a partir deste contexto de racionalização, passa a ser uma alternativa liberal ao processo de recrudescimento das tensões no campo”.¹² Atenuando ainda os conflitos econômicos entre as classes, sendo o estado, um instrumento importante de regularização das demandas sociais.

Inerente à consolidação legal do cooperativismo e do associativismo no Brasil, cita-se ainda o Decreto-Lei nº 59, de 21 de novembro de 1966, que define a política nacional de cooperativismo e cria o Conselho Nacional do Cooperativismo e, depois, a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, que define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas. Deste modo, o Estado passou a atuar com maior impacto sobre os empreendimentos coletivos.

Na continuidade, a partir de janeiro de 2003, passou a vigorar o Novo Código Civil Brasileiro, que redefiniu a função jurisdicional dos modelos de empreendimento solidários. Cumpre mencionar que os empreendimentos de economia solidária geralmente se organizam sob duas formas: de associação ou de sociedade cooperativa.

As associações são reguladas pelos artigos 53 a 61 do supramencionado diploma legal, e em caráter geral pelos artigos 44 a 52, que tratam das pessoas jurídicas de direito privado, quais vejamos:

Já as cooperativas, sociedades de forte expressão da Economia Solidária, são disciplinadas pelos artigos 1.093 a 1.096 do mesmo código e pela legislação especial, Lei nº 5.764/71, atual legislação vigente que tange a política do cooperativismo nacional. No que os dispositivos acima forem omissos serão aplicadas às Sociedades Cooperativas as disposições das Sociedades Simples, artigos 997 a 1.038 do Código Civil Brasileiro, resguardadas as características peculiares da cooperativa estabelecidas no artigo 1.094 do mesmo código.

As empresas de autogestão além de se organizarem sob a forma de sociedade cooperativa, se organizam ainda sob a forma de sociedade limitada ou sociedade anônima. Deste modo, os dispositivos que regularizam as sociedades limitadas estão previstos nos arts. 1.052 a 1.087 do Código Civil Brasileiro e os que regularizam as Sociedades Anônimas são regidas por lei especial, a Lei 6.404/76, e nos casos omissos, subsidiariamente pelo Código Civil.

Contudo, precisamos ponderar algumas questões. A Lei nº 5.764 de dezembro de 1971, atualmente vigente, que define a política de cooperativismo brasileira e

12 VERAS NETO, 2000, *apud* GOERCK, 2009, p. 59

instituiu o regime jurídico das sociedades cooperativas é do período da ditadura militar no Brasil, momento este em que caiu por terra a estrutura Democrática do Estado, suprimiu o Poder Legislativo e fez imperar a centralização e controle de um único poder, o executivo ditatorial. Deste modo, podemos afirmar que o modelo jurídico herdado e atual vigente, demanda pela falta do real conhecimento e sentido popular sobre o cooperativismo, bem como o debate sobre as políticas de Estado para a Economia Solidária.

Pudera a Carta Política de 1988 e posterior, o Código Civil Brasileiro, tentar melhor regulamentar a questão, sabemos que a convivência com o antigo diploma legal gera dificuldades de fato e de direito ao que pese a aplicabilidade das normas e raciocínio jurídico sobre a questão. Mesmo sendo passível a aplicabilidade de normas jurídicas de forma subsidiária, vislumbramos que o apelo social em prol da economia solidária demanda pela necessidade da criação de um marco jurídico específico para subsidiar e orientar as políticas públicas, seja na forma de um estatuto ou lei geral nacional, concretizando assim, a economia solidária como uma política de Estado.

Neste sentido, o debate sobre economia solidária precisa melhor se positivar e, no atual contexto jurídico é o Estado Democrático e de Direito que deve orientar a concretização de um marco legal que lhe de suporte e fomento. Nas palavras de Canotilho “(...) o princípio democrático aponta, porém, no sentido constitucional, para um processo de democratização extensivo a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural.”¹³

Porém, as deficiências de estruturar um marco legal de fomento a economia solidária são claras principalmente se tivermos em vista que:

As cooperativas, associações e outros empreendimentos solidários demonstram não só a inadequação dos instrumentos legais, para regular a vida desses grupos, como também a dificuldade que as pessoas ou os movimentos sociais têm em reconhecer quais são as funções do direito na sociedade.¹⁴

Portanto, urge fazer valer a função legislativa do Estado Federativo, rumo ao incentivo deste poderoso instrumento de combate à exclusão social, haja vista que a economia solidária possui finalidade multidimensional, isto é, envolve a dimensão social, econômica, política, e cultural. Isto porque, além da visão econômica de geração de trabalho e renda, as experiências de Economia Solidária se projetam no espaço público, tendo como perspectiva a construção de um ambiente socialmente justo e sustentável, baseado no associativismo, no trabalho coletivo e autogestionário.

Como o objetivo central da presente pesquisa é analisar em que medida que os poderes públicos desenvolvem mecanismos de incentivo à economia solidária, passaremos agora ao levantamento de algumas leis e decreto que bem traduzem o debate em tela.

¹³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 7 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 290.

¹⁴ GEDIEL, José Antonio. O marco legal e as políticas públicas para a economia solidária. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães, Salvador: FLEM, 2003, pg. 117.

O Estado do Rio Grande do Sul, obviamente viabilizou o maior programa de incentivo a economia solidária já realizado em nosso país, mediante o Decreto nº 41.062, de 21 de setembro de 2001, sancionado pelo então governador do Estado à época. Referido Decreto, instituiu o Programa de Economia Popular Solidária, conhecido como ECOPOPSOL, que teve como objetivo central criar, manter e ampliar oportunidades de trabalho e acesso à renda, através de empreendimentos autogestionários, de forma coletiva e participativa pelos próprios trabalhadores. Oportunizou ainda, o desenvolvimento de novas atividades econômicas que distribuísse renda de forma mais equitativa, estimulando com isso as relações de produção e consumo, de forma cooperada.

Citamos ainda, o Projeto de Lei nº 830/03 do Estado de Minas Gerais que institui a política estadual de fomento a economia solidária. Este projeto de lei foi aprovado pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais e sancionado pelo governador do estado, em 19 de janeiro de 2004, transformando-se na lei 15.028/04.

No Estado do Rio de Janeiro, o debate sobre economia solidária se positivou no ano de 2008, quando a Assembléia Legislativa, com base no §5º, combinado com o §7º, do artigo 115 da Constituição Estadual, promulgou a Lei nº 5.315, oriunda do Projeto de Lei nº 3373/06, criando o Conselho Estadual de Economia Solidária do estado do Rio de Janeiro.

Em uma análise mais local, imprescindível citar a Lei municipal nº 5.245/09 do município de Itajaí, Santa Catarina, que instituiu a Política de Fomento à Economia Solidária. Referida lei, tem como diretriz central a promoção da economia solidária no município e o desenvolvimento de grupos autogestionários de atividades econômicas, mediante programas, projetos e parcerias com instituições públicas e privadas, além de outras formas admitidas em lei.

A nível federal existiu o Projeto de Lei nº 5.849/01 que tratava da qualificação das pessoas jurídicas de direito privado como empresas de autogestão. Tal projeto objetivava estipular alguns requisitos que, caso preenchidos pelas empresas organizadas sob a forma de sociedade cooperativas, sociedade limitada ou sociedade anônima, permitiria que as mesmas fossem qualificadas como empresas de autogestão, título que facilitaria as políticas nacionais de crédito para o setor.

Existem vários projetos de lei, tanto a nível estadual como municipal, que visam instituir políticas públicas de economia solidária, porém, são poucos os que chegam a serem aprovados transformando-se em lei. Dentre eles, podemos citar o PL 393/03 também do Estado do Rio Grande do Sul que visava instituir a Política Estadual de Fomento à economia popular solidária e que atualmente tramita como projeto de lei de iniciativa popular.

Em virtude e mediante a ascensão legislativa que ratifica o desenvolvimento de políticas de governo à economia solidária, mais permanente se tornou o debate acerca de como institucionaliza-las, ou seja como fazer com que essas políticas sejam incorporadas pela estrutura do Estado, para que, ao invés de políticas de governo, por

vezes transitórias, as mesmas se penerizem como políticas de Estado.

A história da humanidade nos demonstra que a lei por si só não cria a realidade, porém é a representação de realidades de lutas, de processos históricos e anseios sociais. Em virtude, a lei é um importante instrumento para que a sociedade civil organizada possa reivindicar o reconhecimento de direitos perante a estrutura do Estado.

Consoante, a criação de um marco jurídico específico para a economia solidária, tem sido a grande demanda do setor, ou seja compreende-la enquanto direito de milhões de homens e mulheres que vivem e fazem economia solidária no Brasil, e, portanto, enquanto dever do Estado de dispor dos instrumentos que efetivem este direito.

4 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabemos que o pragmatismo das ações políticas deve ser equilibrado pela referência constante aos princípios teóricos, que para nós se encarnam na palavra socialismo. Sabemos também que no momento há muita hesitação e muita dúvida a respeito do socialismo. A derrocada da União Soviética e a descaracterização da social-democracia na Europa são fatores que contribuíram para gerar esses sentimentos. Mas o socialismo é algo mais vasto que suas manifestações históricas e continua a ser o caminho mais adequado às lutas sociais que tenham como finalidade estabelecer o máximo possível de igualdade econômica, social, educacional como requisito para a conquista da liberdade de todos e de cada um.

Antonio Candido

A presente pesquisa preocupou-se em debater a economia solidaria como uma resposta à incapacidade do sistema capitalista de integrar em sua economia todos os membros da sociedade desejosos e necessitados de trabalhar. Ela poderá ser, como foi concebida em seus primórdios, uma alternativa superior ao capitalismo. Superior não em termos economicos estritos, mas superior no sentido de proporcionar às pessoas que a adotam, uma melhor qualidade de vida, culminada a emancipação social.

Quando se fala em melhor qualidade de vida, não se está fazendo referência simplesmente ao fato da sociedade produzir e consumir mais com menor dispêndio produtivo, mas sim, na concepção de que é possível construir um novo meio social em que a cooperação e a solidariedade sejam formas racionais de comportamento que produzam a igualdade de direitos, a autonomia na atividade produtiva, a distribuição equitativa da renda, a participação plenamente e democratica das decisões, enfim, na superação das tensões e angústias que a apologia da competição acarreta nesta sociedade que se encontram mergulhados na lógica da distinção desumana de classes econômicas.

A indagação que se coloca é como a economia solidária pode se transformar de um modo de produção intersticial, inserido no sistema de capital e nas lacunas deixadas pelo mesmo, em uma forma geral de organização da economia bem como

da própria sociedade, que supere a distinção de classes antagônicas e amenize a selvagem competição na economia, tendo em vista que os empreendimentos de economia solidária, hoje, na sua grande maioria, encontram-se dispersos territorial e setorialmente, competindo sozinhos na economia capitalista.

Atualmente, a maioria dos empreendimentos solidários têm caráter intersticial, pois surgiram como resposta às crises econômicas do capitalismo, ao desemprego e à própria exclusão social, porém, em determinadas regiões, a economia solidária atingiu densidade tão hegemônica, que pauta não somente a vida dos cidadãos como também, sua própria expansão.

Respondendo essa problemática e com base nos estudos elaborados pelo economista Paul Singer, a economia solidária, precisaria pois, para superar as desigualdades geradas pela economia capitalista, continuar na crescente geração de sua própria dinâmica, em vez de se consolidar seus empreendimentos, simplesmente através das contradições e lacunas da economia dominante

A construção de uma sociedade mais justa e de igualdade econômica, social e educacional, em tempos modernos, não pode mais ser conquistada nos moldes que acreditavam os utópicos, ou seja pela ascensão da classe proletariada e tomada do poder de Estado. Mas sim, pelas transformações sociais no seio do atual sistema em que se nasce e se convive.

Em virtude, a presente pesquisa esmerou-se em acreditar que a participação e as reivindicações democráticas da classe trabalhadora, perante a estrutura do Estado de Direito, pode ser em suma, uma alternativa para a efetiva consolidação da dinâmica da economia solidária, mediante a função legislativa do Estado, as políticas pública e primordialmente a construção do marco jurídico específico para a economia solidária.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 41. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL, Decreto-lei nº 22.239 de 09 de dezembro de 1932 que reforma as disposições do decreto legislativo nº 1.63 de 5 de janeiro de 1907, na parte referente às sociedades cooperativas. Disponível em: <http://www.brasilcooperativo.coop.br>. Acesso 06 jan. 2010.

BRASIL. **Código Civil**. Lei n. 10.406 de 10 de janeiro de 2002 que institui o Código Civil. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 04 out. 2008.

CANDIDO, Antonio. **Economia Socialista**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 7 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2003, p. 290.

COSTA, Marcelo Marchesini. **Formação da agenda governamental**: políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela. 2008. Dissertação de Mestrado em Administração - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

ENGELS, Friedrich. **Socialismo Utópico e Socialismo Científico**. Fonte digital - versão para ebook. Disponível em: www.ebooksbrasil.org. Acesso: 29 dez. 2009.

FBES. Fórum Brasileiro de Economia Solidária: **histórico e documentos referenciais do FBES**. Disponível em: <http://www.fbes.org.br>. Acesso em: 02 jan. 2009.

GEDIEL, José Antonio. **O marco legal e as políticas públicas para a economia solidária**. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães, Salvador: FLEM, 2003

GOERCK, Caroline. **Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento: sua contribuição para a viabilidade das experiências coletivas de geração de trabalho e renda no Rio Grande do Sul**. Dissertação de doutorado em serviço social – PUCRS, Porto Alegre, 2009

OLIVEIRA, Z.O.P. **Pesca artesanal: Problemas sociais e econômicos dos pescadores de Guaiúba. Imbituba (SC)**. Monografia apresentada no curso de Geografia. Fundação de Ensino Pólo Geoeducacional do Vale do Itajaí, 1988.

_____. O que é Economia Solidária. Secretária Nacional de Economia Solidária. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <http://www.mte.gov.br>. Acesso em: 31 jan. 2009.

SINGER, Paul. **Introdução a Economia Solidária**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SINGER, Paul. **Economia Socialista**. 1. ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2000.

MANETTI, Dionei. **Economia Solidária: uma construção autogerida pelos trabalhadores**. Florianópolis: Democracia Socialista, 2008.

O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DA ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF) TENDO COMO REFERÊNCIA OS RELATÓRIOS DA COMISSÃO PRÓPRIA DE AVALIAÇÃO (CPA)

Susana Kelli Cabral de Aquino

Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Cruz das Almas – Bahia

RESUMO: A educação superior brasileira tem como política pública de avaliação o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), em vigor desde 2004. Na comparação com outras possibilidades de estruturas para a avaliação da Educação Superior no Brasil, pode-se considerar como diferencial notório do SINAES a imposição para implantação de uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), responsável por todo o processo de autoavaliação proposto pelo sistema. Uma das principais atividades das CPAs é a confecção e publicização dos Relatórios Anuais de Autoavaliação das respectivas Instituições. A autoavaliação auxilia as Instituições de Educação Superior (IES) no reconhecimento de suas fragilidades e potencialidades, configurando-se como um instrumento indispensável para o processo de tomada de decisão. No estudo em tela, analisou-se como os referidos relatórios contribuem para a tomada de decisão da Administração Superior na Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). Para tanto, delineou-se uma abordagem predominantemente qualitativa, através de pesquisa de campo

e pesquisa documental; a interpretação dos dados fornecidos deu-se sobretudo a partir de leitura analítica de entrevistas e questionários e de análise qualitativa documental. Concluiu-se que as percepções dos respondentes da pesquisa, no geral, não são uníssonas frente a diversas nuances que envolvem a pesquisa. Assim, não há uma tendência de opinião expressivamente forte que represente confluência de ideias entre os participantes. Ao final, podem ser encontradas sugestões para um melhor aproveitamento dos relatórios de autoavaliação da CPA da UNIVASF.

PALAVRAS-CHAVE: Comissão Própria de Autoavaliação; SINAES; tomada de decisão.

THE DECISION-MAKING PROCESS OF THE SUPERIOR ADMINISTRATION OF THE FEDERAL UNIVERSITY OF SÃO FRANCISCO VALLEY (UNIVASF) HAVING REFERENCE TO THE REPORTS OF THE APPROPRIATION COMMITTEE (CPA)

ABSTRACT: Brazilian higher education has been a public measure of evaluation of the National Higher Education Evaluation System (SINAES), in force since 2004. SINAES for decision making by the Evaluation Practice Commission (CPA), responsible for the entire

process self-assessment system. One of the main activities of CPAs is the preparation and publication of the Institution Self-Assessment Annual Reports. An auxiliary self-assessment as Higher Education Institutions (HEIs) is not a recognition of their weaknesses and potentialities, constituting an indispensable instrument for the decision-making process. The study in tela, was analyzed as the times that contributed more to a decision making of the Superior Administration of the Federal University of the Valley of the São Francisco (UNIVASF). To this end, a predominantly qualitative approach was outlined through field research and documentary research; The interpretation of the data was based on the analytical reading of interviews and questionnaires and documentary qualitative analysis. It was concluded that the perceptions of non-general survey respondents are not geared to the various nuances surrounding the survey. Thus, there is no expressively strong trend of opinion that represents the confluence of ideas among the participants. In the end, suggestions can be found for better use of UNIVASF CPA self-assessment reports

KEYWORDS: Own Self-Assessment Committee; HEANS; Decision-making.

1 | INTRODUÇÃO¹

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, reconhece a educação como um direito fundamental de natureza social; sua proteção tem uma dimensão que ultrapassa, e muito, a consideração de interesses meramente individuais. Assim, embora a educação, para aquele que a ela se submete, represente uma forma de inserção no mundo da cultura e mesmo um bem individual, para a sociedade que a concretiza, caracteriza-se como um bem comum, já que representa a busca por um modo de vida social e harmônico que se escolhe preservar.

Como um direito fundamental de natureza social, a educação é permeada por políticas públicas que visam burilar seus resultados e ações; nessa linha de raciocínio, a Educação Superior brasileira é objeto constante de tais políticas. Neste artigo é abordada primordialmente a autoavaliação na Educação Superior pública brasileira, aqui representada pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF).

De modo geral, as políticas públicas são entendidas como planos, ações, metas e decisões governamentais direcionados para atacar problemas de interesse público ou uma determinada situação social que necessite de maior atenção do Estado, como forma de melhor estabelecer sua relação com o público-alvo da política e, por extensão, com o resto da sociedade.

De acordo com Souza (2006), na tipologia de formulação e análise de política pública denominada Ciclo da Política Pública, há um ciclo deliberativo, consubstanciado em fases e que constitui um processo dinâmico das políticas públicas. Nessa abordagem, os estágios que constituem o ciclo das políticas públicas são esses: Identificação do

¹ Neste artigo, as informações referentes ao SINAES, bem como às características da Administração Superior da UNIVASF e às percepções extraídas dos atores abordados foram temporalmente extraídas no final do ano de 2016, quando foi realizada a pesquisa.

Problema, Formação da Agenda, Formulação das Alternativas, Tomada de Decisão, Implementação e Avaliação. Segue que o referido ciclo, consuetudinariamente, representa mais um caráter heurístico do que mesmo a realidade da dinâmica ou a vida de uma política pública; já que, frequentemente, ocorre dos estágios não seguirem a ordem pré-determinada ou mesmo se misturarem no desenvolvimento da política.

A tomada de decisão consubstancia-se no processo de escolha dentre as alternativas disponíveis, ponderando e elegendo a mais adequada para solucionar ou aprimorar a realidade a ser resolvida. Já a avaliação pode ser entendida como algo complexo, às vezes, é uma palavra utilizada sem critério ou ponderação. Pode-se, inclusive, considerar que a avaliação é inata ao ser humano, seguindo uma abordagem na qual se concebe que o homem ao observar e julgar está avaliando.

Ao perceber uma determinada situação, colher informações sobre, para então tomar as decisões consideradas mais acertadas; e quando executadas as ações, refletir se realmente foram corretas ou equivocadas, ponderando os porquês da caracterização dos acertos ou erros, está-se configurando uma avaliação, principalmente se a intenção for aperfeiçoar os resultados futuros relacionados ao fato avaliado. Essa conjectura reflete o caráter subjetivo da atividade de avaliar que habitualmente as pessoas desempenham, sem mesmo perceber.

Franco (1971, apud COHEN e FRANCO, 2013) define que “avaliar é fixar o valor de alguma coisa; para ser feita se requer um procedimento mediante o qual se compara aquilo a ser avaliado com um critério ou padrão determinado”. Por outro lado, existe a definição de que a avaliação é o ramo da ciência imbuída da análise da eficiência (MUSTO, 1975 apud COHEN e FRANCO, 2013). Outra abordagem coloca como objeto de pesquisa da avaliação a comparação dos efeitos de um programa com as metas propostas, com o fito de contribuir para a tomada de decisões supervenientes e aperfeiçoamento das condições futuras (WEISS, 1982 apud COHEN e FRANCO, 2013).

A avaliação é um tema central no âmbito das sociedades democráticas por permitir inferir o impacto da ação dos governos, seu grau de efetividade no alcance de seus objetivos e sua eficiência na gestão dos recursos públicos. Ademais, o procedimento de avaliação fortalece a accountability, pois permite à sociedade civil questionar determinadas políticas e organizar-se em movimentos de “advocacia” ou de pressão para propor alternativas e mudanças. É crucial entender que para avaliar é importante, antes, entender qual o processo de formulação, tomada de decisão, implementação e monitoramento das políticas públicas (ciclo das políticas públicas).

Atualmente, quem designa a avaliação institucional na educação superior, no Brasil, é a Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004, legislação que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Ele possui três elementos básicos: avaliação das instituições, avaliação dos cursos e avaliação do desempenho dos estudantes; perpassando eixos como ensino, pesquisa e extensão, responsabilidade social, gestão da instituição, corpo docente, instalações, dentre outros. este trabalho

tratará com ênfase sobre a avaliação institucional, versando sobre as implicações que os relatórios da CPA exercem sobre as tomadas de decisões da Administração Superior da Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF).

A questão central que norteia o artigo é caracterizada pela seguinte indagação: Em que medida a Administração Superior da UNIVASF utiliza os relatórios de autoavaliação da CPA como subsídio para tomadas de decisão?

2 | O SINAES E SUA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO INTERNA: AS COMISSÕES PRÓPRIAS DE AVALIAÇÃO (CPAS)

Segundo o Inep (2004), os princípios, critérios e premissas que embasaram a construção do SINAES foram:

- I. Que a educação é um direito social e dever do Estado, “portanto, a avaliação da educação superior [...] deve dar respostas públicas à questão de como o sistema e cada uma das instituições e suas partes estão exercendo o mandato que lhes foi socialmente outorgado”. (INEP, 2004, p. 86).
- II. Que os valores sociais são historicamente determinados, assim, existem dois importantes critérios da qualidade da educação superior, quais sejam: “a relevância da formação e da produção de conhecimentos para o desenvolvimento do conjunto da população e para o avanço da ciência, e na sua eficácia para fortalecer as preferências éticas e políticas dominantes em um determinado momento histórico”. (INEP, 2004, p. 87).
- III. A regulação e controle. Nessa perspectiva, “o Estado supervisiona e regula a educação superior para efeitos de planejamento e garantia de qualidade do sistema” (INEP, 2004, p. 87). Porém, é necessário suplantarmos a ideia e a prática da regulação como simples função burocrática e legalista, sendo imprescindível a construção de uma nova lógica, com outro sentido filosófico, ético e político, na qual a regulação não se encerre em si própria, e, precipuamente, esteja articulada à avaliação educativa, que seja uma prática formativa e construtiva.
- IV. A prática social com objetivos educativos. Esse princípio do SINAES está bem esclarecido na seguinte retórica:

Se a avaliação é um processo que busca melhorar a qualidade, aumentar a quantidade do serviço público educacional e elevar a eficácia institucional, a conscientização dos agentes e a efetividade acadêmica e social, então, implementar a cultura da avaliação é uma exigência ética. Concebida a Educação Superior na perspectiva do direito social e dever do Estado, portanto plenamente orientada por valores públicos, a avaliação educativa deve ser consequentemente um processo democrático e participativo. Sendo educativos e sociais os seus objetivos, ela deve aprofundar a solidariedade intra e interinstitucional. (INEP, 2004, p. 89).

- V. Respeito à identidade e à diversidade institucionais em um sistema diversificado. Tal premissa do SINAES é melhor entendida, quando da

assimilação do que segue:

Cada instituição tem sua história e constrói concretamente suas formas e conteúdos próprios que devem ser respeitados. No desenho da regulação e da avaliação, cada instituição deveria submeter-se ao cumprimento das normas oficiais e aos critérios, indicadores e procedimentos gerais, porém, ao mesmo tempo, exercitar sua liberdade para desenvolver, no que for possível e desejável, processos avaliativos que também correspondam a objetivos e necessidades específicos. Além disso, a avaliação deve servir de instrumento para aumentar a consciência sobre a identidade e, portanto, as prioridades e potencialidades de cada instituição em particular (INEP, 2004, p. 90).

VI. Globalidade. O princípio da globalidade pressupõe que a avaliação seja multidimensional e polissêmica, considerando que a educação também carrega tais características, enquanto fenômeno humano. “A busca da integração e da globalidade é central para a construção de um sistema de avaliação, tanto nas dimensões internas e institucionais, quanto nas suas manifestações externas e de sistema” (INEP, 2004, p. 92).

VII. Legitimidade: “A legitimidade ética e política tem a ver com a autonomia efetivamente assumida na perspectiva da responsabilidade pública e passa pela construção de avaliação como espaços sociais de reflexão” (INEP, 2004, p. 92).

VIII. Continuidade. Esse último ponto que caracteriza o SINAES, dentro do aparato ideológico sinalizado no trabalho do Inep, “SINAES: da Concepção à Regulamentação”, no tópico 2, da Parte II, representa a coerência do conjunto dos outros pontos citados acima. Segundo a referida publicação, quando são feitos procedimentos pontuais, sem a devida continuidade, dá-se uma falsa ideia de avaliação. Daí, a necessidade de que os processos de avaliação sejam continuados e permanentes.

No campo de atuação do SINAES, a autoavaliação é um esforço complexo que abrange diversos “momentos e instrumentos que vão além da prova ou de uma visita in loco por uma comissão especializada. O seu conceito de educação é bem mais amplo, não apenas ensino, pois transcende o desempenho e rendimento de alunos.” (LIMA, 2010, p. 69).

Conforme apontamentos do MEC (MEC, 2004b, p. 9), a autoavaliação possui como objetivos primordiais na educação superior:

[...] produzir conhecimentos, pôr em questão os sentidos do conjunto de atividades e finalidades cumpridas pela instituição, identificar as causas dos problemas e deficiências, aumentar a consciência pedagógica e capacidade profissional do corpo docente e técnico administrativo, fortalecer as relações de cooperação entre os diversos atores institucionais, tornar mais efetiva a vinculação da instituição com a comunidade, julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e produtos, além de prestar contas à sociedade.

Assim, a autoavaliação auxilia as IES no reconhecimento de suas fragilidades e potencialidades. Logo, configura-se a autoavaliação como um instrumento indispensável para o processo de tomada de decisão nas instituições.

Na comparação com outras possibilidades de estruturas para a avaliação da educação superior no Brasil, pode-se considerar como diferencial notório do SINAES a imposição para implantação de uma Comissão Própria de Avaliação (CPA), que é responsável por todo o processo de autoavaliação:

Diante do processo avaliativo SINAES, o que há de novo é a constituição da Comissão Própria de Avaliação (CPA) pelas IES, incumbindo-se de gerar um projeto de autoavaliação institucional em consonância com a comunidade acadêmica, sociedade civil organizada e com os conselhos superiores da IES (LIMA, 2010, p. 60).

As competências das CPAs estão arroladas na Lei nº 10.861/2004 e sua formação deve obedecer ao que estabelece a Portaria do MEC nº 2.051/2004. O artigo 7º, § 2º desta Portaria expõe:

A forma de composição, a duração do mandato de seus membros, a dinâmica de funcionamento e a especificação de atribuições da CPA deverá ser objeto de regulamentação própria, a ser aprovada pelo órgão colegiado máximo de cada instituição de educação superior, observando-se as seguintes diretrizes: I – necessária participação de todos os segmentos da comunidade acadêmica (docente, discente e técnico administrativo) e de representantes da sociedade civil organizada, ficando vedada a existência de maioria absoluta por parte de qualquer um dos segmentos representados; II – ampla divulgação de sua composição e de todas as suas atividades. (MEC, Portaria nº 2.051).

Atualmente, a autoavaliação institucional nas IES é orientada por três marcos legais principais: A Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004; a Portaria do MEC nº 2.051, de 09 de julho de 2004 e o Decreto nº 5.773, de 09 de maio de 2006. A Portaria nº 2.051 é o instrumento que mais detalha a avaliação interna nas IES, nela pode-se encontrar a natureza, composição e função das CPAs:

A referida Portaria define que a CPA é autônoma, estando a cargo das próprias IES o estabelecimento do estatuto que regulamenta as “formas de composição”, a “dinâmica de funcionamento” e a “especificação das atribuições”, assegurando a participação da comunidade acadêmica e a divulgação dos resultados (SILVA E GOMES, 2011, p. 584).

Assim sendo, desde que obedecido o disposto nas orientações da CONAES e nas diretrizes do SINAES, as IES possuem discricionariedade para elaborar “a metodologia de trabalho, os procedimentos e os objetivos de seu processo de autoavaliação.” (SILVA E GOMES, 2011, p. 581).

3 | A COMISSÃO PRÓPRIA DE AVALIAÇÃO (CPA) NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF)

Encontra-se a seguir figura que esquematiza a distribuição da Administração da UNIVASF:

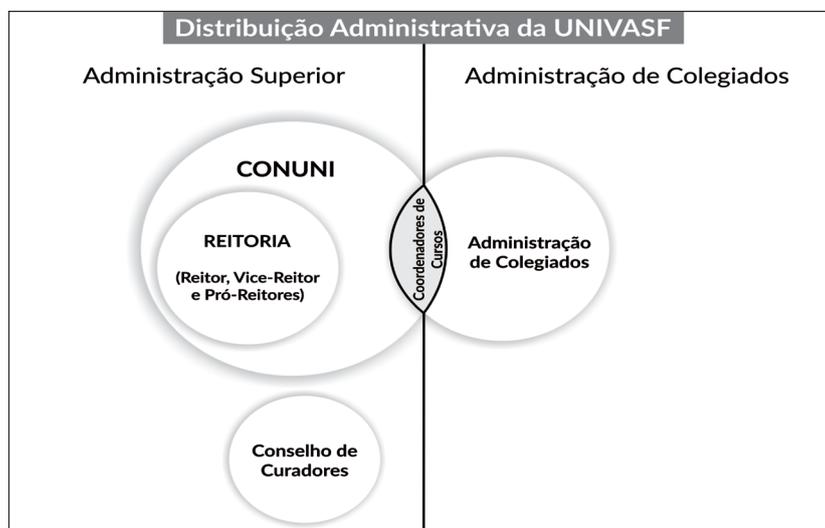


Figura 1: Distribuição Administrativa da UNIVASF

Fonte: Elaboração própria, 2015.

Na UNIVASF, os instrumentos internos que estabelecem o Regimento Interno da CPA são as Resoluções nº 07/2005 e 09/2013, sendo que esta última consubstancia-se tão somente em alterações na primeira. Estes documentos estabelecem que a CPA da Instituição deve ser composta por nove membros, a saber: um presidente, que deve ser “servidor do quadro efetivo da UNIVASF eleito entre os seus pares da CPA”; um vice-presidente, “servidor do quadro efetivo da UNIVASF eleito entre os seus pares da CPA”; além de sete membros representantes: um representante dos docentes, dentre os integrantes de Programas/Projetos de Pós-graduação e/ou Pesquisa; um representante dos Técnicos Administrativos; um representante dos docentes, dentre os integrantes de Programas/Projetos de Extensão Universitária; um representante da Comunidade Científica/Pesquisa Externa; um representante da Comunidade Externa; um representante dos docentes na categoria Ensino; e um representante Discente (UNIVASF, 2013).

Existe na Instituição outra estrutura voltada à autoavaliação, são as Comissões Próprias de Avaliação nos Colegiados (CPAC's/UNIVASF). Essas comissões são formadas para apoiar a CPA em suas atividades, são compostas por: Presidente, “membro docente efetivo indicado pelo respectivo Colegiado”; vice-presidente, “membro docente efetivo indicado pelo respectivo Colegiado”; e mais os membros representantes: um representante docente pesquisador, integrante de grupo de pesquisa, registrado no CNPq e certificado pela instituição, eleito no Colegiado; um representante docente atuante em projetos de Extensão, eleito no Colegiado; um representante dos discentes de graduação, eleito por seus pares; e um representante da comunidade externa, indicado pelo Colegiado, com atuação na área específica ou afim do respectivo curso (UNIVASF, 2013).

Dentre as competências da CPA da UNIVASF estão: conduzir e responsabilizar-se pela realização da autoavaliação nos cursos de graduação e pós-graduação

ministrados na UNIVASF, em parceria com as CPAC's; definir o calendário anual das suas atividades e o cronograma de cada execução da autoavaliação institucional, a ser observado em todos os *campi* da UNIVASF; definir os instrumentos a serem utilizados para a avaliação de cada dimensão ou aspecto da atuação Institucional da UNIVASF, de acordo com as normas de avaliação do ensino superior; propor os instrumentos a serem utilizados para a sensibilização da comunidade acadêmica e para a divulgação dos resultados das avaliações realizadas; elaborar as normas de funcionamento e o regimento das CPAC's/UNIVASF; prestar informações à Reitoria da UNIVASF e aos órgãos de avaliação do ensino superior, sempre que solicitadas; e zelar pelo cumprimento do disposto no Regimento Interno e na legislação federal concernente à avaliação do ensino superior (UNIVASF, 2013).

São atribuições das CPAC's: conduzir e responsabilizar-se pela realização da autoavaliação nos seus respectivos cursos; definir o calendário anual das suas atividades e o cronograma de cada execução; participar das reuniões convocadas pela CPA/UNIVASF; responsabilizar-se pela divulgação dos resultados da autoavaliação no âmbito do Colegiado; prestar informações à comunidade acadêmica e aos órgãos de avaliação do ensino superior, sempre que solicitadas; e zelar pelo cumprimento do disposto no Regimento Interno e na legislação federal concernente à avaliação do ensino superior (UNIVASF, 2013).

É possível encontrar na página virtual da CPA da UNIVASF (<http://www.cpa.univasf.edu.br/>) os Relatórios da avaliação interna de 2011 a 2018.

4 | CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Durante a pesquisa na Universidade Federal do Vale do São Francisco, percebeu-se que, entre os respondentes, não houve uma tendência de opinião expressivamente forte que representasse confluência de ideias entre os participantes.

Em relação à possibilidade de verificação quanto ao alinhamento dos princípios do SINAES com a abordagem utilizada nos relatórios da CPA da UNIVASF, concluiu-se que os respondentes, no geral, percebem a importância destes aparatos conceituais para o desenvolvimento da autoavaliação na instituição, contudo, a percepção que os respondentes têm acerca da utilização deles nos relatórios da CPA está concentrada na média da escala de percepção, indicando que consideram uma utilização razoável, mediana dos princípios nos referidos documentos.

Na tentativa de se identificar a utilização dos relatórios da CPA pela Administração Superior da UNIVASF, inferiu-se que os participantes divergiram acentuadamente sobre a questão, porém, percebeu-se uma inclinação no sentido de acreditarem, por exemplo, que os relatórios não estão contribuindo como poderiam para as tomadas de decisão na Administração Superior da instituição. Alguns percalços foram apresentados para a melhor atuação dos documentos neste sentido, a exemplo da

falta de tempo para consulta dos relatórios; prolixidade dos documentos; falta de adesão da comunidade acadêmica, principalmente dos estudantes, no processo de autoavaliação, o que consideram comprometer alguns resultados apresentados; falta de capacitação dos avaliadores; falta de alinhamento da teoria x prática embutidas no SINAES e na autoavaliação sugerida pelo sistema.

Em relação à análise dos relatórios da CPA da UNIVASF, percebeu-se que tais documentos são estruturados seguindo as recomendações do SINAES, principalmente no tocante aos temas que devem ser abordados, indicados nos mecanismos norteadores do sistema. Cabe também acrescentar algumas ponderações/sugestões que podem ser úteis para uma melhor utilização dos relatórios de autoavaliação da UNIVASF, principalmente no que concerne às tomadas de decisão da Administração Superior, que é o mote deste trabalho.

As sugestões apresentadas a partir de agora foram fruto da leitura crítica dos relatórios da CPA da UNIVASF e dos relatos ouvidos nas entrevistas ou angariados através dos questionários. Para que a autoavaliação detenha maior visibilidade, eficiência e eficácia nos seus empreendimentos, sugere-se que, se possível, a UNIVASF articule o funcionamento de um setor administrativo responsável pela autoavaliação institucional e que este setor trabalhe conjuntamente com o planejamento da instituição. Essa sugestão muito se respalda em relatos de participantes que expuseram diretamente essa opinião, bem como na capacidade que um setor atuante neste sentido teria para sanar adversidades como a não participação de membros da CPA nas atividades da comissão, muito por conta de suas atribuições em seus setores de lotação. Sugere-se, ademais, que todos os integrantes deste setor façam parte da CPA e estejam a par e ativos nas fases de construção, aprovação, acompanhamento e avaliação do Plano de Desenvolvimento Institucional da UNIVASF, é importante também que a avaliação deste documento seja executada em conformidade e confluência à avaliação executada pela CPA. A autoavaliação deve ser uma importante aliada para a concretização e ajustes necessários dos objetivos e metas (macro) que são estabelecidos para a instituição.

Seria importante, da mesma forma, a institucionalização de um assento da CPA no Conselho Universitário da UNIVASF. Tal medida solidificaria ainda mais a presença e atuação deste organismo nas tomadas de decisão da Instituição. Essa ação traria visibilidade dos relatórios da CPA pela Alta Gestão da universidade, culminando em sua maior e melhor utilização.

A falta de participação da comunidade acadêmica nos processos de autoavaliação institucional foi ponto deveras repisado, principalmente pelos membros entrevistados. Para esta questão, cabe propor duas alternativas que podem ser utilizadas conjunta ou separadamente. A primeira é a formulação e divulgação de um procedimento periódico de sensibilização ao público para que participem da autoavaliação institucional, isso pode ser feito, por exemplo, através da propagação de peças virtuais nas redes sociais da instituição, principalmente durante o período em que os questionários estão abertos para respostas. Durante a execução da pesquisa

foi possível verificar que as avaliações estavam disponíveis para manifestação dos discentes, docentes e técnicos administrativos, porém, nas redes sociais da UNIVASF (*Instagram e Facebook*) não foi publicado nenhum chamamento para a autoavaliação. No entanto, verificou-se que foi enviado *email* institucional para os servidores e para seis representantes da categoria estudantil informando sobre o prazo para participação. Acredita-se que uma medida mais profícua seria a divulgação midiática, que, principalmente para o grupo dos estudantes, haveria de lograr maior êxito, em termos de alcance numérico de pessoas. Evidentemente, podem existir também outras formas de sensibilização de público e que podem ser utilizadas, com ou sem prejuízo da que aqui é sugerida, o importante é que todos os envolvidos sejam alcançados pela informação e que o resultado principal seja alcançado, que é a maior aderência do público-alvo nas respostas aos questionários de autoavaliação da UNIVASF. A segunda alternativa, e que também foi levantada por um dos respondentes dos instrumentos de coleta de dados, é que haja um mecanismo invocativo ao preenchimento dos questionários que evidencie a existência da autoavaliação, disponibilizado em momentos cruciais e estratégicos na vivência acadêmica ou laboral do participante, como na etapa da matrícula dos estudantes ou progressão profissional, no caso dos técnicos administrativos e docentes.

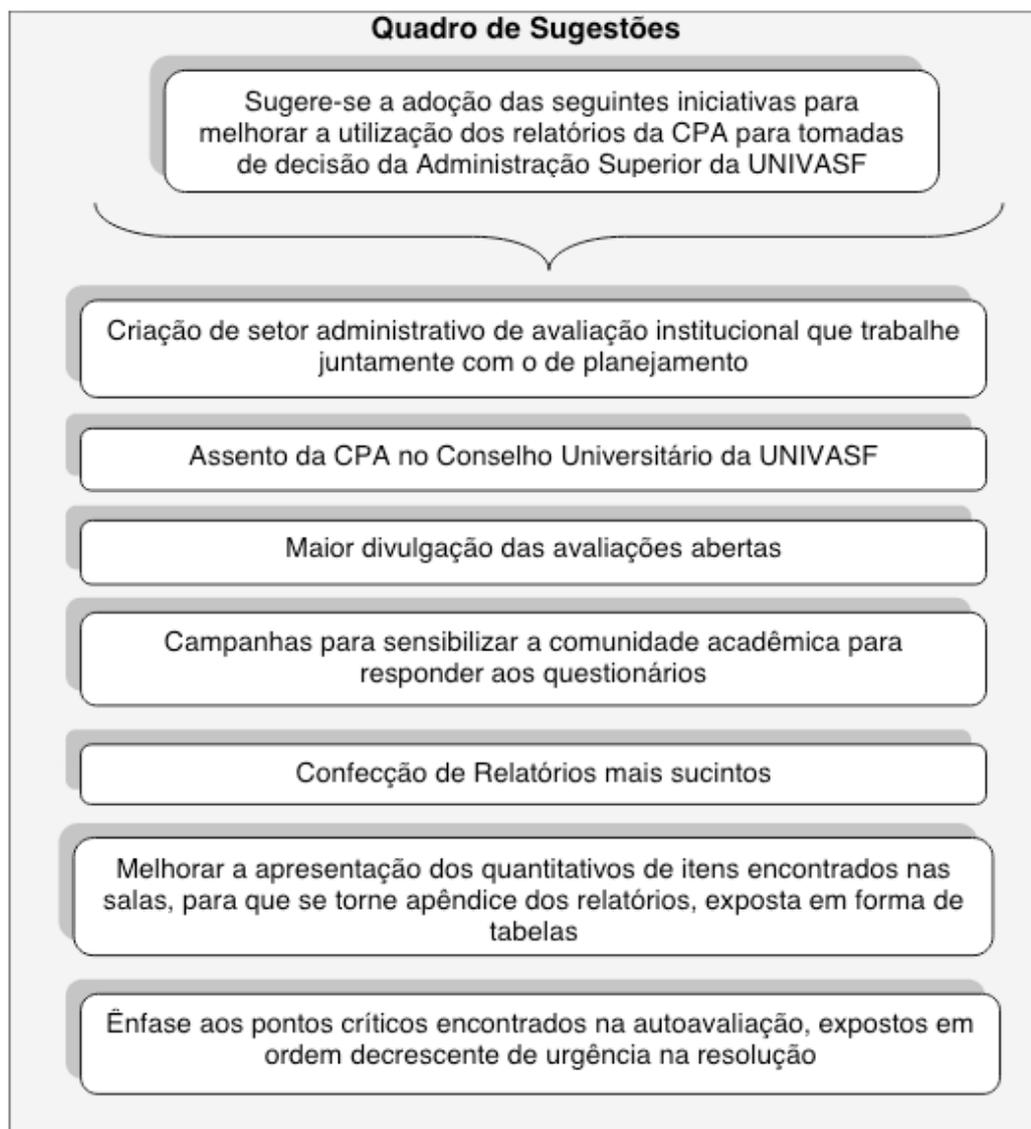
Alguns respondentes levantaram veementemente que os estudantes não se interessam em preencher os questionários, pois temem represália de algum professor no caso de atribuição de avaliação negativa, não crendo, portanto, que o processo preserva o anonimato do respondente. Sugere-se então que a informação da preservação do anonimato seja propagada impetuosamente, para não restar dúvidas, oferecendo confiança ao estudante que responderá aos questionários.

Sugere-se ainda que os relatórios sejam estruturados de forma mais sucinta; por exemplo, suprimindo dos próximos relatórios as informações que estão dispostas discursivamente acerca dos quantitativos de itens encontrados nas salas da instituição. No entanto, caso a comissão entenda que se trata de informações indispensáveis, elas poderiam ser apêndices dos relatórios e expostas em forma de tabelas.

Outra proposta seria no sentido de que os relatórios das CPAC's não fossem tratados como apêndices dos relatórios da CPA, mas considerados como outras peças de autoavaliação, ficando disponíveis à parte do relatório principal na página virtual da CPA da UNIVASF.

Sugere-se também que os relatórios possam ser estruturados de maneira mais sucinta e esquemática, dando prioridade, quando couber, à apresentação dos resultados em forma de tabelas, por exemplo. É interessante também que seja dada ênfase aos pontos críticos observados através das respostas aos questionários e visitas *in loco*, abrindo espaço específico para destacar e discutir tais itens, essa medida pode contribuir na organização de gargalos a serem suplantados pela instituição, as informações podem ser classificadas por nível de urgência na solução, por exemplo, para uma melhor visualização de quais necessidades são mais prementes.

Destaque-se a seguir um quadro resumo que esquematiza e resume as sugestões aqui expostas para um melhor aproveitamento dos relatórios da CPA para as tomadas de decisão da Administração Superior da UNIVASF.



Quadro 1: Quadro de sugestões

Fonte: Elaboração própria, 2017.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 10.861, de 2004. **Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.** [Brasília], 14 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em: 02 ago. 2019.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais.** Petrópolis: Editora Vozes, 2013.

INEP. **Orientações gerais para o Roteiro da autoavaliação das instituições.** Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/superior/sinaes/orientacoes_sinaes.pdf>. Acesso em 15 jul. 2016.

LIMA, Cláudia Ibiapina. **Autoavaliação nas Instituições de Ensino Superior (IES) do Ceará sob a égide do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)**. 2010. 164 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Educação Brasileira, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

MEC. Portaria nº 2.051, de 09 de julho de 2004. **Regulamenta os procedimentos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído na Lei Nº 10.861, de 14 de Abril de 2004**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/PORTARIA_2051.pdf>. Acesso em: 15 set. 2015.

SILVA, Assis Leão da; GOMES, Alfredo Macedo. Avaliação institucional no contexto do SINAES: a cpa em questão. **Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas, v. 16, n. 3, p.573-601, abr. 2011.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

UNIVASF. Resolução nº 09/2013, de 18 de outubro de 2013. **Altera a Resolução Nº 07/2005-CONUNI que estabelece o Regimento Interno da Comissão Própria de Avaliação Institucional da Universidade Federal do Vale do São Francisco**.

ATUAÇÃO DOS AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE COMO POLÍTICA PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Rúbian Corrêa Coutinho

Rúbian Corrêa Coutinho – Mestranda com o Projeto “Atuação dos Agentes Comunitários de Saúde como Política Pública no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher” - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais. E-mail: rubian.coutinho@gmail.com

Fabiana da Cunha Saddi

Fabiana da Cunha Saddi – Mestra, Doutora e Pos-doc em Ciências Sociais. Orientadora no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais. E-mail: fabianasaddi1@gmail.com

RESUMO: O presente trabalho aborda sobre a violência de gênero e suas especificidades, as políticas públicas no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher no contexto atual, seu conceito e como é gestada e implementada. Apresenta ainda, a necessidade de implementação de uma rede de atendimento multiprofissional qualificada que permita a mulher romper o ciclo da violência, tendo os agentes comunitários de saúde como uma importante política pública preventiva.¹

PALAVRAS-CHAVE: Mulheres. Agentes

Comunitários de Saúde. Violência Doméstica. Políticas Públicas. Lei Maria da Penha.

ABSTRACT: This study deals with gender violence and its specificities, public policies in the face of domestic and family violence against women in the current context, its concept and how it is conceived and implemented. It also presents the need to implement a qualified multiprofessional care network that allows women to break the cycle of violence, with community health agents as an important preventive public policy.

KEYWORDS: Women. Community Health Agents. Domestic Violence. Public policy. Maria da Penha Law.

1 | INTRODUÇÃO

O fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher é complexo e assola uma boa parcela da população mundial. Segundo Presser (2008, p.57) a violência de gênero é um fenômeno que se encontra em todos os espaços sociais, não respeita fronteiras de classe social, etnia, religião, idade ou escolaridade. Saffioti (1999, p.88) aponta que ao ocorrer a violência doméstica numa relação afetiva, a ruptura necessita de intervenção externa, pois, é difícil

1 Versão preliminar do Capítulo nº1 da Dissertação de Mestrado .

para mulher sair da relação sem o auxílio externo. “Até que isto ocorra, descreve com uma trajetória oscilante, movimentos da saída da relação e de retorno a ela”.

Conforme a pesquisa denominada " Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil" realizada em 2016, pelo Instituto Data Folha juntamente com Instituto Avon , a ONG Canadá 150 e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, temos o seguinte diagnóstico:

[...] 503 mulheres foram vítimas de agressão física a cada hora em 2016; 61% o agressor era conhecido- 19% companheiros - 16% ex-companheiros; 12 milhões sofreram ofensa verbal; 4% 1,9 milhão sofreram ameaça com faca ou arma de fogo- 3%1, 4 milhões sofreram espancamento ou tentativa de estrangulamento.

Devido aos índices recentes e alarmantes, realizar pesquisas nesta área como se pretende é muito importante, bem como o fomento de espaços de discussão são necessários, pois possibilitam o alcance de resultados mais eficazes no que tange à políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher.

A proposta de pesquisa visa investigar e refletir sobre a eficácia da rede de atenção à saúde que é outra importante porta de entrada, sendo uma das áreas fundamentais na estruturação de uma política pública de prevenção e combate à violência contra a mulher, considerada também um problema de saúde pública.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o acesso universal da saúde e a garantia de políticas públicas sociais e econômicas, a organização de um Sistema Único de Saúde, o que propiciou em 1991 a criação do Programa de Agentes Comunitárias de Saúde.

O Agente Comunitário de Saúde estabelece a ligação entre as famílias e o serviço de saúde, pois visita cada domicílio pelo menos uma vez por mês, também realiza o mapeamento de cada área, faz o cadastramento das famílias e estimula os saberes da comunidade para práticas que proporcionem melhores condições de saúde e de vida, logo tem um papel fundamental nas ações básicas de saúde é um agente transformador de saúde.

Como instrumento de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher surgiu a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Maria da Penha, que estabeleceu como primordial o desenvolvimento de políticas públicas preventivas, logo temos que a atuação dos agentes comunitários de saúde encontra-se inserida nesta perspectiva e merece um maior investimento do governo.

Considerando que a Unidades de Saúde da Família (USFs) contam com profissionais que vivenciam os problemas da comunidade e mantém vínculo com os moradores, acredita-se que podem ser grandes aliados na identificação e na prevenção à violência contra a mulher, bem como na assistência às vítimas, pois constituem a porta de entrada do sistema de saúde.(BROCH et. al, 2011, p.3744)

Na vivência profissional junto à 63ª Promotoria de Justiça em Goiânia, com atribuição perante o 1º Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, percebemos a necessidade de se buscar formas preventivas mais eficazes, que possam propiciar à mulher o reconhecimento da situação de violência em que se

encontram, sentirem-se acolhidas, apoiadas e fortalecidas para tomarem atitudes de ruptura.

Os agentes comunitários de saúde residem na região onde trabalham, conhecem seu público de atendimento, assim estabelece o vínculo com a comunidade e com a vítima de violência, que se sente segura em confidenciar a violência sofrida no lar, resulta então, um recurso estratégico extraordinário, bem como ressalta Hesler et al. (2013, p. 181):

É neste contexto que o trabalho das equipes de Saúde da Família configura-se elemento-chave na identificação de casos de violência na criação de vínculo com mulheres vítimas desses eventos, na estruturação de estratégias de enfrentamento e de ações de prevenção e promoção.

Também serão levantadas quais as estratégias de implementação de políticas públicas de atuação dos agentes comunitários de saúde no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher e o que consta na agenda da Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia como proposta de atuação dos agentes comunitários de saúde.

Além desses objetivos, visa ainda averiguar a atuação dos agentes comunitários de saúde nos bairros de Goiânia, com maior índice de violência doméstica contra a mulher, como política pública preventiva no combate à violência contra a mulher e se esta estratégia de intervenção, promoveu uma redução no índice de violência doméstica e familiar contra a mulher e a ajudou na ruptura do ciclo da violência.

BREVE DIGRESSÃO HISTÓRICA

Fazendo uma pequena digressão histórica, temos que no Brasil, na década de 1990 a necessidade de aumentar a celeridade na prestação jurisdicional do Estado, propiciou que entrasse em vigor no Brasil, a Lei nº 9.099/95, que estabelecia penas alternativas para crimes de menor potencial ofensivo e rito processual simplificado, o que levou a uma banalização da violência doméstica do homem contra a mulher.

A inaplicabilidade da Lei nº 9.099/95 resultou que, em todo país, os movimentos sociais feministas representados por um consórcio de ONGs, se pronunciassem criticando o funcionamento da máquina judiciária e pressionando o Legislativo, através da divulgação de dados e debates via *internet* e fóruns nacionais, estaduais e locais com discussão ampla sobre a temática. Como resultado dessa mobilização emerge uma nova concepção na sociedade no que se refere ao respeito às diferenças e à promoção da equidade de gênero.

Em meio ao desinteresse do Estado, surge o caso de Maria da Penha Maia Fernandes que mesmo depois de ter sofrido duas tentativas de homicídios com provas e denúncias ofertadas em 1984 pelo Ministério Público até 1998, nenhuma punição havia ocorrido.

Entidades nacionais e internacionais de defesa dos direitos da mulher em 1998

encaminharam denúncia apresentada pela própria Maria da Penha à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão da Organização dos Estados Americanos (OEA), informando a inoperância da Justiça Brasileira.

O Relatório 54/2001 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos responsabilizou o Estado Brasileiro, e, estabeleceu diretrizes de políticas públicas voltadas à prevenção, punição e erradicação da violência contra mulher. Este documento ganhou repercussão internacional e serviu de mote para o restabelecimento da discussão do tema, com participação decisiva dos movimentos sociais de mulheres no processo de elaboração da Lei nº 11.340/06, que trata de coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher nos termos do §8º do artigo 226 da Constituição Federal e da Convenção de Belém do Pará .

Atualmente, o movimento de mulheres brasileiro tem como preocupação dar efetividade à Lei nº 11.340/06, também conhecida como Lei Maria da Penha, e às suas medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, com ampla divulgação favorecida pelos meios de comunicação, esclarecendo a sociedade quanto a questão de gênero, ocupando espaços no cenário político nacional.

A Lei Maria da Penha confere ao Estado a obrigação de atuar e apresenta um conjunto de propostas que podem produzir importantes impactos sociais para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres, através de respostas efetivas por meio de políticas públicas voltadas para: a) prevenção; b) atenção; c) proteção; d) punição; e) reeducação, reconhecendo as distintas vulnerabilidades sociais das agredidas.

A Lei Maria da Penha prevê mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, estabelece que os órgãos governamentais deverão atuar preventivamente e também implementar políticas públicas como a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Delegacias da Mulher, Centros de Referência e Casas Abrigos para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Considerando que a finalidade precípua da Lei Maria da Penha é dar a devida proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar, principalmente ante aos elevados índices de violência praticada contra a mulher, conforme a pesquisa anteriormente citada, denominada " Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil " , necessário se faz toda e qualquer ação ou medidas integradas de prevenção, previstas no artigo 8º e seguintes da referida Lei.

Para mulher em situação de violência além das Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher e Casas-abrigo é preciso disponibilizar outros equipamentos de atendimento, como por exemplo, o centro de referência especializado no atendimento social e psicológico, que servirá de primeiro elo de uma rede específica de atendimento aos outros serviços dos quais ela por ventura venha a necessitar.

O Relatório Mundial sobre Violência e Saúde, de 2002, realizado pela Organização

Mundial de Saúde, (OMS) de acordo com Campos (2010, p.22), define a violência doméstica como um fenômeno global e de implicações trágicas não só na vida das mulheres, mas em toda sociedade, sendo um problema mundial de saúde pública e que a violência psicológica e física acontecem juntas em mais de um terço dos relacionamentos.

O Programa de Agentes Comunitárias de Saúde, segundo Fraga (2011, p.6) visava reduzir os índices alarmantes de mortalidade infantil e materna na região do nordeste, cujos resultados positivos levaram ao surgimento em 1994 do Programa de Saúde da Família (PSF), o qual reorientava a estratégia de atenção básica vinculada à comunidade, com uma equipe multiprofissional composta por um(a) médico(a), um(a) enfermeiro(a), um(a) auxiliar técnico(a) de enfermagem e de cinco a seis agentes comunitários(as) de saúde. A proposta do Programa de Saúde da Família é levar às famílias, principalmente, das regiões periféricas das grandes cidades, uma melhor qualidade de vida, por intermédio de visitas domiciliares realizadas pelos agentes comunitários de saúde, responsável por uma Micro-área, sendo que a população não deve ultrapassar a 750 pessoas (BRASIL, 2006, p. 66).

A institucionalização do enfrentamento à violência doméstica no Brasil com a Lei Maria da Penha, que é um grande instrumento de combate à violência contra a mulher, assevera Meneghel et al. (2013, p. 695) que “não há dúvida que a Lei veio para ficar, através dela a violência contra a mulher foi positivada e colocada em pauta como um direito humano fundamental para as mulheres”.

A Lei Maria da Penha estabelece um conjunto de diretrizes, princípios, normas e políticas públicas de proteção, que reforçam a rede de atendimento à mulher em situação de violência. Entretanto, apesar de alguns avanços, ainda encontra-se precária e dificulta a mulher romper o ciclo da violência, sendo possível a transformação dessa realidade, por meio de ações preventivas realizadas diretamente pelos agentes comunitários de saúde.

REFERENCIAL TEÓRICO

Apesar da sociedade moderna romper com as formas tradicionais de sua organização, permitindo uma melhoria na condição das mulheres, adverte Cyrino (2009, p.66) que “ainda persistem na contemporaneidade, relações hierárquicas entre os gêneros em que os homens assumem, na vida social, as posições dominantes e mais valorizadas”.

Nos anos de 1970 os estudos dessa relação hierárquica desigual a que as mulheres estão submetidas, permitiram o surgimento do conceito de gênero como um modo primordial de significar as relações de poder. As pesquisas sobre gênero apontaram várias concepções, como esclarece Farah (2004, p. 48) “a vertente pós-estruturalista, por sua vez, destaca o caráter histórico das diferenças entre os gêneros e a própria construção social da percepção da diferença sexual”, porém há um consenso

mais aglutinador, que segundo Saffioti (1999, p.82) “gênero é a construção social do masculino e do feminino”.

Diante do conceito de Saffioti (1999, p.82) se extrai que a desigualdade embasada no gênero é resultante do patriarcado, sistema de poder vigente na sociedade, que mantém a dominação e exploração de mulheres. Essas opiniões anteriores leva a conclusão de Presser (2008, p. 57) que “dentro da família, as desigualdades produzidas por gênero e idade são as principais determinantes das relações violentas que nela se constituem”.

A violência contra a mulher, por sua vez, é conceituada como qualquer ação ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico, tanto no âmbito público como no privado (CLADEN, 2000). Ressalta Barsted (2006, p.54) que a Recomendação nº 19 da CEDAW - Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - em 1992, reconheceu que a violência contra mulher é uma grave forma de discriminação, que reflete e perpetua a subordinação das mulheres e para superá-la, nas esferas pública e privada, exige-se a atuação dos Estados Membros, por meio de medidas legislativas e políticas sociais.

Costa (2006, p.46) afirma que “embora a violência de gênero, de suas formas mais sutis até as mais brutais, esteja muito presente no cotidiano das mulheres, seu combate e prevenção só recentemente passaram a fazer parte da agenda do poder público no Brasil”.

Reforçando opinião, segundo Costa (2006, p. 46) vale lembrar que na década de 1980, o movimento feminista e de mulheres pressionaram o Governo para criar as Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres, que segundo Almeida et al. (2004, p.39) era uma política pública, destinada a atender “uma população feminina, descontentada pelas rotineiras e privilegiadas ações e políticas do Estado”.

Entretanto, adverte Farah (2004, p.51) que em 1988 as mulheres brasileiras tiveram uma participação efetiva na Assembleia Nacional Constituinte, cujas propostas relativas à saúde, família, trabalho, violência, discriminação, cultura e propriedade da terra foram incorporadas à Constituição. Na sequência foi criada em 1º de janeiro de 2003 a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, que possuiu *status* de ministério.

O processo de gestação de políticas públicas para a grande maioria da população brasileira está envolta numa névoa espessa, com mecanismos de formulação e elaboração de difícil compreensão que, segundo Bandeira (2002, p.41), encontram-se atrelados aos interesses privados, em apelos clientelistas que sobrepujam as demandas sociopolíticas.

Apesar dessa estrutura administrativa apresentar-se pouco permeável, explica Sell (2006, p.200) que com a democratização, o Estado Brasileiro criou vários tipos de conselhos, fóruns ou outras instâncias nas quais os movimentos sociais são convidados a participar na formulação de políticas públicas. Entretanto, Filho (2004, p.79) observa que “a maioria dos Conselhos, hoje, sofre de uma certa apatia, ou, quando muito,

apenas corrobora e ratifica decisões encaminhadas pelos representantes do setor público”.

A despeito dessas considerações sobre as dificuldades de mobilização social, para Barsted (2006, p.66), a Lei nº 11.340 em 2006 foi sancionada em decorrência dos avanços dos movimentos feministas e de mulheres. Esta lei apresenta-se como um grande instrumento de inclusão social, situa-se no campo das ações afirmativas, como forma de promover a almejada isonomia entre homens e mulheres (CUNHA, et al. 2014, p.45).

Campos (2010, p.21) considera a Lei Maria da Penha como um novo paradigma jurídico, devido sua natureza de político-criminal de gênero. Em sentido contrário Santin (2006) diz que é uma lei discriminatória, visa proteger apenas um segmento de pessoas, ou seja, a mulher, e, a norma deve atingir a todos. Na concepção de Azevedo (2007, p.15), a referida lei não contemplou o paradigma de gênero, pois retirou a mulher da discussão do problema, o que dificulta uma solução satisfatória do conflito.

A socióloga Debert (2007, p.166) aponta como fator de preocupação “é o encapsulamento da violência pela criminalidade e o risco concomitante de transformar a defesa das mulheres na defesa da família.”

A Lei Maria da Penha representa um grande avanço no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, pois abre um leque de possibilidades e estratégias., Conforme Fonseca (2009, p. 975), o sistema de saúde não pode se eximir de enfrentar o problema em virtude dos efeitos causados à saúde da mulher, incluindo todos que fazem parte de sua vida.

Nesta perspectiva, temos que se faz necessário aprofundar o estudo sobre a importância da atuação da equipe que compõem as Unidades de Saúde, que conforme Broch et. al .(2016, p. 3744) “contam com profissionais que vivenciam os problemas da comunidade e mantem vínculo com os moradores, acredita-se que podem ser grandes aliados na identificação e na prevenção à violência contra a mulher”.

A capacitação em violência de gênero, tendo como categoria de análise a relação de submissão imposta pelo homem à mulher, que resulta não só violência física, como também a psicológica, sexual, patrimonial, moral e outras, devem fazer parte da formação dos agentes comunitários de saúde, como também em outros órgãos públicos.

Percebe-se que muitos agentes públicos não estão preparados ou são poucos sensíveis à situação de violência apresentada pela mulher, fazendo com que esta desista de sair do ciclo da violência. Sobre o treinamento e especialização para o atendimento alerta Pasinato (2006, p. 163):

O primeiro atendimento que a mulher recebe tem um papel fundamental sobre as decisões que tomará quanto a permanecer na relação violenta ou buscar novas saídas para sua vida. Para que este atendimento ocorra de forma integral é preciso que todos os funcionários sejam treinados e sensibilizados para as especificidades da violência que se baseia nas diferenças de gênero.

Para Motta (2006, p. 120), no âmbito das políticas públicas, a capacitação e o treinamento adequado aos profissionais que trabalham no atendimento à mulher em situação de violência garantirão um atendimento eficaz, evitando que ocorra a violência institucionalizada, que são situações constrangedoras sofridas pela mulher no momento em que esta decide recorrer aos serviços de proteção oferecidos pelo Estado.

Com a finalidade de evitar a violência institucionalizada, as práticas educativas no que tange à noção de violência de gênero para os agentes públicos devem ser uma constante, o que garantirá um atendimento ético, sem preconceitos e humanizado à mulher em situação de violência.

O desafio para atuação do poder público é construir instrumentos de ação que cheguem ao cotidiano das mulheres, por meio de uma política que amplie o atendimento direto, aumente substancialmente o número de portas de entrada e construa uma inter-relação e coordenação das diversas áreas de atenção, estabelecendo uma lógica integrada entre prevenção e atendimento. (COSTA et al. 2006, p. 61).

Como visto anteriormente, a estratégia de um atendimento qualificado pelos agentes comunitários de saúde desponta como uma possibilidade inovadora e eficaz se houver atenção e investimento na formação desses agentes públicos. Neste sentido, complementa Lira et al. (2012, p. 928):

O vínculo que os profissionais desse modelo de atenção constroem com a comunidade aproxima-os de cada integrante das famílias, criando um espaço de acolhimento e confiança para as usuárias relatarem situações de violências vividas em casa.

Entretanto, não se pode deixar de mencionar que alguns autores que se dedicam a estudar as ações estratégicas de atenção primária à saúde, exercida pelos agentes comunitários de saúde, percebem como fatores impeditivos para o bom desempenho de suas atribuições junto às famílias, “a falta de limites em suas atribuições; condições precárias; obstáculos na relação com a comunidade e equipes; fragilidade na formação profissional e burocratização” (ALONSO, et al. p. 1).

Em relação às dificuldades também conclui Pedraza (2017, p. 103):

O ACS atua, também, em tarefas burocráticas que descaracterizam suas atribuições e podem prejudicar o seu desempenho. É importante que o agente não assuma tais responsabilidades de forma que sua atuação corresponda às expectativas sobre ele depositadas. Sugere-se a adoção de medidas que possam potencializar o trabalho do ACS como a inclusão de pessoal administrativo nas equipes de saúde, capacitação, educação permanente e sensibilização sobre a importância do desenvolvimento de ações de promoção da saúde e prevenção de agravos de forma adequada.

Tal situação reforçou outro aspecto verificado na pesquisa de Hesler (2013, p. 185) que há comprometimento dos agentes comunitários de saúde no que se refere à atenção às mulheres vítimas de violência, todavia, “suas ações não têm se traduzido em práticas efetivas para enfrentar esse problema”, ao final arremata que “o setor saúde não incorporou a violência contra as mulheres como desafio de recriar, por

exemplo, a compreensão de gênero”.

Mesmo que se considerem essas ponderações relacionadas às dificuldades dos agentes comunitários, existem fatores favoráveis a considerar, como bem verificou Fraga (2011, p.22) "o Agente Comunitário de Saúde torna-se a "alma" do Programa de Saúde da Família, pois é através dele que os demais profissionais que integram a equipe de saúde conhecem os usuários e o campo de trabalho", podendo desta forma estabelecer estratégias mais adequadas.

Diante das considerações acima apontadas, verifica-se que a implementação e o fortalecimento de políticas públicas preventivas, como o trabalho dos agentes comunitários de saúde, são essenciais para garantir mecanismos de atenção e proteção à mulher em situação de violência doméstica, evitando que ocorra sua revitimização diante dos deficitários serviços que fazem parte da rede de atendimento.

METODOLOGIA

O caminho que será trilhado para o desenvolvimento do presente projeto de pesquisa adotará estratégias de investigação; levantamento de material bibliográfico e documental, aplicação de questionários, entrevistas, portanto, temos inicialmente aplicação dos métodos de pesquisa classificados como exploratória e descritiva.

Para essa abordagem segundo Mendonça et al. (2003, p.73) a pesquisa exploratória “é o primeiro passo de todo trabalho científico. Sua finalidade é obter maiores informações sobre determinado assunto, com o objetivo de delimitar o tema de um trabalho, definir seus objetivos, formular hipóteses, descobrir um novo tipo de enfoque.” Também adverte o autor que a pesquisa exploratória além de ser preparatória para outro tipo de pesquisa, na maioria dos casos, ela utiliza-se da técnica da pesquisa bibliográfica.

Em relação à pesquisa descritiva, Gil (2010, p. 28) esclarece que “são as que se propõem a estudar o nível de atendimento dos órgãos públicos de uma comunidade, as condições de habitação de seus habitantes, o índice de criminalidade que aí se registra etc.” Segundo Mendonça et al. (2003, p.73) “é a técnica padronizada da coleta de dados realizada pela observação sistemática e do uso de questionários”. Comenta Mendonça et al. (2003, p.73) que não se pode pensar em métodos e tipos de pesquisa isolados uns dos outros, a complementariedade entre ambos é necessária para atender a complexidade das investigações científicas.

A coleta de documentos, ainda a ser elaborada, ocorrerá na 63ª Promotoria de Justiça de Goiânia, Juizado Especial de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher e na Delegacia Especial da Mulher da Capital, na Secretaria da Mulher do Estado de Goiás e Secretaria da Mulher do Município de Goiânia, Secretaria Municipal de Saúde e Unidades de Saúde Básicas de Goiânia, e outros órgãos que se fizerem necessários durante a coleta, que venham a enriquecer com informações necessárias

a pesquisa.

O levantamento bibliográfico será realizado em bibliotecas locais, livrarias, Internet, centros de referenciamento e documentos em organizações femininas. Esta pesquisa bibliográfica tem por finalidade conhecer a visão predominante e facilitar na análise dos dados apurados no Juizado Especial da Mulher e a Delegacia Especial da Mulher, confrontados com documentos e as entrevistas realizadas com os responsáveis dos órgãos do Estado e Município.

A pesquisa será qualitativa e quantitativa, sobre a primeira esclarece Minayo (2012, p.21):

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes.

Quanto à pesquisa quantitativa ensina Mendonça et al. (2003, p.74) que “tem por objetivo traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las, utilizando-se de recursos e técnicas estatísticas.

Todavia, esse enfoque misto da pesquisa é possível, pois para Minayo (2012, p.21) “os dois tipos de abordagem e os dados delas advindos, porém, não são incompatíveis. Entre eles há uma oposição complementar que, quando bem trabalhada teórica e praticamente, produz riqueza de informações, aprofundamento e maior fidedignidade interpretativa.”

Como instrumentos de coleta de dados serão utilizados o questionário e a entrevista, tendo esta como objetivo principal segundo Lakatos et al. (p. 198) a “obtenção de informações do entrevistado , sobre determinado assunto ou problema”, ela será padronizada ou estruturada porque seguirá um roteiro previamente estabelecido. Quanto à pesquisa quantitativa será utilizado apenas o formulário, com perguntas fechadas.

No sentido de obter respostas às inquietações apontadas neste projeto de pesquisa, primeiramente, será levantado os dados concernentes aos 10(dez) bairros de maior índice de violência doméstica e familiar contra a mulher, por meio de denúncias oferecidas no ano de 2017, pela 63ª Promotoria de Justiça de Goiânia. Haverá um sorteio aleatório de dois bairros que passarão a ser nosso campo de pesquisa.

Será realizado um levantamento do grupo amostral a ser pesquisado, ou seja, dos agentes comunitários de saúde vinculados ao Programa de Saúde da família e sua equipe multidisciplinar, que atuarem nos referidos bairros e ainda das famílias atendidas pelos mesmos.

Antes porém haverá a submissão do projeto acompanhado do questionário ao Comitê de Ética em Pesquisa na Universidade Federal de Goiás e no momento das entrevistas será observado a formalidade da assinatura pela entrevistado do Termo

de Consentimento Livre e Esclarecido e em relação às instituições públicas serão contatadas previamente e solicitado por escrito o consentimento por meio do Termo de Coparticipação no Projeto de Pesquisa.

Os dados coletados para aferir a eficácia da estratégia de política pública para a prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, conforme estabelecido na Lei Maria da Penha, por meio da atuação dos agentes comunitários de saúde, serão tabulados e a análise estatística será tratada pelo programa *Statistical Package for Social Science for Windows (SPSS)* e posteriormente será aplicado teste para averiguar se a amostra é normal ou anormal. Os resultados poderão ser apresentados em tabelas confeccionadas no Word e gráficos confeccionados no Excel.

No que tange às famílias entrevistadas, especialmente, as mulheres residentes nos domicílios visitados pelos agentes comunitários de saúde, serão transcritos os depoimentos, mantendo-se o sigilo quanto à identidade, aplicando-se a análise fenomenológica, finalizando com sistematização dos significados das falas das pessoas entrevistadas para a linguagem científica e inteligível, que permitirá a compreensão geral do fenômeno pesquisado.

Todo material pesquisado e analisado ao final serão organizados em relatório de pesquisa que se pretende realizar.

CONCLUSÃO

A proposta de investigação científica na área da saúde é instigante, pois visa verificar o que consta na agenda da Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia como propostas de atuação dos agentes comunitários de saúde no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, como também serão levantadas quais as estratégias de implementação de políticas públicas de atuação dos agentes comunitários de saúde neste enfrentamento.

Como a Lei nº 11.340/2006 confere à União, Estado e Município a obrigação de atuar preventivamente e na implementação de políticas públicas no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, é importante verificar a eficácia da estratégia de política pública para prevenção dessa violência, por meio da atuação dos agentes comunitários de saúde.

Com o levantamento de dados será possível averiguar a atuação dos agentes comunitários de saúde nos bairros de Goiânia, com maior índice de violência doméstica contra a mulher e se essa política pública preventiva como fonte primária, promoveu uma redução no índice de violência doméstica e familiar contra a mulher e ajudou na ruptura do ciclo da violência.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Carolina Maria do Carmo; BÉGUIN, Pascal Daniel; DUARTE, Francisco José de Castro

Moura. Trabalho dos agentes comunitários de saúde na Estratégia Saúde da Família: metassíntese. **Revista Saúde Pública**, São Paulo, v.52, fev. 2018. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102018000100502%26lng%3Dpt%26nrm%3Diso%26tng%3Dpt+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acessado em 30 jul. 2018.

ALMEIDA, Tânia Mara Campos de; BANDEIRA, Lourdes. Políticas públicas e violência de gênero: uma discussão com base na rotina das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) da região Centro-Oeste. **Cadernos AGENDE**, Brasília, vol. 5, 2004.

AZEVEDO, Elisa Girotti Celmer; GHRINGHELLI, Rodrigo. A violência de gênero, produção legislativa e discurso punitivo: uma análise da Lei nº 11.340/2006. **Boletim do IBCCRIM**, São Paulo, ano 14, n. 170, jan.2007.

BANDEIRA, Lourdes e VASCONCELOS, Marcia. Equidade de gênero e políticas públicas. Brasília: **Cadernos AGENDE**, v.3, 2002.

BARSTED, Leila Linhares. **Uma vida sem violência: o desafio das mulheres**. Rio de Janeiro, out.2006. Disponível em: <<http://www.direitos.org.br>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs1 a 6/94. - Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 88p.

BRASIL. **Lei Maria da Penha** - Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/.../lei-maria-da-penha-lei-11340-06>>. Acesso em: 20 out. 2007.

BRASIL. **Política Nacional de Atenção Básica**. Série Pacto pela Saúde, v. 4. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

BROCH, D. et al. Violência doméstica contra a mulher: representações sociais de agentes comunitários de saúde. **Revista de Enfermagem**. UFPE. Recife, out. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaenfermagem/article/download/11439/13247>> Acesso em: 30 jul. 2018.

CAMPOS, Carmen Hein de. Lei Maria da Penha: um novo desafio jurídico. In: LIMA, Fausto Rodrigues de, e SANTOS, Claudiene. **Violência doméstica: vulnerabilidades e desafios na intervenção criminal e multidisciplinar**. RJ, Editora Lumen Juris, 2010.

CLADEM, Brasil. Disponível em: <<http://www.cladem.org/>>. Acesso em: 04 jun. 2009.

COSTA, Maria Luiza da; GODINHO, Tatau. O desafio de Construir Redes de Atenção às Mulheres em Situação de Violência. **Cadernos AGENDE**, Brasília, 2006.

CUNHA, Rogério Sanches; PINTO, Ronaldo Batista. **Violência doméstica (Lei Maria da Penha): Lei 11.340/2006. Comentada artigo por artigo**. SP, Editora Revista dos Tribunais, 2007.

CYRINO, Rafaela. Trabalho, temporalidade e representações sociais de gênero: uma análise da articulação entre trabalho doméstico e assalariado. **Sociologias**, jun. 2009, n.21. ISSN 1517-4522. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222009000100005> Acesso em : 4 nov. 2010.

DEBERT, Grin Guita; GREGORI, Maria Filomena. Violência e gênero: novas proposta, velhos dilemas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23. n.66, fev.2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092008000100011>> Acesso em: 13 out. 2010.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. Florianópolis: **Revista Estudos Feministas**. FGV-EASP, SP, v. 12, n. 1, janeiro-abr., 2004. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2004000100004&script=sci_abstract>. Acesso em 5 mar. 2010.

FILHO, Roberto de Oliveira M. Fundamentos para a criação do Conselho de Políticas Públicas. In: RABELO, Francisco Chagas E. e BERNARDES, Genilda D'arc (orgs.). **Políticas Públicas e sociedade civil**. Goiânia: Cãnone Editorial, 2004.

FONSECA, R. et al. Violência doméstica contra a mulher na visão do agente comunitário de saúde. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, v. 17, n. 6, p. 974-980, 1 dez. 2009. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rlae/v17n6/pt_08.pdf> Acesso em: 30 jul. 2018.

FRAGA, Otávia de Souza. Agente comunitário de saúde: elo entre a comunidade e a equipe da ESF? **Nescon Medicina**, UFMG, 2011. Disponível em: <<https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/pesquisa/simples/AGENTE%20COMUNITARIO%20DE%20SAUDE:%20ELO%20ENTRE%20A%20COMUNIDADE%20E%20A%20EQUI/>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HESLER, Lilian Zielke; COSTA, Darielli Gindri; COLOMÉ, Isabel Cristina dos Santos. Violência contra as mulheres na perspectiva dos agentes comunitários de saúde. **Revista Gaúcha de Enfermagem**. Porto Alegre, v. 34, n. 1, março, 2013. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-14472013000100023> Acesso em: 30 jul. 2018.

INSTITUTO DATA FOLHA " INSTITUTO AVON-ONG CANADÁ 150- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Campanha "Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil**. Disponível em: < www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/.../relatorio-pesquisa-vs4.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

IRA, Carla Emanuella Pereira Rodrigues de; SILVA, Patrícia de Paula Alves Costa da; TRINDADE, Ruth França Cizino da. Conduta dos agentes comunitários diante de casos de violência familiar. **Revista Eletrônica de Enfermagem**. ISSN 1518-1944 UFG. Disponível em: < <https://www.fen.ufg.br/revista/v14/n4/pdf/v14n4a22.pdf>> . Acesso em: 30 jul. 2018

MENDONÇA, A. F. et al. **Metodologia científica**: guia para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos. Faculdades Alfa Livraria. Goiânia, 2003.

MENEGHEL, S. N. et al. Repercussões da Lei Maria da Penha no enfrentamento da violência de gênero. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro v. 18, n.3, março, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social**. 32 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

MOTTA, Débora Menezes da Silva; SOUZA, Juliana Marcondes Pedrosa. O sentido das capacitações de profissionais na perspectiva de gênero. In: O desafio de Construir Redes de Atenção às Mulheres em Situação de Violência. **Cadernos AGENDE**, Brasília, cap. 5, 2006.

PEDRAZA, Dixis Figueroa; SANTOS, Iná. Perfil e atuação do agente comunitário no contexto da Estratégia Saúde da Família em dois municípios da Paraíba. **Interações**. Campo Grande, MS, v. 18, n.3, jul./set. 2017. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/inter/v18n3/1518-7012-inter-18-03-0097.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.

PASINATO, Wânia. Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? Civitas " Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v.10, n. 2, mai-ago, 2010. Disponível em: < www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks%26ref%3D000173%26pid%3DS0034-7612201400030000500021%26ln>

g%3Dpt+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em: 17 abr. 2013.

PRESSER, Adriana Dewes; MENEGHEL, Stela Nazareth; HENNINGTON, Élide Azevedo. Mulheres enfrentando as violências: a voz dos operadores sociais. **Saúde e Sociedade**, v. 17, nº 03, set. 2008. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902008000300013>. Acesso em : 20 jun. 2015

SAFFIOTI, Heleieth I. B.. Já se mete a colher em briga de marido e mulher. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 13, n. 4, dez. 1999, p. 82-91. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88391999000400009&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 18 jun. 2009. doi: 10.1590/S0102-88391999000400009.

SANTIN, Valter Foletto. **Igualdade constitucional na violência doméstica**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, 33, 30/09/2006. Disponível em: <http://www.apmp.com.br/juridico/artigos/docs/2006/igualdade_constitucional_santin.htm>. Acesso em: 15 out. 2007.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: Política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ, Vozes.

MÍDIA E DEMOCRACIA: RELAÇÕES DE PODER NA NARRATIVA JORNALÍSTICA SOBRE O TRABALHO DOMÉSTICO

Denise Maria Mantovani

Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, com pós-doutorado pela mesma instituição/Capes/Procad/ 2013. Foi professora do Instituto de Ciência Política, IPOL/Unb. Pesquisadora em gênero, mídia e representação política. Email para contato: denisemantovani@yahoo.com.br.

Renan da Silva Rodrigues Almeida

Mestrando em ciência política no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (Ipol/Unb). Email para contato: renan.sralmeida@gmail.com

RESUMO: O presente artigo discute a abordagem utilizada pelo noticiário jornalístico empresarial para tratar da regulamentação do trabalho doméstico. O intuito é refletir sobre a definição de sentidos, estereótipos e assimetrias que tais narrativas podem reforçar a partir dos enfoques adotados. A difusão desigual e seletiva de acontecimentos, o desequilíbrio de vozes, a naturalização de papéis sociais no noticiário, a ênfase para determinados enfoques e atributos afetam compreensões sobre a representação social, o que torna as reflexões sobre os meios de comunicação de massa um tema de permanente relevância sobre as democracias contemporâneas. O texto pretende observar as posições de fala e as relações de poder

presentes na narrativa jornalística a partir de uma pesquisa empírica sobre a cobertura noticiosa envolvendo a Proposta de Emenda Constitucional conhecida como a “PEC das domésticas” e as conexões com questões como a divisão sexual e racial do trabalho, subalternidade do trabalho doméstico e a naturalização de perspectivas sociais desiguais definidas pelo gênero, raça e classe social. As conclusões do artigo, mais do que oferecer posições definitivas, pretendem contribuir para os estudos sobre mídia, democracia e relações de poder, uma vez que os dados reforçam análises que apontam os limites do pluralismo social no discurso jornalístico. Em geral, essa presença é assimétrica e hierarquizada. Ao observar especificamente como o trabalho doméstico é tratado no noticiário, verifica-se a naturalização de determinadas posições de poder e o reforço de subalternidades de gênero e raça, além de evidenciar desigualdades na valoração do trabalho doméstico.

PALAVRAS-CHAVE: mídia; gênero e política; democracia e desigualdades interseccionais; trabalho doméstico remunerado.

MÍDIA AND DEMOCRACY: POWER
RELATIONS IN THE JOURNALISTIC

ABSTRACT: This article discusses the approach used by business journalism to deal with the regulation of domestic work. The intention is to reflect on the definition of meanings, stereotypes and asymmetries that such narratives can reinforce from the approaches adopted. The unequal and selective diffusion of events, the imbalance of voices, the naturalization of social roles in the news, the emphasis on certain approaches and attributes affect understandings about social representation, which makes reflections on the mass media a topic of permanent relevance to contemporary democracies. The text intends to observe the positions of speech and the relations of power present in the journalistic narrative from an empirical research on the news coverage involving the Proposal of Constitutional Amendment (PCA) known as the “Household PCA” and the connections with questions like the sexual and racial division of labor, the subalternity of domestic labor and the naturalization of unequal social perspectives defined by gender, race, and social class. The conclusions of the article, rather than offering definitive positions, are intended to contribute to studies on media, democracy and power relations since the data reinforce analyzes that point the limits of social pluralism in journalistic discourse. In general, this presence is asymmetric and hierarchical. By specifically observing how domestic work is dealt with in the news, one finds the naturalization of certain positions of power and the reinforcement of subalternities of gender and race, as well as showing inequalities in the valuation of domestic work.

KEYWORDS: media, gender and politics; democracy and intersectional inequalities; paid domestic work.

1 | INTRODUÇÃO

Embora a profunda transformação provocada pela internet nos sistemas comunicacionais contemporâneos, os meios empresariais tradicionais de mídia (jornais impressos, rádio e televisão) permanecem centrais na definição da agenda dos acontecimentos, produzindo impacto na construção e percepção sobre a realidade social, na produção discursiva e organização dos discursos públicos dominantes. Partindo dessa premissa, o estudo busca refletir sobre o campo jornalístico tradicional entendendo que essa esfera de produção simbólica ainda preserva uma função “orgânica” de dar coerência e unidade aos acontecimentos, mesmo com as profundas transformações e tensões produzidas pela internet no ambiente comunicacional. Ou seja, do ponto de vista das subjetividades, a esfera da comunicação tradicional tende a desempenhar um papel de “mantenedora das aparências da consciência moral” da sociedade (SODRÉ, 1996, p. 54).

Tais características dão ao campo jornalístico uma importância política, no sentido de ter relevância não somente pelo poder de definir o que deve ser considerado importante para o público, mas também nas abordagens que serão selecionadas

como predominantes, orientando interpretações e conferindo sentido às disputas (BIROLI; MANTOVANI, 2010, p. 92). Essa característica no plano simbólico se reflete diretamente na construção da realidade social uma vez que tende a estabelecer uma ordem, um sentido imediato para o mundo (BOURDIEU, 2007, p. 9). Esses elementos configuram um potencial organizador das relações cotidianas.

Do ponto de vista empírico, a metodologia para a análise desses aspectos procura observar como os atributos, as imagens, as ênfases e as ausências de determinadas vozes e grupos sociais ou mesmo o lugar em que são posicionadas na narrativa noticiosa podem contribuir para reforçar preconceitos ou mesmo naturalizar hierarquias de gênero, raça e classe social a partir da forma como são construídos os registros. Na primeira parte do artigo apontamos alguns elementos teóricos sobre o papel da mídia na construção de representações, relações de poder e estereótipos sociais. Em seguida, o texto trata da discussão em torno das desigualdades de gênero, raça e classe social com ênfase para o debate sobre trabalho doméstico remunerado. A última parte procura aplicar a reflexão teórica ao estudo empírico sobre a cobertura da regulamentação do trabalho das domésticas, tendo como método a análise qualitativa dos dados compilados na amostra do presente estudo.

2 | RELAÇÕES DE PODER E ESTEREÓTIPOS NA NARRATIVA JORNALÍSTICA

Há uma compreensão presente entre estudiosos e pesquisadores de mídia e política que os meios de comunicação de massa possuem uma posição relevante no debate público, sobretudo por sua capacidade de propagação e de organização dos sentidos para as ocorrências da vida cotidiana. Tais características orientam a compreensão dos indivíduos sobre o mundo que os cerca. Quanto mais distante o indivíduo estiver dos acontecimentos, maior será a orientação de sua compreensão do mundo a partir dos registros oferecidos pela mídia (McCOMBS, 2009, p. 94). Por isso, os indivíduos tendem a acolher como parte dos elementos a compor sua interpretação sobre o mundo aquilo que for selecionado e apresentado pelo campo jornalístico como relevante.

Da mesma forma, atribuições de status, valor e julgamentos pessoais podem ser reforçados a partir de posições estruturadas pela mídia, o que pode contribuir para reforçar, reacomodar ou mesmo reativar compreensões sobre o mundo social. O que é importante considerarmos para essa reflexão é a associação entre imagens construídas pela mídia e a relação com a forma como os atores sociais são situados nessas construções, bem como as vantagens e desvantagens advindas desses registros.

O sistema midiático não apenas define o que será a agenda (o tema) a ser tratado, mas privilegia determinados esquemas narrativos para interpretar esses acontecimentos em detrimento de outros (MIGUEL, 2014, p. 143). A ideia de que certos atributos funcionam como argumentos que marcam a abordagem de determinados temas permite considerar que certas formas de “enquadrar” o conteúdo organizam e estruturam “como

nós pensamos” os temas públicos (McCombs, 2009, p.140). Esses processos não são neutros, nem desinteressados e tampouco impermeáveis às tensões, conflitos e mediações que se definem na relação com outras esferas, o que muitas vezes também pode produzir ajustes na própria construção da notícia (MANTOVANI, 2016, p. 190).

Há uma co-relação entre esse conceito e os estereótipos construídos pelas narrativas jornalísticas. Para efeito da presente análise, é importante compreender os enquadramentos como um sistema que organiza o **contexto** em que os acontecimentos são retratados “por meio de seleção, ênfase, exclusão e saliência de determinados aspectos de uma realidade que promove uma interpretação, uma avaliação moral” (McCOMBS, 2009, p.137; ENTMAN, 1993, p.52; PORTO, 2004, p.80). Um dos elementos característicos da atividade jornalística está na necessidade de “tradução” ou simplificação das ocorrências. Para isso, em geral jornalistas utilizam recursos simbólicos e de representação que auxiliam nessa tradução de forma que determinadas tipificações podem ter como efeito potencial a “naturalização de determinados estereótipos” (BIROLI, 2011, p.95).

Teóricas feministas, por exemplo, observam o quanto os meios de comunicação podem colaborar para reforçar visões que reforçam desigualdades de gênero. A pesquisadora Iris Marion Young aponta como os meios de comunicação podem atuar sobre identidades e grupos sociais produzindo injustiças e desvantagens sistemáticas a partir dos estereótipos difundidos pela mídia, embora nem sempre de maneira consciente e intencional. Tais abordagens tendem a universalizar a experiência e a cultura de grupos dominantes como padrão (YOUNG, 2000, p. 103).

Esses mecanismos operam no plano simbólico a partir da “universalização da experiência e da cultura de um grupo dominante com acesso exclusivo e privilegiado de interpretação e [nas formas de] comunicação de uma sociedade” (FRASER, 1987, apud, YOUNG, 2000, p. 103, tradução da autora). Para Young, as expressões culturais de grupos dominantes estão amplamente disseminadas, de forma que “suas expressões culturais se transformam em expressões normais ou universais” (YOUNG, 2000, p. 103). Ou seja, os grupos culturalmente subalternizados experimentam uma opressão no sentido de uma “definição construída” de *seu lugar no mundo* a partir de estereótipos ou, então, por sua invisibilidade: “os estereótipos permeiam a sociedade de tal modo que não se percebem como questionáveis” (idem, p. 104).

Esse aspecto é relevante para a presente discussão uma vez que a construção dos estereótipos na mídia é definida “de fora” dos indivíduos, situados por uma rede de significados dominantes provenientes de alguma outra parte. O trabalho doméstico remunerado e os estereótipos construídos sobre essa atividade econômica são exemplos: atividade típica de mulheres e, em sua maioria, negras, reforçando um caráter de subalternidade de gênero, além do traço cultural escravocrata e classista.

Esses mecanismos contribuem para uma pluralidade social seletiva, além de estruturar mecanismos de silenciamento e interpretação do mundo social pela perspectiva dos grupos dominantes (MIGUEL, BIROLI, 2011, p.54). Determinados discursos podem privilegiar certos valores e hierarquias sociais que justificam e sustentam sistemas de

dominação e de relações de poder.

Biroli (2011) define os estereótipos enquanto “dispositivos cognitivos que funcionam como estruturas simplificadoras e facilitadoras para novas compreensões da realidade social e dos papéis sociais que cabem aos indivíduos”. No campo da mídia, eles “podem estar na base de representações da realidade que são internalizados pelos indivíduos, orientando suas ações” (BIROLI, 2011, p.76). Os estereótipos, portanto, são peças do discurso jornalístico que funcionam como atalhos cognitivos para explicar o novo e, também, como peça de sustentação dos enquadramentos a partir da identificação com determinadas expectativas padrão. “O problema dos estereótipos na mídia remete ao problema da pluralidade de enquadramentos e perspectivas que constituem o discurso midiático” (BIROLI, 2011, p. 95), das perspectivas e de suas posições socialmente situadas que predominam nos discursos noticiosos e que estão em permanente disputa na construção das realidades sociais. Explicitam relações de poder e dominação e podem funcionar como elementos de sustentação da ordem e do *status quo* nas relações cotidianas.

3 | DIVISÃO SEXUAL DO TRABALHO E DESIGUALDADES DE GÊNERO, RAÇA E CLASSE SOCIAL

As desigualdades e hierarquias de gênero, raça, etnia e orientação sexual remetem às conexões entre sistemas orientados por relações de dominação que se cruzam e produzem padrões de marginalização, opressão e exploração, afetando os indivíduos de forma diferenciada. São muitas vezes relações cotidianas a que grupos ou indivíduos estão submetidos por meio de restrições, constrangimentos, intimidação ou humilhações que degradam as agências marcadas pelo sexo, pela cor, pela origem cultural ou social e pela situação econômica.

Injustiças culturais ou simbólicas estão vinculadas a padrões sociais de representação, interpretação e de comunicação (FRASER, 2001, p. 250). No caso de perspectivas de gênero ou de raça, por exemplo, ao difundir valores que naturalizam posições assimétricas, ou ainda, ao representar essas perspectivas por meio de uma tipologia pré concebida, pode haver o reforço dessas assimetrias. A ideia de que cabe às mulheres a responsabilidade com o trabalho doméstico e o cuidado dos filhos e da família, por exemplo, define situações desiguais e desvantagens entre homens e mulheres.

A naturalização da separação entre o público/domínio civil e o privado/domínio familiar vem sendo objeto de ampla reflexão no pensamento político contemporâneo uma vez que questiona a doutrina central do princípio liberal de igualdade entre os indivíduos. Ao mesmo tempo, expõe as desigualdades que estabelecem hierarquias em papéis de gênero construídos no interior da vida familiar. O capitalismo industrial promoveu os homens a “provedores” e as mulheres a “cuidadoras”, estruturando a

desigualdade por meio de hierarquias de gênero, raça/etnicidade e classe (BORIS, 2014, p. 102). Com a modernização das sociedades capitalistas, outro aspecto da dominação masculina se expressou com a institucionalização do trabalho da mulher fora de casa e a manutenção das tarefas do lar como “obrigações da mulher” (SAFIOTTI, 2013 [1969], p. 125). Na segunda metade do século XX, as lutas pela emancipação da mulher foram vinculadas ao valor do emprego fora de casa, rejeitando e desprezando as atividades do lar, o que reforçou o impacto pernicioso e subalternizado para as atividades vinculadas ao trabalho doméstico e ao cuidado (BORIS, 2014, p. 105).

Diante da emancipação de mulheres e a ocupação dos espaços públicos, surge uma crítica fundamental que se incorpora ao debate, expondo o aspecto da exploração racial. Presente nos questionamentos de Bell Hooks (2015) e proposta pelas teóricas feministas negras com a pergunta: “quem seria chamado para cuidar dos filhos e manter a casa?”, a crítica do movimento feminista negro expõe situações envolvendo, sobretudo, mulheres pobres e não brancas. Hooks, com isso, chama a atenção para as hierarquias raciais e as conexões entre o sistema escravocrata e a opressão vinculada à subalternidade de gênero e classe. Há uma relação de poder constituída a partir da formação do sistema capitalista moderno, sendo a colonização escravocrata o “lado oculto” dessa modernidade, que “produziu identidades raciais historicamente novas que passaram a ficar, por sua vez, associadas a hierarquias, lugares e papéis sociais correspondentes aos padrões de dominação” (BERNARDINO-COSTA, 2015, p. 149).

4 | O TRABALHO DOMÉSTICO REMUNERADO E AS RELAÇÕES DE PODER

A literatura sobre o trabalho doméstico mostra que gênero, raça, etnia e origem geográfica são “atributos” naturalizados como preferenciais para o desempenho dessa atividade e, em geral, vêm acompanhados de má remuneração e jornada de trabalho excessiva, estruturados em relações de exploração e desigualdades (BRITES, 2013, p.428).

Bernardino-Costa (2015) chama a atenção para o fato de que, apesar de modificações ocorridas ao longo dos últimos anos, o trabalho doméstico continua sendo uma importante categoria ocupacional para milhares de mulheres, principalmente afro descendentes. Das 7,2 milhões de pessoas ocupadas na atividade em 2009, 93% eram mulheres (6,7 milhões) e, dessas, 66,6% eram negras e 38,4% brancas (BERNARDINO-COSTA, 2015, p. 147). Segundo o mesmo autor, dados da OIT mostram o Brasil como o país com maior número de trabalhadores domésticos do mundo, apontando para isso fatores como a formação da sociedade brasileira, a ausência de serviços públicos como creches, escolas integrais, lavanderias públicas e a forte concentração de renda (idem, 2015, p.148).

Hierarquias de gênero e raça nas relações de trabalho historicamente produziram segregação e desigualdades salariais. Há também uma divisão hierárquica intra

gênero no trabalho doméstico: às mulheres patroas cabe a administração das tarefas domésticas e o cuidado dos filhos e às trabalhadoras o trabalho “sujo, perigoso e degradante” (HSIAO-HUNG PAI, 2004, apud, BERNARDINO- COSTA, 2015, p. 153), estabelecendo marcos de desvalorização e subalternidade para quem o desempenha. O aspecto étnico-racial em que envolve o emprego doméstico remunerado é em grande parte marcado pelo estigma oriundo da escravidão e por relações “pater(mater)nalistas” (GEORGES, 2011, apud, PARADIS; SARMENTO, 2014, p. 11) onde as relações de trabalho misturam afeto, servidão, dominação, solidariedade, hierarquia e relações pessoais e trabalhistas. Além disso, as raízes racistas e patriarcais da sociedade brasileira ampliam a desigualdade entre mulheres brancas e negras, ricas e pobres (XAVIER; WERNECK, apud, PARADIS; SARMENTO, 2014,p. 11).

No entanto, é preciso destacar que as conquistas que geraram a regulamentação do trabalho doméstico é parte de um processo de lutas, de resistência e de reconhecimento, articulado por grupos e pessoas que vivenciaram experiências de opressão, marginalização e exclusão social e, de forma coletiva, por meio da organização sindical, dos movimentos de mulheres, dos movimentos negros, movimentos das feministas negras lutaram pela conquista do respeito moral e cultural de suas identidades. Um exemplo dessa trajetória de conscientização é Laudelina de Campos Mello, que viveu entre 1904 e 1991 e teve uma importância histórica tanto no movimento negro como o feminista no Brasil, sobretudo em defesa das mulheres negras e na luta pelo reconhecimento do trabalho doméstico remunerado, retirando o tema da invisibilidade e da marginalização (NOGUEIRA; JACINO, 2013, p. 288-289).

5 | PEC DAS DOMÉSTICAS E A ABORDAGEM NA MÍDIA: ANÁLISE DOS DADOS

Até abril de 2013, as trabalhadoras domésticas brasileiras não possuíam os mesmos direitos e benefícios que os demais trabalhadores urbanos e rurais do país. A tematização do assunto na mídia no período de 2013 a 2015 foi motivada pela promulgação da Emenda Constitucional n.º 72, em abril de 2013, fruto da Proposta de Emenda à Constituição tratada pelo noticiário como “PEC das domésticas” (PEC n.º 66, de 2012, no Senado Federal e n.º 578, de 2010, na Câmara dos Deputados) e pela sanção presidencial, em junho de 2015, da Lei Complementar n.º 150, que regulamentou a Emenda Constitucional.

Corpus e Metodologia – O trabalho metodológico consistiu em analisar os textos noticiosos que trataram sobre a temática nos jornais *Folha de S.Paulo*, *O Globo* e *Jornal Nacional* no período compreendido entre janeiro de 2013 até dezembro de 2015, anos importantes por conta dos acontecimentos acima elencados. Para a definição do *corpus* de análise foram realizadas buscas nos sites dos três veículos mencionados utilizando as palavras-chave “PEC das domésticas”, “trabalho doméstico”, “trabalhador/a doméstico/a”, “emprego doméstico” e “empregado/a doméstico/a”. A seleção das matérias para compor o *corpus* seguiu o critério de possuir uma relação

direta com o tema da pesquisa.

Seguindo os critérios acima expostos, o total do escopo da pesquisa empírica envolveu 254 matérias, sendo **112 textos (44,1%)** na *Folha de S.Paulo*. No site do *Jornal Nacional*, foram encontradas 20 reportagens, sendo que **18 matérias (7,1%)** foram incluídas no *corpus* de análise e duas excluídas por não se adequarem ao objeto de análise. No jornal *O Globo*, foram **124 matérias (48,8%)**. O objetivo é permitir uma análise qualitativa indicativa das tendências de abordagens e enquadramentos.

Foram estabelecidos três estágios de trabalho: a) busca e seleção das matérias com o uso das palavras-chave e elaboração do questionário, b) preenchimento de uma ficha-resposta para cada texto ou matéria jornalística; c) a observação consolidada dos resultados. Para a análise desses resultados foi utilizado o software estatístico *Sphinx*, uma ferramenta que permite a observação cruzada de dados quantitativos e qualitativos. A ficha de resposta possui 31 questões padronizadas para permitir quantificar e qualificar os resultados, entre os quais: a) seção ou caderno em que o assunto foi tratado (Poder/País; Cotidiano/Sociedade; Economia/Mercado; Opinião ou outro); b) espaço dedicado para o assunto (uma página, ½, ¼ de página ou menos para os jornais impressos, duração da matéria em minutos para o jornal televisivo), além da presença de fotos, gráficos ou infográficos; c) tipos de texto (reportagem, editorial, entrevista, coluna, artigo, notas de coluna); d) enquadramentos predominantes; e) consequências apontadas no texto (que vão reforçar os marcos interpretativos presentes nos enquadramentos).

Aspectos gerais

a) Ênfase econômica – Os resultados indicam que os jornais *Folha de S.Paulo* e *O Globo* agruparam a temática na editoria econômica. Enquanto o primeiro tratou 82,1% de seus textos (92 entre 112) no caderno “Mercado”, o segundo destinou 82,2% das matérias (102 de 124 textos) à publicação na seção de “Economia”, o que mostra a homogeneidade na perspectiva de abordagem do assunto. Outro dado geral que os registros compilados mostram é que a maior parte do agendamento do tema foi por meio de reportagens, com 75,6% do material analisado (192 textos). Além disso, o tema “trabalho doméstico” foi abordado em 15 editoriais (5,9%). Na análise qualitativa percebe-se que a *Folha de S.Paulo* adota uma abordagem favorável às novas regras, abordando o tema como uma questão de direitos das trabalhadoras domésticas. Já *O Globo*, apesar de não negar a importância das medidas, enfatizou sobremaneira as consequências da nova legislação, em geral problematizando de forma negativa a extensão dos direitos, que trariam problemas tanto para os patrões quanto para as trabalhadoras. Nos jornais impressos, a temática também mobilizou os espaços de opinião, com 26 colunas (10,2%) e 10 artigos assinados (3,9%) dedicados a discuti-la.

No geral, embora os jornais enaltecessem o avanço da legislação, é possível perceber que os textos “problematizam” o assunto sob o ângulo econômico, tratando desde o impacto financeiro para os patrões, os riscos de desemprego para os

empregados, as mudanças nas relações entre patrões e empregados no âmbito da família, entre outros.

b) Enquadramento predominante – A análise cruzada entre veículos e enquadramentos predominantes identifica diferenças de abordagens nos três veículos. Enquanto a ênfase dos impressos estava voltada para o ângulo da economia, o telejornal se dividiu entre o que se costuma chamar no “jargão” jornalístico de matérias de “serviço”, concentrando os registros em “esclarecimentos sobre a legislação”, e matérias que abordavam “problemas para pagamento dos benefícios”, alimentadas pelas dificuldades técnicas enfrentadas pelos empregadores para acessar o sistema virtual da Receita Federal que calculava as alíquotas que aqueles deviam pagar. Juntos, esses dois enquadramentos respondem por pouco mais da metade das matérias do Jornal Nacional (10 entre 18 matérias). É possível considerar que a preocupação central foi orientar os patrões sobre como ficará o regime contratual com as novas medidas.

Outra diferença entre os veículos impressos e o televisivo foi a preocupação daqueles em discutir mais sistematicamente o impacto das medidas, ou seja, se estas gerariam demissões, redução da formalização no setor, encarecimento do trabalho doméstico, ou mesmo atributos mais positivos como a equiparação com outros tipos de trabalho e redução da exploração. Cerca de um quinto das matérias da *Folha de S.Paulo* e *O Globo* tiveram a discussão das “consequências da extensão dos direitos” como elemento central. É possível considerar que, associado à temática econômica e às preocupações com o impacto para a classe de empregadores, as abordagens também procuraram esclarecer as medidas e, ao mesmo tempo, valorizá-las como avanços. Questões de fundo como a desigualdade social e a temática do cuidado não foram registradas (para uma explicação detalhada das categorias de análise, ver ALMEIDA, 2017).

Quem fala nos textos e enquadramentos predominantes

As vozes presentes nos textos informativos permitem observar quem foi mobilizado para falar: quais as posições, perspectivas e lugares institucionais que foram selecionados para a construção do noticiário. As falas presentes nos textos em geral atuam para valorizar as novas regras, mas não se discute o *status* e os estereótipos associados às personagens, naturalizando as posições situadas e as relações de poder que se definem a partir dessas perspectivas.

a) Vozes institucionais - As vozes que deram sentido ao noticiário confirmam uma tendência da mídia de valorizar posições institucionais (COOK, 2011; MIGUEL, BIROLI, 2011). Cerca de 30% de todas as vozes ouvidas pelos veículos foram de parlamentares, representantes do Poder Executivo, membros do Poder Judiciário e burocratas do Estado. Na *Folha de S.Paulo* e em *O Globo*, “patroas” ou “patrões” foram ouvidos 34 vezes, com predominância de mulheres (28 para somente 6

homens). No Jornal Nacional, houve o predomínio de mulheres brancas como patroas entrevistadas (quase um quinto das citações), uma mulher branca, ministra Delaíde Arantes do Tribunal Superior do Trabalho, foi fonte em cinco reportagens no telejornal (11,4% das citações), por ter sido empregada doméstica. Já as mulheres pretas ou pardas apareceram na função das empregadas domésticas (4 vezes, ou um décimo das citações) e um parlamentar branco (o então senador Romero Jucá, relator da proposta, foi ouvido 4 vezes) (para mais dados, tabelas e gráficos, ver ALMEIDA, 2017).

As vozes das empregadas domésticas em geral aparecem como fontes que legitimam as posições em que foram situadas no noticiário, tanto nos impressos quanto no telejornal. São personagens individuais que registram experiências de vida para enfatizar os benefícios da legislação, sem alterar os limites da controvérsia em torno do assunto. São testemunhos que reforçam a perspectiva da abordagem. A controvérsia tem um caráter não conflitivo e os “dois lados” (patrões x empregados) atuam no interior de uma moldura que naturaliza as posições em questão. A expressiva presença de “outras vozes” (23 menções) se insere em enquadramentos que discutem o impacto econômico, os ajustes do mercado diante das novas obrigações dos patrões e oferecem “alternativas” para essa nova realidade. São fontes que representam empresas de serviços terceirizados, associações patronais e trabalhistas variadas ou organizações internacionais que enfatizavam a mudança do perfil do trabalho doméstico e apontam para os serviços de diarista.

b) A baixa presença das mulheres políticas – Dentre as vozes políticas, a presença das mulheres parlamentares foi residual na amostra (8 vezes). Percebe-se que a presença no noticiário dos parlamentares homens é majoritária (foram 37 vezes, sendo 33 nos impressos e 4 no JN). A concentração em personagens masculinos na cobertura política reforça o estereótipo de que mulheres não são próprias para a atividade política, invisibilizando sua presença. Se tomarmos como referência a PEC das domésticas, em que houve forte mobilização de parlamentares mulheres principalmente dos partidos de esquerda para sua tramitação no Congresso e reforçada pela atuação dos movimentos sociais (movimentos feministas, movimentos feminista negro, movimento negro), a ausência das parlamentares mulheres do protagonismo público no noticiário é um contraste que reforça a crítica de que a mídia “colabora para a marginalidade das mulheres na política e reforça estereótipos de gênero” (MIGUEL, BIROLI, 2011, p. 157).

c) A ausência dos movimentos sociais – A pouca representação do sindicato das trabalhadoras domésticas (7 menções), dos movimentos feministas (zero), dos movimentos feministas de mulheres negras (zero) nas falas, é outro fator que reforça essa perspectiva analítica. Podemos considerar que a ausência dessas vozes nos textos noticiosos é uma forma de enquadramento produzida pela *não presença* de perspectivas sociais, afetando a pluralidade e a compreensão das diversas matizes que envolvem a questão. Não foram encontradas matérias jornalísticas tratando do

racismo e a subalternização da atividade ou mesmo as hierarquias de gênero e de classe enquanto sistemas que estruturam as relações no âmbito do trabalho doméstico (embora tenham sido publicados artigos de opinião sobre o tema).

6 | CONCLUSÃO

Neste artigo procuramos mostrar como determinados discursos propagados podem privilegiar certos valores e hierarquias sociais que podem justificar e naturalizar sistemas de dominação e de relações de poder. Neste caso, a observação empírica permite considerar que a narrativa construída em torno da regulamentação do trabalho doméstico foi definida numa esfera de controvérsia delimitada. As estruturas e hierarquias de classe, gênero e raça presentes na temática sobre o emprego doméstico não foram confrontadas.

Muito embora parte importante dos textos da amostra aponte para um noticiário descritivo sobre a nova legislação, os textos com enquadramentos em que predominaram aspectos econômicos, a ênfase para consequências aos patrões com impacto sobre o emprego estruturaram a forma de pensar o assunto a partir da perspectiva da classe média empregadora.

Ao observar esse mesmo noticiário sob a perspectiva dos estereótipos entendidos como “atalhos cognitivos” percebemos como tais construções podem colaborar para a naturalização de imagens sem problematizar identidades, reforçando, assim perspectivas hegemônicas e papéis hierarquicamente posicionados nas relações de poder como os papéis naturalizados das patroas/empregadas e a presença masculina nos “papéis tradicionais para homens”, na esfera política ou empresarial. O espaço definido para essa controvérsia não incluiu agentes ou temas que permitissem discutir desigualdades e sistemas de opressão estruturados socialmente.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Renan. **Mídia e política: a construção do noticiário sobre o trabalho doméstico no Brasil**. 2017. 64 f., il. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

BERNARDINO-COSTA, Joaze. **Decolonialidade e interseccionalidade emancipadora: a organização política das trabalhadoras domésticas no Brasil**. Revista Sociedade e Estado, vol.30,n. 1, 2015. p. 147- 163.

_____. **Mídia, tipificação e exercícios de poder: a reprodução de estereótipos no discurso jornalístico**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 6, Brasília, 2011, p.71-98.

BIROLI, Flávia, MIGUEL, L.Felipe. **Gênero, raça e classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades**. Mediações, Londrina, Paraná, vol.20, n.2, 2015, p. 27-55.

BORIS, Eileen. **Produção e reprodução, casa e trabalho**. Trad. Guilherme Gaspar de Freitas Sobrinho. Tempo Social, v.26, n.1, 2014, p. 101-121.

BRITES, Jurema Gorski. **Trabalho doméstico: questões, leituras e políticas**. Cadernos de Pesquisa, v.43, n.149, 2013, p. 422-415.

COOK, Timothy E. **O jornalismo político**. Revista Brasileira de Ciência Política, n.6, Brasília, 2011, p. 203-247.

ENTMAN, Robert. **Framing: toward clarification of a fractured paradigm**. Journal of Communication, vol. 4, n. 4, 1993, p. 51 – 58.

FRASER, Nancy. **Repensando La esfera pública: una contribución a La crítica de la democracia actualmente existente**. Equador Debate, Quito, Equador, n.46, 1999, p. 139-173.

_____. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós socialista**. IN: SOUZA, Jessé (org). Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea, Brasília: Editora UNB, 2001, p. 245-282.

GOFFMAN Erving. **Comportamento em lugares públicos: notas sobre a organização social dos ajuntamentos**. Tradução: Fabio Rodrigues Ribeiro da Silva. Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2010.

HOOKS, Bell. **Mulheres negras: moldando a teoria feminista**. Revista Brasileira de Ciência Política, n.16. Brasília, janeiro/abril de 2015, p. 193-210. Disponível no scielo.

HONNETH, Axel. **A luta por reconhecimento**. São Paulo: Editora 34, 2003.

MANTOVANI, Denise M. **O aborto nas eleições de 2010: o papel do jornalismo na definição dos discursos conservadores**. IN: BIROLI, Flavia; MIGUEL, L. Felipe, 1ª ed, São Paulo: Alameda, 2016, p. 189 – 216.

McCOMBS, Maxwell. **A teoria da Agenda, a mídia e a opinião pública**, Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

MIGUEL, L.Felipe, BIROLI, Flávia. **Caleidoscópio convexo: mulheres, política e mídia**, São Paulo: Ed. Unesp, 2011.

NOGUEIRA, Maria Julia; JACINO, Hakon. **A mulher negra e as desigualdades no mundo do trabalho**. IN VENTURI, Gustavo; GODINHO, Tatau (orgs), São Paulo: Ed.Perseu Abramo: Eds. SESC SP, 2013, p. 279-290.

PARADIS, Clarisse G.; SARMENTO, Rayza. **A PEC das domésticas eos enquadramentos midiáticos sobre o trabalho feminino**. Trabalho apresentado no 2º Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdade, Universidade de Brasília, Brasília, maio de 2014.

PORTO, Mauro. **Enquadramentos da mídia e política**. IN: RUBIM, Antonio A. (org). Comunicação e Política, conceitos e abordagens. Salvador: Ed. Edfuba, agosto de 2004, p. 73 – 104.

SAFFIOTI, Heleieth. **A mulher na sociedade de classes. Mito e Realidade**, 3ª Edição, São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SODRÉ, Muniz. **Reinventando a cultura: a comunicação e seus produtos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed: Vozes, 1996.

SORJ. Bila. **Arenas de cuidado nas interseções entre gênero e classe social no Brasil**. Cadernos de pesquisa, v.43, n.149, 2013, p. 478-491.

YOUNG, Iris Marion. **La justicia y la politica de la diferencia**, Madrid: Ed Catedra, *Universidad Valencia*, 2000. Cap 2: *Las cinco caras de la oppression* (p.71 – 113).

GÊNERO FINANCIADO: UMA ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS E O DESEMPENHO ELEITORAL DAS MULHERES NAS ELEIÇÕES DE 2014

Maria Cecília Eduardo

Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná

RESUMO: O financiamento de campanha tem sido citado com destaque como um dos fatores do baixo desempenho feminino na conquista de cargos eletivos. O presente artigo busca (i) analisar como se dá a distribuição dos recursos financeiros nos partidos políticos na campanha eleitoral, para os cargos proporcionais federais, entre mulheres e homens, nas eleições de 2014. E em seguida, pretende (ii) verificar se há uma relação entre os recursos financeiros declarados e o desempenho das/os candidatas/os. Constatou-se que em na grande maioria dos partidos a distribuição dos recursos esteve concentrada nos candidatos homens. Além disso, verificou-se que nos partidos em que as receitas das mulheres foram maiores ou mais próximas às dos homens, o desempenho eleitoral delas foi melhor do que o de seus pares masculinos.

PALAVRAS-CHAVE: Desempenho eleitoral, Gênero, Financiamento de campanhas, Eleições 2014, Partidos políticos

INTRODUÇÃO

A participação das mulheres em processos de tomada de decisão é baixa em quase todo o mundo. Atualmente, segundo levantamento da Inter Parliamentary Union (IPU), apenas 23% das cadeiras das casas legislativas, de mais de 187 países, são ocupadas por mulheres. Segundo o mesmo levantamento, até 2014, o Brasil ocupa a 155ª posição no ranking mundial de representação feminina, com apenas 9,9% dos assentos na Câmara dos Deputados sendo ocupados por mulheres.

A legitimidade adquirida pela perspectiva de necessidade do aumento da participação feminina nas esferas decisórias, juntamente com a pressão constante do movimento de mulheres, fizeram com que um número grande de países adotasse medidas afirmativas, as cotas em particular, visando a alteração desse quadro. No Brasil, em setembro de 1995, logo após a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, ocorrida em Beijing, temos a aprovação da Lei n.º 9.100, a qual, estabelecendo novas normas para a realização das eleições municipais de 1996, determinou uma cota mínima de 20% para as mulheres. No ano de 1997, essa mesma lei estende a medida para os demais cargos eleitos por voto proporcional e ainda altera o texto do

artigo passando a haver não mais uma cota mínima para as mulheres, mas sim uma cota mínima de 30% e uma cota máxima de 70% para qualquer um dos sexos.

Passados mais de 20 anos da implementação dessa lei, o aumento da presença feminina nos cargos eletivos ainda é muito baixo. Dentre os fatores apontados como determinantes desse insucesso, podemos destacar o financiamento de campanha. Uma vez que, a distribuição desse recurso ocorre de maneira desigual entre homens e mulheres. E essa desigualdade é colocada como uma das causas preponderantes para explicar o baixo rendimento feminino nas urnas (SACCHET & SPECK, 2012a; ARAUJO, 2013)

Dito isso, o presente texto busca verificar se há uma relação entre os recursos financeiros declarados e o desempenho dos candidatos nas eleições de 2014. Pergunta-se: em que medida a arrecadação entre mulheres e homens difere? Essas eventuais diferenças estão mais concentradas em determinados partidos políticos? E podem ser relacionadas aos desempenhos eleitorais femininos e masculinos? As hipóteses apresentadas são duas: acredita-se que (i) serão encontradas particularidades significativas na distribuição de recursos financeiros das candidatas e dos candidatos, estes possuindo uma maior concentração de recursos; e, (ii) essa diferença na distribuição afetará o desempenho eleitoral dos concorrentes, ou seja, candidatos/as com mais recursos terão um melhor desempenho.

O capítulo está dividido em quatro partes. A primeira traz algumas informações sobre o processo de participação política feminina, falando de maneira sucinta dos entraves colocados há tempo atrás que ainda persistem na dinâmica política. A seção seguinte explica quais os procedimentos metodológicos foram mobilizados nesta investigação. Na sequência, temos a apresentação do panorama geral e dos dados relativos às eleições de 2014. E, por fim, as considerações que consideramos pertinentes em relação aos achados.

1 | MULHERES E POLÍTICA

Fazendo uma breve retomada histórica do desenvolvimento do nosso mundo ocidental, vemos que com o advento da modernidade ocorreram significativas modificações nos papéis de gênero. A industrialização crescente na Europa do século XVIII fez com que essa passasse por um processo de reorganização econômica e social. Surge daí a família burguesa, num distanciamento entre os espaços público e privado – este restrito ao lar. Nessa mesma época, temos o surgimento de uma nova concepção de infância e a criança passa a merecer atenção específica, a qual cabia à mulher. Esta assume a responsabilidade pela educação dos filhos, inclusive a transmissão de valores, numa função que atendia aos interesses do Estado e da Igreja. (COELHO & BAPTISTA, 2009)

Isso mostra que o mundo moderno atribuiu à mulher funções próprias do domínio

privado, na manutenção de uma estrutura que permitiu aos homens o envolvimento com assuntos políticos e econômicos, próprios do domínio público. Vemos assim que o gênero é o elemento central das definições assumidas pela oposição público-privado na modernidade. Pateman (1993 apud Biroli, 2009) coloca que:

A esfera privada, feminina (natural) e a esfera pública, masculina (civil) são contrárias, mas uma adquire significado a partir da outra, e o sentido de liberdade civil da vida pública é ressaltado quando ele é contraposto à sujeição natural que caracteriza o domínio privado (Pateman, 1993, p. 28 apud Biroli, 2009, p. 275).

É o direito moderno dos homens que constitui as noções de indivíduo e universalidade, que por sua vez estruturam a compreensão liberal da esfera pública. E o elo que estabelece as relações entre as duas esferas seria a subordinação das mulheres aos homens, tanto na vida privada quanto na pública, fazendo com que a submissão feminina e a liberdade e autonomia dos cidadãos sejam inseparáveis. (BIROLI, 2009)

Devido a isso todo o processo de entrada da mulher na política vem sendo marcado por várias dificuldades que vão desde a falta de recursos, como tempo e dinheiro, até a persistência de paradigmas conservadores como, por exemplo, a ideia de que política não é coisa de mulher. Soma-se a isto o fato de que, como lembram Araújo et. al. (2002), o campo político já possuía suas regras, as quais foram estabelecidas e estruturadas segundo critérios, dinâmicas, valores e referenciais masculinos.

Visando a alteração desse quadro um grande número de países adotou medidas afirmativas, como as cotas, que buscam atingir um princípio de igualdade que vai além da ideia de direitos iguais no formato da lei. Ela é norteada pelo princípio que pressupõe a construção das condições necessárias para a efetivação da igualdade que, por sua vez, se consolida por meio de resultados e não somente condições iguais. Vemos que a igualdade formal tem se mostrado insuficiente na remoção de barreiras estruturais, explícitas e implícitas, que dificultam o acesso a certos grupos de serem selecionados como candidatos. (SACCHET, 2013)

Contudo, a adoção das cotas partidárias, apesar do aumento quantitativo de candidaturas de mulheres, tem se mostrado frágil como via de ampliação da participação política feminina. Vários são os fatores apontados para a falta de sucesso dessa política, dentre eles o financiamento de campanha aparece como um dos pontos centrais para o entendimento da baixa eficácia das cotas. Isso porque existe uma distribuição desigual de recursos entre os candidatos, havendo o favorecimento de certos grupos com a consequente exclusão de outros. Sabemos que a falta de recursos afeta homens e mulheres, porém, estas são afetadas de maneira desproporcional, uma vez que possuem uma situação socioeconômica inferior e conseqüentemente menor acesso às redes e grupos de financiadores. É primordial uma situação de paridade entre os gastos de campanha dos que competem para que haja de uma competição mais democrática, principalmente num sistema eleitoral como o nosso, de representação proporcional e listas abertas, no qual todos disputam contra todos pelo

voto do eleitorado. (SACCHET, 2011)

Um último ponto que devemos mencionar é o papel central que os partidos políticos assumem nas eleições, especialmente em países como o Brasil, onde não existe a possibilidade de candidaturas avulsas. São eles os primeiros funis para a entrada na vida pública, pois fazem o recrutamento e a seleção dos candidatos, organizam as campanhas e dão o tom das disputas programáticas e eleitorais. Segundo Sacchet (2013), para termos um aumento de mulheres em cargos políticos-decisórios é necessário o entendimento da função partidária nas diferentes fases citadas anteriormente, bem como, o mapeamento dos obstáculos existentes, e a definição de políticas que possam ser implementadas nas estruturas dos partidos.

2 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho utiliza um desenho quantitativo de pesquisa e tem como sua principal fonte o site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O banco de dados utilizado na pesquisa surgiu da coleta das informações disponíveis no site do TSE, mais precisamente no sistema DivulgaCandi. É importante ressaltar que os dados sobre financiamento apresentados aqui podem ser diferentes de valores apresentados em outro momento, uma vez que os valores são ajustados de forma permanente. A extração dos dados utilizados nesta pesquisa se deu em março de 2015, pelo grupo de pesquisa coordenado pelo professor Rodrigo Rossi Horochovski.

Neste trabalho, optamos pela utilização das variáveis financiamento de campanha e gênero para a análise do desempenho eleitoral dos/as concorrentes. Com isso, buscamos observar a distribuição dos recursos financeiros e a desenvoltura eleitoral de homens e mulheres. Não ignoramos, porém, que são muitos os fatores que influenciam no processo de participação na competição política, principalmente no caso das mulheres. Todavia, acreditamos que a averiguação da persistência (ou não) do subfinanciamento feminino, juntamente com o ainda baixo número de candidatas eleitas, são por si só achados pertinentes, independentemente das demais variáveis envolvidas.

Para a análise da variável total de receita declarada, a pesquisa faz uso do índice criado por Sacchet e Speck (2012b), chamado de Índice de Sucesso de Receita (ISR). Sua finalidade é proporcionar uma comparação direta entre as Unidades Federativas sem desconsiderar que cada uma delas possui suas particularidades em termos eleitorais, uma vez que, a mesma quantia de dinheiro, numa campanha política, pode valer mais ou menos, dependendo do lugar. O ISR relaciona a soma dos recursos financeiros arrecadados por cada candidato com o total das receitas de todos os candidatos do Estado. Para o seu cálculo, multiplica-se a receita do candidato pelo número de candidatos concorrentes e divide-se pelo valor total de receita no Estado. O valor do índice é 1 (um) quando a receita do candidato corresponde exatamente à média das receitas dos demais candidatos. Quando o valor é maior do que 1 isso

mostra que o candidato supera a média. Quanto mais próximo o índice for de zero, pior é o desempenho do candidato em relação aos recursos financeiros arrecadados em comparação à média dos seus oponentes (SACCHET & SPECK, 2012b).

Outros dois procedimentos utilizados são os cálculos de razão simples e razão de chances. Esta última, também conhecida como razão de probabilidades (*odds ratio*), é comumente aplicada sobre dois grupos de dados. Essencialmente, ela avalia qual evento é mais provável de ocorrer em um dado grupo (Grupo 1), e a chance de ocorrer em um outro grupo (Grupo 2). Se o resultado for igual a 1, o evento tem a mesma probabilidade de ocorrer em ambos os grupos. Se for maior que 1, é mais provável de ocorrer no Grupo 1. E se for menor que 1, é mais provável de ocorrer no Grupo 2. É válido lembrar que o Grupo 1 é sempre aquele que se busca avaliar. (BLAND & ALTMAN, 2000). No caso deste trabalho, o Grupo 1 corresponde às mulheres e o Grupo 2 aos homens.

Ressalta-se que este estudo é de natureza quantitativa e, sendo assim, sofre das limitações inerentes a esse tipo de abordagem. Não se ignora que outros fatores são importantes tanto para a candidatura, quanto para o desempenho eleitoral, como, por exemplo, os capitais políticos e sociais dos/as concorrentes. Tais fatores estão positivamente correlacionados ao financiamento de campanha, ou seja, candidatos com mais acesso a esses recursos, terão maior facilidade para arrecadar fundos de campanha. Lembrando que, na maioria dos casos, as mulheres carecem tanto de capitais político e social, quanto de recursos financeiros pessoais, o que faz com que elas entrem na competição política em desigualdade de condições com os homens. (SACCHET & SPECK, 2012b). A análise aqui proposta não aprofunda nos dados que pudessem apontar esses capitais, em virtude da escassez ou da simples inexistência de informações sobre todos/as os/as concorrentes.

3 | PARTIDOS POLÍTICOS E CANDIDATURAS FEMININAS EM 2014

Nas eleições de 2014, notou-se um aumento considerável no número de candidatas para quase todos os cargos. No geral, houve um crescimento de 46,5% na quantidade de mulheres disputando o pleito em comparação a 2010. Foram 8131 candidaturas femininas, 31,7% do total de candidaturas que foi de 26172. Quando consideramos o percentual de candidaturas aptas, o número total cai para 22530 registros, sendo 6449 registros femininos. Sendo assim, o percentual de mulheres na disputa cai para 28,62%. A análise de Junckes et. al. (2015), das eleições de 2010, mostrou que apenas 20% do total de candidaturas femininas foram consideradas aptas. Sendo assim, apesar do não cumprimento das cotas, vê-se um aumento significativo no percentual de mulheres aptas concorrendo ao pleito.

A disputa para o Senado Federal, a qual é regida de forma majoritária, mostrou um pequeno aumento no número de candidaturas femininas, em comparação com

2010. Somaram-se 29 (13%) candidatas aptas, contra 33 (20,6%) no ano de 2014. Lembrando que nas eleições de 2014, apenas um terço das vagas foi preenchido, já em 2010, cada Unidade da Federação dispunha de dois assentos para a disputa. Nos governos estaduais, o percentual de candidatas é muito mais baixo: 12,12%, um pouco maior que nas eleições passadas, 10,7%. No pleito de 2014, foram 20 mulheres competindo ao cargo de governadora e 44 como vice-governadora. Já para o cargo de presidente, três das 11 candidaturas foram femininas (27,27%) e, para vice foram também três mulheres (27,27%) concorrendo. Nas eleições de 2010, duas mulheres estavam no pleito presidencial e apenas uma concorria a vice.

Foi na disputa para os cargos proporcionais que observou-se um maior aumento no número de registros femininos. As disputas estaduais/distrital contaram com 6413 mulheres candidatas, contra 3572 em 2010. Para a Câmara dos Deputados, como já mencionado, foram 1711 (29,3%) de candidaturas femininas, um aumento de 45% em comparação a 2010, quando houve 930 candidatas aptas para o pleito. Do total de mulheres que se candidatou para o cargo, apenas 3% foi eleito. No caso dos homens, do total de concorrentes, 11,2% se elegeram.

É válido lembrar que a o aumento no número de candidaturas femininas ao longo do tempo, não vem acompanhado de um aumento significativo do número de cadeiras conquistadas por mulheres. Para Araújo (2011), pode-se suspeitar que esse incremento no número de competidoras tende a diminuir as chances de eleição das mesmas, uma vez que existe um universo maior de mulheres, porém menos competitivo. Sendo assim, o limiar ou o teto que se elege tende a permanecer o mesmo, já que o perfil de quem entra a mais não é formado por pessoas com capitais eleitorais, que possa causar uma alteração no *status quo*. (ARAÚJO, 2011).

Dos 32 partidos que participaram das eleições de 2014, apenas nove deles conseguiram cumprir a cota de candidaturas femininas. São eles: PC do B, PCB, PMN, PRB, PSDB, PSL, PSOL, PSTU e PTN. Do total, 15 partidos (PEN, PHS, PROS, PRP, PRTB, PSD, PSDC, PSL, PSOL, PT do B e SOLIDARIEDADE) não elegeram nenhuma mulher, sendo que desses quatro não elegeram nenhum representante (PCB, PCO, PPL e PSTU).

Na tabela abaixo, que inclui apenas os partidos que elegeram candidatos nas eleições de 2014, pode-se observar o desempenho feminino nos partidos e a diferença entre a arrecadação das mulheres e dos homens de cada partido. Os dados evidenciam que a receita das mulheres foi menor do que a dos homens em quase todos os partidos.

É válido colocar que a “Razão das médias das receitas” foi calculada por meio da divisão da receita média das mulheres, pela receita média dos homens (Fórmula da razão de médias: $\bar{x} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$). Já a “Razão de chances”, ou razão de probabilidade, foi calculada com a utilização da divisão de eleitos/as por candidatos/as, para mulheres e homens ($R = \frac{p(1-q)}{q(1-p)}$).

Partidos	Média de ISR			Candidatos			Eleitos			Razão de chances de eleição (M/H)	Razão entre médias de arrecadação de M/H em ISR
	Mulheres	Homens	Total	Mulheres	%	Homens	Mulheres	%	Homens		
DEM	0,21	2,46	1,88	36	25,9%	103	1	4,8%	20	0,12	0,08
PC do B	1,12	2,91	2,25	27	37,0%	46	4	40,0%	6	1,16	0,38
PDT	0,18	0,91	0,71	77	27,8%	200	1	5,3%	18	0,13	0,19
PEN	0,02	0,29	0,22	54	25,5%	158	0	0,0%	2	0	0,07
PHS	0,03	0,21	0,16	62	28,2%	158	0	0,0%	5	0	0,14
PMDB	0,80	3,24	2,52	96	29,5%	229	7	10,6%	59	0,22	0,25
PMN	0,31	0,36	0,34	46	33,1%	93	1	33,3%	2	1,01	0,86
PP	0,96	4,05	3,15	46	29,1%	112	2	5,3%	36	0,09	0,23
PPS	0,60	1,31	1,11	32	27,6%	84	2	10,0%	8	0,63	0,46
PR	0,76	2,55	2,06	48	27,7%	125	4	11,8%	30	0,29	0,30
PRB	0,13	0,90	0,65	71	32,1%	150	2	9,5%	19	0,19	0,14
PROS	0,11	1,85	1,38	24	26,7%	66	0	0,0%	11	0	0,06
PRP	0,06	0,14	0,11	61	28,6%	152	0	0,0%	3	0	0,43
PRTB	0,04	0,12	0,10	45	23,3%	148	0	0,0%	1	0	0,33
PSB	0,48	0,96	0,82	106	29,9%	248	5	19,2%	29	0,37	0,5
PSC	0,57	1,01	0,88	45	29,6%	107	2	15,4%	11	0,40	0,56
PSD	0,15	3,55	2,67	40	26,0%	114	0	0,0%	36	0	0,04
PSDB	0,55	2,76	2,00	99	34,4%	189	5	9,3%	49	0,15	0,20
PSDC	0,04	0,18	0,14	45	25,6%	131	0	0,0%	2	0	0,22
PSL	0,05	0,41	0,29	54	33,3%	108	0	0,0%	1	0	0,12
PSOL	0,03	0,07	0,06	115	30,9%	257	0	0,0%	5	0	0,43
PT	0,93	2,96	2,38	102	28,7%	253	9	13,2%	59	0,31	0,31
PT do B	0,11	0,24	0,21	55	28,1%	141	0	0,0%	2	0	0,46
PTB	1,03	1,06	1,05	65	28,8%	161	2	8,0%	23	0,19	0,97
PTC	0,15	0,06	0,09	44	26,0%	125	1	50,0%	1	2,88	2,5
PTN	0,31	0,14	0,19	32	30,8%	72	2	50,0%	2	2,33	2,21
PV	0,10	0,59	0,46	70	27,6%	184	1	12,5%	7	0,36	0,17
SD	0,09	2,02	1,47	40	28,6%	100	0	0,0%	15	0	0,04

Tabela 1 - Relação entre receitas e mulheres eleitas para o cargo de deputada federal, segundo partidos políticos 2014

Com base na classificação ideológica, proposta no trabalho de Tarouco e Madeira (2013), vemos que foi nos partidos menores e de esquerda que o financiamento das campanhas femininas ficou superior ao das masculinas. Os dados apontam que as mulheres tiveram uma razão de chances de eleição melhor que as dos homens nos partidos PC do B (1,16), PMN (1,01), PTC (2,88) e PTN (2,33). Os partidos nos quais as mulheres tiveram o pior desempenho em arrecadação média de receita foram, Solidariedade (0,04), PSD (0,04), PROS (0,06), PEN (0,07), DEM (0,08) todos posicionados mais à direita no espectro ideológico partidário. Aqui novamente se confirma a tendência já constatada na literatura internacional e nacional, ou seja, a esquerda tende a eleger mais, o centro vem em seguida e a direita elege menos. É interessante notar outro ponto levantado por Araújo e Alves (2007), que partidos de esquerda médios e grandes elegem menos mulheres quando comparados aos pequenos. O que pode-se notar vendo o desempenho feminino no PT, PV e PSOL,

por exemplo.

Ainda em relação aos partidos políticos, os gráficos 1 e 2 ilustram a distribuição de receita por gênero em dois grupos, não eleitos/as e eleitos/as. Nota-se que a concentração de recursos nos homens, ocorre nos dois grupos, na maioria dos partidos. Somente no PMN, PTC e, as mulheres eleitas arrecadaram mais que seus pares masculinos. Interessante notar que nesse caso, cada partido encontra-se em uma posição no espectro ideológico, esquerda, direita e centro, respectivamente. A comparação entre os gráficos mostra que nos partidos onde a receita das mulheres foi baixa, o desempenho eleitoral delas foi pior.

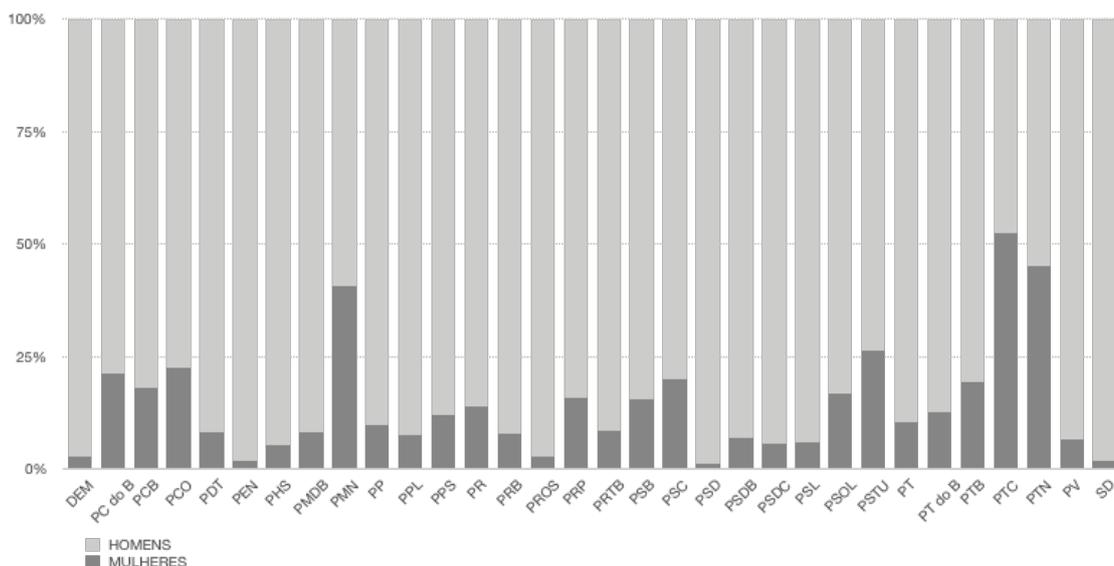


Gráfico 1 - Receita Total de Candidatos/as por Gênero

Fonte: elaboração própria com dados do TSE (2015)

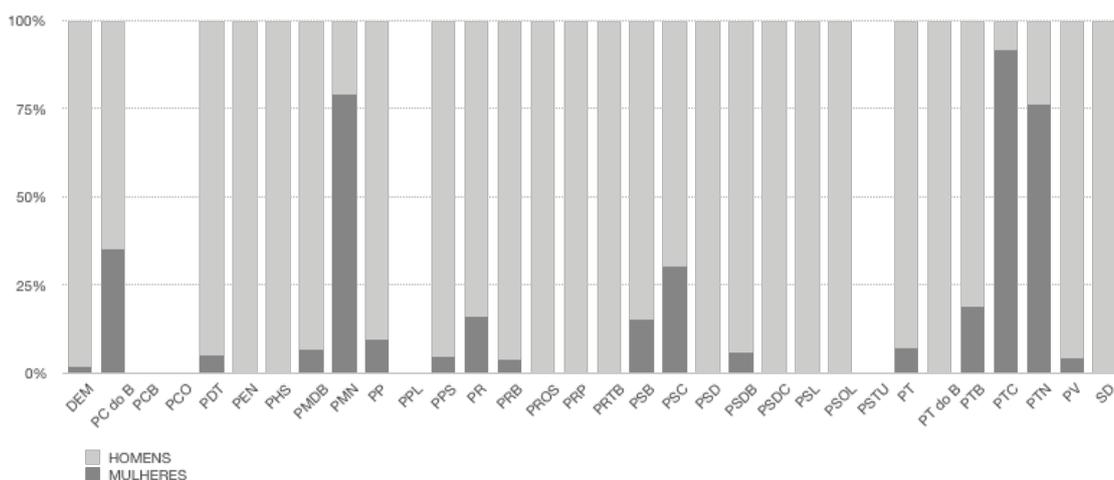


Gráfico 2 - Receita Total de Candidatos/as Eleitos por Gênero

Fonte: elaboração própria com dados do TSE (2015)

A análise sobre partidos mostra que no pleito para a Câmara dos Deputados a posição no espectro ideológico fez diferença no desempenho das mulheres. Fato que

difere do relatado por Sacchet (2013) nas eleições municipais de 2012, onde a posição de esquerda, de centro ou de direita não foi um fator que impactou significativamente no número de mulheres selecionadas e eleitas. E difere também do encontrado por Bohn (2009), que em sua análise das eleições municipais de 2008, constatou que partidos de direita possuem mais mulheres candidatas e eleitas. Isso mostra que a disputa proporcional federal possui uma dinâmica diferente da disputa municipal.

A apresentação da análise sobre o financiamento eleitoral nas eleições de 2014 mostra, assim como foi apontado por Sacchet e Speck (2012b) no pleito de 2010, que existem diferenças significativas entre o financiamento das campanhas de homens e de mulheres, e que a correlação entre as receitas e o desempenho eleitoral, para ambos os gêneros, é alta.

Os dados aqui apresentados reafirmam a importância do financiamento para o sucesso eleitoral, por meio da alta correlação existente entre dinheiro gasto em campanhas e razão de chances. Nos partidos nos quais as receitas das mulheres foram mais próximas às dos homens, o desempenho eleitoral delas foi maior. Sendo assim, visto que o financiamento é um recurso eleitoral central, para que ocorra um aumento na representação política feminina no Brasil, é necessário haver uma equiparação das arrecadações e gastos de campanha de homens e mulheres.

4 | PRINCIPAIS CONSIDERAÇÕES

Este capítulo fez uma breve análise da distribuição dos recursos financeiros de campanha das eleições de 2014 a partir de uma perspectiva de gênero. Mostrando que um dos obstáculos centrais para a grande maioria das mulheres que iniciam e participam da vida política é o montante substancial de dinheiro geralmente exigido para a realização de uma campanha e para a vitória nas eleições.

Existe uma relação significativa entre ser eleito/a e a quantia de dinheiro arrecadado para a campanha. As mulheres, na sua maioria, além de possuírem menos recursos do que os homens, tendem a ser mais comedidas no uso de recursos para fins pessoais, devido à sua visão mais coletiva ou familiar do pertencimento e uso da sua renda. Somado a isso, existe o fato de que elas podem duvidar que tenham chances reais de se elegerem, entre outros. O fato de as mulheres serem relativamente novas na política eleitoral e também menos articuladas em grupos e associações políticas formais, dificulta o acesso delas aos financiadores privados. Isso, por sua vez, faz com que os partidos invistam menos nas campanhas femininas, pois preferem investir em candidatos com um currículo eleitoral mais consolidado.

A análise das receitas femininas e masculinas por partidos políticos, mostrou que as primeiras foram menores do que as segundas em quase todos os partidos. O que confirma nossa primeira hipótese. Nos partidos posicionados mais à esquerda o desempenho eleitoral feminino foi melhor, já nos partidos mais à direita observou-se

o contrário. Sem pretender fazer colocações conclusivas ou mesmo esgotar todas as possibilidades de análise, observou-se que nos partidos onde as receitas das mulheres foram mais próximas às dos homens, o desempenho eleitoral delas foi maior do que o de seus pares masculinos. O que leva a crer que a distribuição das receitas de campanha afetou o desempenho eleitoral das concorrentes, confirmando nossa segunda hipótese.

Visto a importância que possui a representação dos mais variados grupos nos espaços decisórios para um bom funcionamento da democracia, a sub-representação feminina aponta uma falha no sistema democrático vigente. Até agora, as cotas têm mostrado resultados, porém, outras mudanças são necessárias para que mais mulheres tenham reais oportunidades de se candidatarem, competirem e se elegerem em condições equivalentes às dos homens. Entende-se que os recursos financeiros não explicam por si só a ausência feminina nos espaços de poder, todavia, uma distribuição mais equilibrada entre homens e mulheres possibilitaria uma competição mais justa e conseqüentemente aprimoraria o processo democrático das eleições.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C., 2011. As Mulheres e o Poder Político – desafios para a democracia nas próximas décadas *in* O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010. *CEPIA*, Rio de Janeiro.

_____, 2013. Cotas Femininas e Financiamento de Campanha. *Cadernos ADENAUER*, São Paulo, v. 1, p. 11-30.

ARAÚJO, C. e ALVES J. E. D. 2007. Impactos de Indicadores Sociais e do Sistema Eleitoral sobre as Chances das Mulheres nas Eleições e suas Interações com as Cotas. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol 50, n.3, p. 535-577.

ARAÚJO, C., et. al., 2002. A construção das democracias ocidentais e o lugar das mulheres in *Mulheres e o Poder Legislativo no estado do Rio de Janeiro: lugares, perfis e experiências municipais*, CEDIM, Rio de Janeiro, p. 09-14.

BLAND, J. M.; ALTMAN, D. G., 2000. The odds ratio. *BMJ*, Oxford. May, vol. 320.

BIROLI, F., 2009. Gênero e Política no Noticiário das Revistas Semanais Brasileiras: ausências e estereótipos in *Cadernos Pagu* (34), janeiro-junho, pg. 269-299.

BOHN, S., 2009. Mulheres Brasileiras na disputa do Legislativo Municipal. *Perspectivas*, São Paulo, v. 35, p. 63-89, jan./jun.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece as normas para as eleições. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Data de acesso: 30/06/2016.

COELHO, L. M.; BAPTISTA, M. A 2009. História da Inserção Política da Mulher no Brasil: uma Trajetória do Espaço Privado ao Público. *Psicologia Política*, vol. 9. nº 17 . PP. 85-99. jan. - jun., p. 87-94

IPU, Inter Parliamentary Union. Disponível em < <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>. Data de acesso em 09 out. 2015.

JUNCKES, I. J. HOROCHOVSKI, R. R., CAMARGO, N. F., SILVA, J. M., SILVA, E. A. e ALMEIRA, L. B. 2015. Posicionamento das Mulheres na Rede de Financiamento Eleitoral e seu Desempenho nas Eleições de 2010 no Brasil: a dinâmica estrutural da exclusão e marginalização feminina no poder político. *Revista Latino-Americana de Geografia e Gênero* – UEPG, Ponta Grossa, v. 6, n. 1, p. 25-47.

SACCHET, T., 2011. Partidos políticos e (sub)representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas in PAIVA, D. (org). *Mulheres, Política e Poder*, Cênone, Goiânia.

_____, 2013. Democracia pela metade: candidaturas e desempenho eleitoral das mulheres. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, XIV, n. 2, p. 85-107.

SACCHET, T. e SPECK, B. W. 2012a. Financiamento Eleitoral, Representação Política e Gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, v. 18, p. 177-197.

_____. 2012b. Dinheiro e sexo na política brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos in *Mulheres nas eleições 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres.

TAROUCO, G. S., MADEIRA, R. M., 2013. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil, *Revista de Sociologia e Política* v. 21, no 45: 149-165 mar.

TSE, Tribunal Superior Eleitoral em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2012/eleicoes-2012>, data de acesso: 08/12/2014.

_____, Repositório de dados eleitorais em <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>. Data de acesso: 08/03/2015

O SENADO EM DUAS DÉCADAS: SOCIAL BACKGROUND DOS SENADORES ELEITOS ENTRE 1994 E 2014

Alison Ribeiro Centeno

Doutorando e Mestre em Ciências Sociais pela
PUCRS
Porto Alegre, RS

(1994-2014)

RESUMO: Avaliando as vitórias nas disputas pelo Senado Federal e dividindo os partidos de acordo com seus posicionamentos na escala ideológica, objetiva-se demonstrar os padrões de recrutamento das bancadas ao longo de duas décadas. Observando o *social background* e averiguando os níveis de experiência das carreiras políticas, constatou-se que há maior diferença entre os blocos ideológicos pelas profissões prévias em relação as diplomações, onde no Senado a *expertise* política foi um padrão. Salvo pontuais exceções, cargos de menor projeção marcaram as biografias de políticos de posição socio-ocupacional modesta, à medida que os de *social background* médio e elevado, formaram suas carreiras em cargos variados, destacando-se os mandatos majoritários.

PALAVRAS-CHAVE: *social background*; eleições; partidos políticos; recrutamento político.

ABSTRACT: Studying the social background as the main source to evaluate the victories in the races for the Brazilian Federal Senate, analyzing the political parties through the left-right scale, the main focus of the presenting paper is to demonstrate the patterns in political recruitment over two decades. Examining the educational degrees and the professions before the political careers, it became evident that Senators differs more when it comes to what area they previously worked before starting a political endeavor. While a more modest social background was associated with political mandates of lower projection, medium and higher social backgrounds were connected with distinguished political offices.

KEYWORDS: social background; elections; political parties; political recruitment.

1 | INTRODUÇÃO

Entende-se como melhor forma de estudar o *social background* da classe política, agregar e analisar os dados de diplomação escolar e profissão antecedente à carreira política, tendo para tal fim unido (num banco de dados no SPSS) essas características de todos os políticos eleitos para os 243 mandatos de Senador

BRAZILIAN SENATORS' SOCIAL
BACKGROUND OVER TWO DECADES

disputados entre 1994 e 2014. Essa percepção decorre da prontidão de se mapear equivalentes informações nas minibiografias dos portais do Legislativo (nesse caso, mais especificamente, do Senado Federal), bem como nas biografias desenvolvidas por centros de estudos como o CPDOC, fontes de coleta das informações a serem exploradas no presente estudo.

Ao todo, 195 Senadores foram eleitos para 243 mandatos no transcorrer das duas décadas em estudo, sendo que 41 políticos (21%) venceram mais de uma eleição durante o íterim. Os números que serão apurados nas próximas seções levarão em conta as vitórias, logo, essas quatro dezenas de políticos que conquistaram duas ou três vezes uma das cadeiras do Senado, reincidirão no banco de dados e, conseqüentemente, na exploração dos mesmos.

Logo, serão ressaltadas as diplomações e profissões mais recorrentes nas frações ideológicas (esquerda, centro e direita), e investigadas as possíveis distinções de experiência e projeção política dos Senadores eleitos de acordo com os segmentos de titulação e ocupação profissional. É importante denotar que sempre se estará trabalhando com eleitos, mesmo que por ventura alguns não tenham chegado a assumir a cadeira por quaisquer motivos, bem como serão averiguados os partidos pelos quais os políticos venceram o pleito, ainda que tenham mudado de agremiação antes da posse ou durante o mandato.

Finda essa introdução, ao longo das próximas duas seções se espera agregar ao debate da crescente literatura sobre o recrutamento de elites políticas no Brasil – especialmente pela disparidade dos estudos voltados para o Senado Federal, que se apresentam em menor número, revelando o recrutamento característico dos nichos ideológicos para além do tradicional predomínio dos bacharéis e profissionais do ramo jurídico no Parlamento, desaguando na análise do nível e da formação de experiência política dos Senadores de acordo com o *social background* dos políticos eleitos.

2 | DISTRIBUIÇÃO PARTIDÁRIA E SOCIAL BACKGROUND DOS SENADORES ELEITOS AO LONGO DE DUAS DÉCADAS

Tendo outrora trabalhado com a distribuição regional das vitórias dos partidos para as cadeiras do Senado ao longo do mesmo período aqui estudado (MADEIRA e CENTENO, 2018), será mantido o foco apenas no arranjo das agremiações ao longo desses anos na Casa da Federação. Majoritariamente, a Câmara Alta foi composta por partidos de centro e direita, especialmente pela força do MDB (23,5% dos assentos no Senado durante o período), do DEM (mais de 17%) e do PSDB (pouco mais de 15%), que juntos conquistaram mais da metade (precisos 56%) das vitórias entre 1994 e 2014. Esses números chamam atenção não apenas pela fração de conquistas eleitorais desses partidos, mas também pela constância: ao menos até o ano de 2006, isoladas, essas legendas jamais obtiveram menos de 15% das cadeiras na Casa; em

1998, juntos, esses partidos somaram 80% das vitórias (quando haviam apenas 27 cadeiras em disputa). A partir da eleição de 2010 há uma mudança significativa no padrão de captura de assentos, com pequenos partidos ganhando terreno na Câmara Alta, junto de legendas como o PDT e o PP (que vinham minguando no transcorrer das quatro eleições anteriores), que incrementaram suas bancadas.

Mesmo sendo a quarta maior força dentro do Senado Federal ao longo do íterim, o PT teve um desempenho inconstante ao longo dessas seis eleições: somente quando houve disputa por dois terços das cadeiras que o partido desfrutou de maiores trunfos na corrida pelo Senado. A performance eleitoral petista é parecida com a dos pequenos partidos, que na competição pela representação federativa no Congresso avançam em número de assentos nos anos em que se renovam 54 mandatos.

Para progredir para o ponto principal do trabalho, que é o estudo do *social background* dos Senadores eleitos no decorrer desse intervalo, ressalta-se o modesto espaço para partidos de esquerda na Casa da Federação; não apenas o maior representante desse segmento ideológico teve dificuldades para obter e sobretudo manter um grande contingente de cadeiras, o PDT e o PSB também tenderam (salvo o ano de 2014 para os pedetistas) a aumentar o seu espaço no Senado nas eleições onde cada unidade federativa escolheu dois Senadores.

Soma-se a isso o fato de que de 1994 a 2006 as legendas de menor porte que lograram êxito nas eleições para a Câmara Alta eram antigos partidos: PPS, PR (o então PL), PCdoB e PRTB. Ainda nas eleições de 2010, justamente na qual há o mais significativo avanço das pequenas agremiações, percebe-se que salvo uma cadeira do PSOL e outra do PRB, ainda as velhas legendas se sobrepuseram, inclusive com a chegada do PSC e do PMN no Senado.

O caráter majoritário das eleições para o Senado e a alternância da renovação (da terça parte e outros dois terços) intercalada ao longo dos oito anos de mandato senatorial, contribuiu significativamente para esse quadro (CENTENO, 2018; MADEIRA e CENTENO, 2018). Resta nos próximos parágrafos averiguar se esse padrão ideológico-partidário também se traduziu em perfis claros e ideologicamente associáveis no *social background* dos Senadores eleitos.

A fim de dinamizar a análise, as diplomações e as profissões prévias as carreiras políticas dos Senadores eleitos entre 1994 e 2014 – serão observadas através da divisão dos partidos na escala ideológica esquerda-centro-direita. As legendas foram agrupadas seguindo as linhas de Rodrigues (2009) e Power e Zucco Jr. (2009), sendo: esquerda (PCdoB, PT, PSB, PPS e PDT), centro (PSDB e MDB) e direita (PTB, PR, DEM e PP). Seis partidos foram alocados na categoria ‘sem classificação’, tanto por não figurarem nos dois estudos, como por terem um mandato cada (exceto o PSD, com dois), tonificando a possibilidade de haver casos onde por questões regionais o político se abrigou temporariamente em uma legenda que representava algo distante da sua caracterização ideológica, exclusivamente para disputar a eleição.

Espera-se assim estudar os padrões do recrutamento político das legendas as

observando em blocos e ao elencar a posição socio-ocupacional como fator principal, averiguar se a experiência política (em número, no tipo e em projeção dos cargos eletivos prévios) pode estar associada ao *social background*.

No transcorrer de duas décadas o ramo jurídico foi o mais emblemático meio pelo qual os Senadores passaram antes de ascenderem à Casa da Federação, principalmente nos partidos de centro e direita; em termos de diplomação, o bacharelado em direito foi o mais frequente, indistinto o posicionamento ideológico; enquanto nas legendas de centro os advogados representaram a profissão mais recorrente, foram principalmente nos partidos de direita que no levantamento não se observou a prática do ofício. Ainda no que tange a ocupação, os empresários se fizeram em considerável número no Senado tanto nas agremiações de centro, mas principalmente nas de direita, sendo a profissão mais recorrente nesse espectro ideológico; esse padrão corresponde aos evidenciados por Codato *et al.* (2016), Neiva e Izumi (2014) e Araújo (2011).

Sabe-se que “muitos políticos não exercem profissão na área de diplomação” (MADEIRA e CENTENO, 2018), mas também, quando se observa haver um maior número daqueles que se declararam médicos, em relação aos que praticaram a medicina, outro ponto importante no estudo dos padrões socio-ocupacionais vem à tona: muitos políticos acumulam diplomas em diferentes áreas (‘Diversos’ na tabela 1); além dos médicos, advogados e professores (do ensino superior ou não) são os que mais se caracterizaram por essa pluralidade de certificados universitários – estando em números próximos e equivalentes nos partidos de esquerda, centro e direita.

Metade dos bacharéis e profissionais da medicina eram de partidos de direita; no extremo oposto, nove dos 17 professores não universitários (do ensino básico, pedagogos ou professores que não afirmaram em qual nível do ensino atuaram), foram eleitos por legendas de esquerda – sobretudo formados nas áreas de ensino e ciências humanas – número três vezes maior que o encontrado na direita (onde esses profissionais tinham diplomas diversos). Entre os professores universitários, cinco dos dez chegaram ao Senado pelos partidos de esquerda (formados em direito, engenharia ou com diplomas em distintas áreas) e outros quatro pelas agremiações de centro (principalmente com diversos diplomas).

Semelhantemente aos advogados e de modo distinto dos médicos, os economistas alegaram em maior contingente a formação do que o exercer profissional; destaca-se que o bacharelado em economia é proporcionalmente maior nas legendas de centro (contudo, tais proporções devem ser analisadas com cuidado, pois como anteriormente afirmado, o período foi caracterizado pelo predomínio das legendas de centro e direita na Casa), e coloca os extremos dos blocos ideológicos (esquerda e direita) em paridade.

PROFISSÃO

Esq. Cen. Dir. S/C TOTAL

Administração Pública/Servidor Público	5	0	1	0	6
Advogado	9	28	12	0	49
Agropecuária/Pecuarista	1	4	3	0	8
Economista	5	9	1	0	15
Empresário/Administrador/Comerciante	3	17	15	2	37
Engenheiro	6	6	11	2	25
Impreciso	4	5	7	0	16
Jornalista/Radialista	1	10	2	0	13
Médico	6	2	10	2	20
Outras	12	5	10	0	27
Professor Universitário	5	4	1	0	10
Professor/Pedagogo	9	4	3	1	17
TOTAL	66	94	76	7	243
DIPLOMAÇÃO	<i>Esq.</i>	<i>Cen.</i>	<i>Dir.</i>	<i>S/C</i>	TOTAL
Administração de Empresas	0	8	2	0	10
Direito	12	31	23	0	66
Diversos	10	11	9	3	33
Economia	6	10	5	1	22
Engenharias	10	6	11	2	29
Ensino e Ciências Humanas	6	5	4	0	15
Ensino Médio/Técnico/Superior Incompleto	6	7	5	1	19
Impreciso	2	7	3	0	12
Jornalismo/Comunicação Social	0	5	0	0	5
Medicina	5	2	7	0	14
Outros	9	2	7	0	18
TOTAL	66	94	76	7	243

TABELA 1 – PROFISSÕES E DIPLOMAÇÕES (DE ACORDO COM A DISTRIBUIÇÃO DOS PARTIDOS NA ESCALA IDEOLÓGICA) DOS SENADORES ELEITOS ENTRE OS ANOS DE 1994 E 2014

FONTE: Senado Federal e CPDOC

Enquanto os bacharéis em direito se dispersaram para o ensino universitário, a agropecuária e o empresariado, os economistas que não atuaram no seu ramo de formação ficaram quase que exclusivamente no ramo empresarial, em especial entre os filiados a partidos de direita. Os partidários de centro e direita somaram a totalidade dos graduados em administração de empresas, dos quais todos atuaram no campo empresarial.

O meio das engenharias foi significativo precedente a carreira política dos Senadores eleitos para o período. Em termos de formação educacional, os números são de paridade entre os extremos ideológicos; surpreende serem essas diplomações muito menores dentre políticos dos partidos de centro dada sua proporção na Casa, tendo quase metade do número de graduados em um dos sub-ramos da engenharia que entre filiados a agremiações de esquerda.

Todavia, entre os políticos de esquerda é expressivamente menor o histórico de trabalho na área, indo a quase metade do número de graduados, ao passo que nas

legendas de centro e direita, praticamente todos os formados declararam atuação profissional prévia no ramo. Entre Senadores de partidos de direita, a engenharia foi uma das mais recorrentes profissões, dois em cada cinco engenheiros eram filiados a agremiações desse espectro ideológico.

Aqui é possível discordar da afirmação de Araújo (2011) de que há similaridade entre os Senadores formados em “economia, engenharia, medicina e humanidades” (*idem*, p. 564) em agremiações de ideologias distintas. Como recentemente apresentado, as diplomações em subáreas das humanidades (aqui junto das de ensino) colocaram os nichos em equivalência, todavia, a prevalência das engenharias e da medicina nos extremos e a concentração da economia no centro destoam dos achados do autor.

Reafirmando o que foi encontrado em Centeno (2018) – ainda que estudando um menor intervalo (1999-2006), as legendas no Senado se diferenciam mais pelo exercício profissional prévio dos Senadores do que pela área de formação educacional desses políticos. A isso se deve uma multiplicidade de fatores, entre as que ficam mais evidentes nesse estudo: a quantidade de empresários no Senado – profissão que não requer uma formação educacional específica; o distanciamento de graduados em direito (principal diplomação entre os membros da Câmara Alta) do seu ramo de instrução educacional; e o importante número de professores universitários (*métier* que engloba uma pluralidade de diplomações).

As diferenças mais profundas entre as agremiações se dão em profissões e diplomações pouco recorrentes nas biografias dos Senadores eleitos: quase a totalidade de servidores públicos foram eleitos pelos partidos de esquerda, o mesmo equivale para os diplomados e profissionais da comunicação nas legendas de centro. Nessas agremiações e nas de direita estiveram praticamente todos os profissionais da agropecuária, havendo somente um em partido de esquerda.

Reforça-se outro ponto encontrado no estudo que englobou as 51^a e 52^a Legislaturas do Senado Federal (*idem*), onde diverso de Costa, Costa e Nunes (2014), no presente estudo que embarca um maior período, novamente não se averiguou maior volume de títulos universitários entre os Senadores de esquerda, já que o superior incompleto e diplomas de ensino médio/ensino técnico caracterizaram equitativamente as biografias dos políticos de esquerda, centro e direita.

Nesses casos, a distinção também ficou mais evidente entre as profissões: à esquerda, os que não possuíam diploma universitário se distribuíram entre o ensino, o serviço público, o ofício de bancário e a metalurgia; os Senadores de partidos de centro sem diploma universitário atuaram como jornalistas e agropecuaristas; dentre os de direita, foram praticamente todos empresários.

Mesmo estudando os eleitos e não necessariamente os que tomaram posse, excluindo assim os suplentes, pôde-se verificar que muitos dos padrões encontrados no estudo das duas legislaturas (CENTENO, 2018) se estenderam ao longo das duas décadas aqui analisadas: empresários presentes nas legendas de centro e

direita, e não apenas nas desse último bloco ideológico, diferentemente do estudo de Rodrigues (2002, 2009) sobre a Câmara dos Deputados e em acordo com o de Araújo (2011) sobre o Senado. Viu-se aqui também se repetir a relativa equivalência na formação e discrepância na ocupação nas ‘engenharias’ através dos partidos de esquerda, centro e direita. Por fim, novamente os profissionais do ensino estiveram filiados principalmente aos partidos de esquerda, ao passo que os agropecuaristas aos de centro e direita.

Pode-se atestar que ao longo dos anos de 1994 e 2014 o Senado foi composto pelos dotados de *social background* destacado. Quando não atribuída uma alta posição socioeconômica, os que permeiam essa barreira tendem a ter, no mínimo, a diplomação universitária. Porém, tendo avançado e averiguado como se distribuiu o exercer da profissão entre os diplomados, nota-se que esses atributos tendem a andar casados entre os Senadores. Assim, o estudo avança para as carreiras políticas, focadas nos mandatos eletivos prévios, visando identificar a possível existência de dissonâncias na experiência em cargos eleitorais através do *social background* dos Senadores até aqui examinado.

Para melhor investigar a quantidade e a notoriedade dos mandatos prévios dos Senadores eleitos entre os anos de 1994 e 2014, aqui será mantida a mesma divisão utilizada em Madeira e Centeno (2018) para classificar a experiência em cargos anteriores ao do mandato senatorial, considerando apenas os postos eletivos: inexperientes (nenhum cargo), pouco experientes (zero a dois), experientes (três a quatro) e muito experientes (cinco ou mais mandatos). Assim sendo, um Senador que teve seu mandato renovado passa a contar com a experiência legislativa no banco de dados.

Sendo a diplomação mais frequente entre os Senadores, a bacharelado em direito liderou nas ‘duas pontas’ das divisões do quesito experiência política: os portadores dessa titulação foram os mais recorrentes entre os eleitos inexperientes (sete de 19) e entre os muito experientes (32 de 66). Todavia, o mesmo não foi visto entre os que exerceram a advocacia, pois 42 de 49 tinham pelo menos três mandatos eletivos antes dos conquistados na disputa pelo Senado ao longo do período em estudo, majoritariamente com grande experimento político.

Nos inexperientes, nenhuma profissão despontou como distintiva, mesmo sendo os engenheiros maior número (4). Nesse grupo de políticos sem vitórias prévias nas urnas figuraram, por conseguinte, os diplomados em engenharia, além dos bacharéis em medicina. Esse conjunto minoritário em uma Casa caracterizada pela *expertise* política, foi marcado por diplomações mais costumeiras dentro da própria Câmara Alta.

Tais titulações também aparecem entre os políticos de pouca experiência, havendo dez formados em direito e equivalentes em engenharia, ainda que a graduação em economia, as diplomações diversas e as pouco recorrentes (‘outras’) tenham superado os formados em medicina; o quadro dos ramos de recrutamento é parecido nas profissões: engenharias, economia e a medicina, somadas as ‘outras’

profissões, foram as atividades constantes entre os que tinham um ou dois mandatos prévios. Porém, dentre esses Senadores, destacaram-se os empresários (11 de 56).

Mesmo que durante o período quase 20% dos políticos pouco experientes tenham vindo do empresariado, essa profissão importante no recrutamento entre os representantes da Federação não serviu de catapulta para o Senado Federal; os advindos do ramo também foram 15 dos 82 'experientes'. Nesse conjunto, o diploma em direito e as titulações diversas responderam por cerca de 40% dos casos, tendo esses políticos também atuado principalmente como advogados (16), junto de jornalistas, médicos e professores (universitários ou não).

No grupo majoritário, o dos muito experientes, o diploma e a profissão do ramo do direito irromperam (pouco mais de 30%), junto dos economistas, empresários, engenheiros, professores não universitários e as 'outras' ocupações, e por isso vislumbram os bacharelados em economia, engenharia e os 'diversos'. Contudo, entre os 19 Senadores que não tinham ensino superior, 16 foram classificados como experientes ou muito experientes. Com essa ressalva, pode-se dizer que em termos de experiência, tais políticos não se distinguiram fortemente pelo *social background*, sobretudo porque o Senado Federal tende a ser de difícil acesso aos desprovidos de capital político constituído nas urnas.

Não que inexistam diferenças: entre as atividades profissionais menos recorrentes, metade dos agropecuaristas se encaixaram no aglomerado dos pouco experientes, enquanto que os servidores públicos se dividiram em equitativas três partes entre os inexperientes, experientes e muito experientes. Os atuantes na comunicação eram preponderantemente experientes ou muito experientes, mesmo caso das 'outras' profissões. Entre os profissionais de ensino (universitários ou não), houve caso ímpar: haviam pouquíssimos inexperientes, mas sua distribuição era de simetria desde os políticos com um ou dois mandatos, até os com cinco mandatos ou mais.

Exceto os agropecuaristas, todos os nichos profissionais de recrutamento tinham no mínimo 60% de seus políticos com três mandatos ou mais antes de serem eleitos para a Casa da Federação, todos longe dos estrondosos 86% de profissionais do direito experientes ou muito experientes politicamente (entre esses, mais da metade tinha cinco mandatos ou mais). Semelhante lógica prevaleceu nos grupos das titulações educacionais: ainda que surpreendentemente áreas fortes de recrutamento como engenharia e medicina tenham tido os menores percentuais, todos os nichos tinham pelo menos metade de seus políticos com ao menos três vitórias nas urnas em suas biografias.

Percebe-se que os achados dessa análise não diferem da histórica relação dos advogados com a política, onde sendo 20% das bancadas eleitas, esses profissionais eram quase um terço (e 37% em termos de titulação educacional) dos políticos muito experientes. Contudo, ressalva-se que em duas décadas foram a pleito 243 cadeiras, menos da metade do que é eleito em apenas uma legislatura para a Câmara dos Deputados. São números importantes para compreender a morfologia do Senado

Federal, principalmente devido ao seu caráter de ponto de encontro da elite política, mas não devem ser olhados tão apenas pela rigidez dos números; é necessário avaliar se através do *social background* os políticos diferiram na projeção dos cargos eletivos que exerceram antes de chegarem ao Senado.

Mais da metade dos Senadores (56%) passaram pela Câmara dos Deputados, que junto das Assembleias Legislativas foram as principais alavancas nas carreiras políticas dos eleitos para o Casa da Federação. O posto inicial na hierarquia legislativa foi menos comum nas biografias dos políticos eleitos entre 1994 e 2014: apenas 22% foram Vereadores (frente a 42% de antigos Deputados Estaduais). A *expertise* legislativa tende a despontar dado o exercício desses mandatos por um grande número de políticos em simultâneo, assim como pelo critério proporcional das eleições, diferentemente dos gabinetes executivos ou da eleição senatorial que são cargos de eleição majoritária.

Não obstante, os ex-Governadores somaram 35% dos que foram eleitos para a representação federativa, número ligeiramente maior que os 31% que haviam passado pelo próprio Senado Federal e os 30% que foram Prefeitos. O histórico dos vices é significativamente menor: ainda que 12% dos Senadores eleitos tenham sido vice-Governadores, os vice-Prefeitos foram apenas 3% e os vice-Presidentes – 1% (menor que os 2% que exerceram o posto da instância máxima de disputa pelo poder político – a Presidência da República).

Esses índices de Senadores que anteriormente administraram cidades e governaram seus estados mostram que não apenas a chegada ao Senado tende a vir com a vivência e o experimento político, mas também é comum aos que desfrutaram de outras vitórias majoritárias em suas carreiras políticas, vindos de postos eletivos de grande projeção. Dentre os que passaram pelas prefeituras e governadorias antes de chegarem ao Senado, o diploma em direito e o exercício da advocacia reafirmaram o quadro encontrado na própria Casa, com o ramo jurídico predominando em todos os cargos eletivos prévios dos Senadores, executivos ou legislativos.

Os ex-Prefeitos também tinham como principais ramos de formação as engenharias, a economia, a medicina, os diplomas ‘diversos’ e os diplomas não universitários (de ensino médio, técnico ou o superior incompleto), que levaram a concentração de empresários, engenheiros, médicos e as ‘outras’ profissões entre antigos administradores de Paço Municipal. Esse quadro de profissões e diplomas não foi muito diferente entre os Governadores (salvo os diplomas abaixo do nível superior), havendo também os que atuaram como economistas e caindo bruscamente o número de médicos.

Os Senadores que foram Deputados Federais ou Estaduais tinham um rol diverso de profissões e reduziram significativamente o volume de engenheiros que haviam passado pelas Assembleias, abrindo espaço para os jornalistas e os médicos. Dentre os ex-Deputados Federais houve o menor patamar dos profissionais do direito – 19% (longe do um terço entre os ex-Governadores); nesse cargo mais frequente nas

biografias senatoriais, os diplomas não universitários têm um dos seus melhores índices (atrás apenas da vereança) e as ‘outras’ profissões ganham espaço, mostrando que os Senadores que passaram por outras casas legislativas tinham um *social background* mais diversificado em relação aos que passaram por cargos executivos.

O mais interessante é que essa diversificação começou ao longo do período em estudo a se estender para o próprio Senado Federal. Quando analisado aqueles que haviam exercido o posto senatorial antes de conquistar um mandato na Casa (consequentemente, contando os que foram reeleitos ao longo do ínterim), caiu o volume de advogados, economistas e engenheiros, enquanto servidores públicos, professores não universitários, empresários, jornalistas, médicos e os de profissão imprecisa obtiveram mais espaço; decresceu o percentual de formados em direito, economia, nas engenharias e nas áreas de ensino e ciências humanas, enquanto cresceram os que tinham diversos diplomas universitários e os que tinham ensino médio, técnico ou o superior incompleto.

Essa intensificação da multiplicidade de posições socio-ocupacionais veio por vias distintas sem necessariamente beneficiar algum espectro ideológico, crescendo ramos característicos dos segmentos ideológicos – educadores, jornalistas, empreendedores; bem como os ‘compartilhados’ pelos polos – como os Senadores de diplomações diversas. Também o aumento desses que tinham diplomas em mais de uma área de conhecimento não significou um crescimento de posições sociais mais elevadas, pois os diplomas não universitários também ascenderam em participação no *social background* dos Senadores eleitos.

Se os níveis de experiência política dos mesmos pouco diferiram, observa-se que em posições mais modestas e ligadas a partidos de esquerda, caso dos professores não universitários e do funcionalismo público, a formação dessa *expertise* política veio de cargos legislativos abaixo da esfera Federal – de menor projeção política. O caso daqueles que não possuíam diploma universitário (bem distribuídos nos partidos de esquerda, centro e direita) é ambíguo: ainda que tenham representado 12% dos ex-Deputados Federais, formaram suas carreiras principalmente nos municípios (nas prefeituras e nas Câmaras de Vereadores).

Quando analisado o caso dos professores universitários (que estavam mais no centro e na esquerda), bem distribuídos entre cargos executivos e legislativos, vinham de mandatos de Governador, Senador e principalmente de Deputado Federal. Aliás, Senadores de todas as divisões de *métiers* – inclusive as ‘outras’, haviam passado pelas Assembleias Legislativas e pela Câmara dos Deputados, repetindo algo somente visto no histórico de mandatos de Prefeito desses políticos.

Já Senadores de posições médias e altas, que foram mais evidentes no centro (como os profissionais da comunicação), na direita (como os engenheiros), ou em ambos segmentos (caso dos empresários), formaram suas carreiras políticas nos cargos das mais díspares projeções; as engenharias (como profissão) estiveram associadas principalmente a Senadores que outrora exerceram cargos majoritários – Prefeito,

Governador e Senador. Destaca-se que os políticos advindos do ramo empresarial não puderam se valer de sua alta posição socio-ocupacional como catapulta para o Senado, pois formaram suas carreiras mais nos municípios, havendo maior índice de participação dos empresários entre os Senadores que foram Prefeitos e Vereadores que dentre ex-Governadores e ex-Deputados (Estaduais ou Federais).

A razoável diferenciação de experiência política através da perspectiva do *social background* dos Senadores se torna mais clara e ostensiva ao olhar a proveniência desse ganho de bagagem política. Consta-se que através da posição socio-ocupacional dos Senadores se pôde melhor diferenciar a projeção dos cargos eletivos prévios dos políticos que venceram as eleições entre 1994 e 2014.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um Senado dominado pelos partidos de centro e direita, e pelos políticos de alta experiência eleitoral, o estudo que se encerra pôde trazer novos entendimentos sobre o *social background* dos Senadores eleitos entre 1994 e 2014. O predomínio de agremiações desses segmentos esteve ao mesmo tempo ligado a um padrão de recrutamento próximo entre tais nichos ideológicos (exemplifica-se com os empresários, os agropecuários e os bacharéis em direito).

A dificuldade dos partidos de esquerda para elegerem seus candidatos pode responder em parte a associação direta do perfil do conjunto da Casa ao encontrado nas legendas de centro e direita, todavia, o ‘compartilhamento’ desses segmentos ideológicos de profissões e titulações também importantes no recrutamento entre as legendas de esquerda – como os professores universitários e os formados nas engenharias, reforça que o maior precedente para vitória na disputa pela representação federativa é a experiência política, indistinto o posicionamento ideológico.

Aprofundando os trabalhos prévios, esse estudo mostrou para quais áreas se encaminharam os Senadores que não exerceram a profissão de sua área de diplomação (casos como dos bacharéis em direito que eram agropecuários, professores universitários e empresários; dos formados em economia que atuaram no ramo empresarial; dentre outros), bem como trouxe o entendimento de como se distinguiram – através do *social background*, as formações de experiência política. Enquanto altas posições sociais não possibilitaram acelerar a chegada ao Senado Federal, posições sociais modestas (que figuraram em menor percentual entre os Senadores) se relacionaram à vivência legislativa, evidenciando uma Casa marcada pelos políticos de capital político robusto, moldado nas urnas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Paulo Magalhães. **Recrutamento parlamentar para o Senado e o perfil dos senadores brasileiros, 1989-2006**. Revista Política Hoje, Recife, v. 20, n. 2, p. 550-580, 2011.

CENTENO, Alison Ribeiro. **Os maestros da elite**: carreiras e trajetórias dos líderes no Senado Federal entre 1999 e 2006. 2018. 174f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Escola de Humanidades, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos; MASSIMO, Lucas e HEINZ, Flavio. **Regime político e recrutamento parlamentar**: um retrato coletivo dos senadores brasileiros antes e depois da ditadura. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 24, n. 60, p. 47-68, dez. 2016.

COSTA, Paulo Roberto Neves; COSTA, Luiz Domingos; NUNES, Wellington. **Os senadores-empresários**: recrutamento, carreira e partidos políticos dos empresários no Senado brasileiro (1986-2010). Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 14, p. 227-253, maio/ago. 2014.

MADEIRA, Rafael Machado, CENTENO, Alison Ribeiro. **A “dança das cadeiras” está circunscrita à Câmara dos Deputados?** Uma análise da evolução da fragmentação partidária e da origem socio-ocupacional dos eleitos ao Senado Federal, aos governos dos estados e às suas respectivas capitais. In: 11º Encontro da ABCP, 2018.

NEIVA, Pedro; IZUMI, Maurício. **Perfil profissional e distribuição regional dos senadores brasileiros em dois séculos de história**. Rev. Bras. Ciências Sociais, São Paulo, v. 29, n. 84, p. 165-188, fev. 2014.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar. **Estimating ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005**: A reserach communication. Latin American Research Review, Baltimore, v. 44, n. 1, p. 218-246.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Mudanças na classe política brasileira** (INTERNET). Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2009.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social**. Revista brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 31-47, fev. 2002.

POLÍTICAS PARTIDÁRIAS DE CONFRONTAÇÃO NA ESFERA VIRTUAL: ANÁLISE DOS PERFIS DAS LIDERANÇAS DO PT E DO PSDB NO *FACEBOOK*

Antonio Teixeira de Barros

Doutor em Sociologia. Docente e pesquisador do Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOR). E-mail: antonibarrosgmail.com

Cristiane Brum Bernardes

Doutora em Ciência Política. Docente e pesquisadora do Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOR).

E-mail: cris.brum@gmail.com

Malena Rehbein Sathler

Doutora em Ciência Política. Docente e pesquisadora do Mestrado Profissional em Poder Legislativo do Centro de Formação da Câmara dos Deputados (CEFOR).

E-mail: malena.rehbein@gmail.com

RESUMO: O artigo analisa as formas de confrontação partidária promovidas no *Facebook* pelas lideranças de PT e PSDB na Câmara dos Deputados. O objetivo é avaliar as táticas discursivas dos dois principais partidos que dominaram a cena das disputas políticas em nível nacional no contexto recente. A metodologia consistiu no monitoramento dos perfis das duas agremiações partidárias durante o mês de outubro de 2015, época de grande conflito entre oposição e governo Dilma pelo impeachment. As principais conclusões indicam algumas semelhanças no uso do

Facebook pelas bancadas dos dois partidos, como o predomínio de posts com texto e foto, uso da própria internet como fonte para os conteúdos postados, protagonismo da legenda e dos líderes.

PALAVRAS-CHAVE: Política e internet; Partidos políticos e *Facebook*; Lideranças partidárias; Uso político do *Facebook*; Sites de Redes Sociais.

INTRODUÇÃO

Com o avanço das tecnologias digitais, a política passou a ser um fenômeno de penetração difusa nas diversas esferas da sociedade, ou seja, consegue atingir o cidadão mesmo fora do âmbito político no sentido estrito. Isso porque as mídias digitais contribuem para a inserção ampliada dos temas políticos nas relações sociais. O elevado potencial de sedução dessas plataformas em muito contribuiu para a reconfiguração dos fluxos e circuitos de informação nas sociedades metropolitanas, o que inclui o campo político e as formas partidárias.

Estudos recentes mostram que as redes sociais digitais passaram a configurar um espaço relevante de atuação política, não apenas para exibição e visibilidade dos atores, mas

também de concorrência pelo “controle da conformidade social, política e ideológica” (Emediato, 2015, p.182). Por essa centralidade no debate e no discurso político, alguns autores destacam que, especialmente o *Facebook*, “vem se configurando como uma das ferramentas comunicativas mais intensamente utilizadas pelos partidos políticos brasileiros” (Braga; Rocha e Carlomagno, 2015 p.217). O *Facebook* conta com 90 milhões de usuários no Brasil, dos quais 59 milhões acessam a página diariamente, o que mostra a relevância dessa ferramenta para a interação social na atualidade sobre os mais variados temas, incluindo a política partidária.

Com base nesse pressuposto mais amplo, o artigo aqui apresentado analisa as formas de confrontação partidária promovidas no *Facebook* pelas lideranças de PT e PSDB na Câmara dos Deputados. O objetivo é avaliar as táticas discursivas dos dois principais partidos que dominam a cena das disputas políticas no contexto nacional nas duas últimas décadas, especialmente nos últimos seis pleitos à Presidência da República. O objetivo é mapear como se dá a política de confrontação entre as duas legendas, entendendo que o conflito é um importante elemento de agendamento temático na sociedade (WOLF, 2003) e um potencial mobilizador de ânimos e posições, fatores ainda mais favorecidos pelo ambiente virtual. A metodologia consistiu no monitoramento dos perfis das duas agremiações partidárias durante o mês de outubro de 2015, com a análise de todas as postagens realizadas pelas duas lideranças no mês de outubro de 2015.

Optamos por uma análise fora do período eleitoral – ainda que de intensa atividade política mobilizada pelo cenário de crise -, com base no diagnóstico de Rocha e Braga (2015) de que há uma concentração de estudos em períodos eleitorais. Vários autores destacam a relevância de pesquisas que cobrem os períodos não eleitorais (Rocha e Braga, 2015; Santana, 2012; Silva, 2012).

Para Rocha e Braga (2015, p.213) a relevância de análises que cobrem períodos não eleitorais se justifica pela necessidade de se compreender como os partidos e suas lideranças fomentam a prática democrática para além dos períodos eleitorais, “que são mais extensos e permanentes do que os momentos episódicos de campanhas”.

O trabalho tem dois focos de análise: de conteúdo (tema, objetivo e comentários do post) e potencial interativo dialógico (número de compartilhamentos, curtidas, seguidores e respostas). São analisados todos os posts das duas lideranças no período de 1 a 31 de outubro de 2015: PT e PSDB. Na parte de conteúdo, seguimos parte dos critérios de Nogueira e Castro (2014), como tipo de conteúdo, assunto e linguagem, mas ampliamos o escopo das categorias para poder observar mais aspectos, conforme consta no Quadro 1:

CRITÉRIOS	DESCRIÇÃO
Tipo de linguagem	Formal; informal
Objetivo dos posts	Divulgação de notícias da imprensa; divulgação de notícias próprias; humor

Protagonistas dos posts	Poder Executivo; Poder legislativo; Poder judiciário; Parlamentares individuais; partido ou liderança.
Assuntos	Direito e justiça; economia; educação; esportes; política nacional; política interna do partido; saúde; temas sociais; tecnologia
Foco geográfico	Nacional; internacional; regional
Posição em relação ao governo	- Favorável; contrário
Atores envolvidos	- Partidos, movimentos sociais, etc.
Recursos de multimídia	- Apenas texto; texto e foto; apenas foto; texto e vídeo; texto e áudio; apenas vídeo; apenas áudio.

Quadro 1 – Critérios observados em relação ao conteúdo dos posts

Fonte: Elaboração dos autores.

Em relação às categorias, é importante ressaltar que o conteúdo das postagens poderia englobar mais de um ator envolvido, ou protagonista, ou mesmo assunto. Para solucionar essa ambiguidade, optou-se pela construção da categoria “misto” em relação aos temas. Nos demais aspectos, a análise considerou aquilo que era preponderante em cada postagem, ainda que houvesse uma citação secundária a outros elementos. Desta forma, espera-se observar os principais aspectos de conteúdo do material veiculado e como ele é veiculado.

Quanto ao potencial interativo dialógico de cada postagem, as categorias estão detalhadas no Quadro 2.

	CRITÉRIOS
1	Número de seguidores
2	Número de posts
3	Número de compartilhamentos por posts
4	Número de curtidas por posts
5	Número de comentários por posts
6	Tipo de comentário: apoio, crítica, pergunta, opinião, etc.
7	Tempo mínimo de resposta ao comentário

Quadro 2 – Critérios observados em relação ao potencial interativo dos posts

Fonte: Elaboração dos autores.

Com estes dados, espera-se poder observar o potencial interativo em termos de público potencialmente atingido e relação (ou não) com este público, além do comportamento do próprio público a partir do tipo de comentário feito. A intenção é observar se há padrões comuns ao uso do perfil pelas duas lideranças, ou se eles se diferenciam de acordo com o partido. Ao final, espera-se poder avaliar como a democracia digital acontece na prática via uma das redes sociais mais usadas no mundo, o *Facebook*, isto é, que aspectos são favorecidos, de fato, na democracia digital que está sendo desenvolvida no Brasil.

ANÁLISE DOS DADOS

O volume de posts e de seguidores

O Quadro 3 mostra que o PSDB fez 76 postagens durante o período da pesquisa, enquanto o PT ficou com 68. O PSDB apresenta um número maior de seguidores, com 77.051, enquanto o PT conta com menos da metade, ou seja, 30.428. A média de curtidas dos posts do PSDB também é superior, com 40.698,3 contra 387,9 do PT. A situação se inverte quando se trata da média de compartilhamentos. Com 682,9 do PT contra 321,9 do PSDB. Os dados, que serão analisados mais profundamente no item sobre potencial de interação, sugerem que o PSDB apresentar maior apoio de seus seguidores, enquanto o PT apresenta um trabalho maior de militância, que reproduz seus conteúdos. Há que se destacar ainda que dentro da lógica jornalística (o *newsmaking*), que também acontece em determinado grau nas redes, comentários e notícias polêmicas ou negativas tendem a chamar mais atenção (Wolf, 1992). Nos debates durante a crise que culminaria na impeachment de Dilma, o PSDB era o ator a dar as más notícias e polemizar, portanto atraindo mais atenção. Além de aproveitar a lógica schmittiana (1992) de amigo x inimigo que tende a mobilizar as redes, o que também foi aproveitado pelo PT.

PARTIDO	POSTS	SEGUIDORES	CURTIDAS -MÉDIA	COMPARTILHAMENTOS-MÉDIA	COMENTÁRIOS - MÉDIA
PSDB	76	77.051	40.698,3	321,9	122,7
PT	68	30.428	387,9	682,9	7,2

Quadro 3 – Posts, seguidores, curtidas, compartilhamentos e comentários

Fonte: Elaboração dos autores.

Linguagem dos posts

Conforme nos mostra o Quadro 4, os dois partidos usam uma linguagem mais formal nos posts. Isso porque a linguagem mais usada é a jornalística, já que, como veremos mais adiante, vários partidos acabam usando a web para veicular matérias jornalísticas que disseminam informações sobre a atuação de líderes e parlamentares. Neste sentido, ambos os partidos parecem não se adequar à linguagem informal que domina as redes, o que provavelmente diminui sensivelmente seu potencial interativo também.

	PT	PSDB
Formal	100 %	93,4%
Informal	0	6,6%

Quadro 4 – Tipo de linguagem

Fonte: Elaboração dos autores.

Objetivo do conteúdo dos posts

Como podemos observar no Quadro 5, os dois partidos privilegiam a divulgação de notícias, especialmente da imprensa comercial de modo geral, mas também notícias produzidas por equipe própria, geralmente a assessoria de imprensa da liderança. Como são os partidos que historicamente se polarizaram e dividem a maior batalha política no País, imagina-se que a intenção é trazer um argumento de autoridade para o material divulgado, do tipo “não somos nós que estamos dizendo, mas é a imprensa” (que desfrutaria de maior imparcialidade enquanto narradora da realidade política do País).

OBJETIVO DO CONTEÚDO POSTADO	PT	PSDB
Notícias políticas da imprensa	72,1%	75,0%
Notícias próprias	27,9%	19,7%
Humor	0%	5,3%
TOTAL	100%	100

Quadro 5 – Objetivo do conteúdo dos posts

Fonte: Elaboração dos autores.

O fato é que a reprodução de conteúdos de mídias consagradas revela um tipo de comportamento das lideranças partidárias que favorece o reforço da “concepção publicista da opinião pública” (Carvalho, 2010, p. 37). Uma concepção que confere centralidade às empresas de comunicação enquanto “representantes da opinião pública”. Nessa mesma perspectiva, Panebianco (2005) destaca que os partidos são sensíveis a estímulos políticos externos; entre esses estímulos o autor destaca os mídias e suas perspectivas de difusão de informação e de opinião.

O PSDB recorre com maior frequência a conteúdos publicados por outras fontes devido ao maior volume de notícias e reportagens de teor negativo em relação ao PT no período da análise. As investigações sobre as denúncias de corrupção envolvendo integrantes do PT abasteciam a mídia diária de material com teor negativo em relação ao partido da Presidente e ao Governo. Além de ser mais fácil e barata a publicação, trata-se de uma estratégia que utiliza o capital de credibilidade da imprensa como um órgão especializado na apuração e denúncia de desvios de conduta no campo político.

É oportuno salientar que a internet é a fonte principal que abastece os perfis das duas lideranças mencionadas. O material reproduzido das mídias privadas é extraído dos portais dos veículos na internet. Contudo, mesmo no caso da reprodução, os partidos recorrem a mecanismos discursivos para construir uma determinada perspectiva interpretativa, ou seja, um enquadramento retórico favorável a seus propósitos, segundo a lógica de *mídias táticas* abordadas anteriormente. Seja para defender ou atacar o Governo, usa-se o conteúdo jornalístico a favor do interesse partidário, seja para denunciar, seja para ressaltar aspectos positivos. Cabe menção especial ao modo como os posts são introduzidos, em textos que colocam em relevo

expressões como “denúncias gravíssimas” ou “grave denúncia”. Em suma, o modo de qualificação das matérias já aponta para os sentidos que o partido quer acentuar e para chamar a atenção de seus partidários.

Abrangência dos conteúdos dos posts

Para detalhar mais os aspectos do conteúdo, dividimos os posts entre aqueles que abordavam os diferentes assuntos sob uma perspectiva nacional, regional ou internacional. Percebe-se, pelo Quadro 6, que a quase totalidade dos posts têm conteúdo nacional. Ou seja, por reunirem as bancadas dos diferentes estados e terem como público potencial todos os usuários brasileiros do *Facebook*, os partidos chamam a atenção para os temas nacionais, em busca de consolidar uma imagem positiva mais geral na sociedade brasileira. Provavelmente, seus temas regionais devem ser divulgados de forma setORIZADA, para veículos de imprensa escrita e eletrônica nos estados, que pautam a atuação parlamentar em âmbito local ou regional, ao contrário da mídia nacional, cujo foco está naquilo que acontece em Brasília.

FOCO	PT	PSDB
Nacional	98,5	98,7
Regional	1,5	1,3
Internacional	0	0

Quadro 6 – Foco do conteúdo dos posts

Fonte: Elaboração dos autores.

Passando agora propriamente aos conteúdos de cada post, percebemos, pelo Quadro 7, que o tema mais tratado é exatamente a política nacional, ocupando 86,8% das postagens do PSDB e 54,4% dos posts do PT.

ASSUNTO	PT	PSDB
Direito e Justiça	7,4	0
Economia	13,2	10,5
Educação	1,5	0
Esportes	1,5	0
Política nacional	54,4	86,8
Política interna do partido	0,0	1,3
Saúde	1,5	0
Segurança	1,5	0
Social	17,6	1,3
Tecnologia	1,5	0

Quadro 7 – Assunto tratado nos posts

Fonte: Elaboração dos autores.

A confrontação política é predominante nos seguintes temas: política governamental e partidária, corrupção e economia. A confrontação reflete-se, portanto,

em duas estratégias: enquanto a oposição ataca o PT e o Governo, o PT dedica-se a divulgar material favorável à defesa do próprio partido e do Governo. A política representada por esse enquadramento nos perfis partidários no *Facebook* limita-se, portanto, ao jogo político marcado pela disputa e confrontação. O principal objetivo é marcar e demarcar posições políticas, segundo a lógica de disputa eleitoral. Percebe-se ainda que não há nenhuma concessão neste sentido, pois a totalidade dos posts de ambos os partidos exibem a posição adotada pela legenda, conforme atestam os dados do Quadro 8. Em outros termos, não há espaço para autocrítica na estratégia discursiva do PT, e tampouco há o reconhecimento de pontos positivos no Governo nas postagens do PSDB. Reforça-se o potencial polarizador das redes sociais, conforme apontado por Sustein (2010), ou seja, tende a agregar quem pensa igual e agudizar o sentimento de verdade única dos grupos.

POSIÇÃO SOBRE O GOVERNO	PT	PSDB
A favor	100	0
Contra	0	100

Quadro 8 – Posição dos posts em relação ao governo

Fonte: Elaboração dos autores.

Por conta desse enquadramento de disputa contra ou a favor do Governo (situação X oposição), percebemos que o Executivo é o protagonista de mais de 50% das publicações dos dois perfis no período. No perfil tucano, por exemplo, o protagonismo não é dado à atuação da bancada geral (partido e liderança + parlamentares individuais somam 30,3%), mas ao Executivo, que é o principal alvo de quase 60% dos posts, conforme demonstram os dados do Quadro 9.¹

PROTAGONISTA	PT	PSDB
Executivo	51,5	59,2
Judiciário	8,8	3,9
Legislativo	1,5	6,6
Parlamentares individuais	22,1	6,6
Partido ou liderança	16,2	23,7

Quadro 9 - Protagonistas dos posts

Fonte: Elaboração dos autores.

De qualquer forma, os dados mostram que as mesmas vozes são privilegiadas pelas duas bancadas, com uma presença um pouco mais significativa dos próprios

¹ No levantamento original que incluiu todos os perfis de bancadas partidárias com representação na Câmara dos Deputados, os autores analisaram a presença de vozes sociais nas postagens. Dessa forma, lideranças étnicas, juvenis, femininas, sindicais e de movimentos sociais em geral foram contabilizadas. Tanto no caso do PT, quanto no do PSDB, entretanto, o perfil do Facebook não concedeu espaço a essas vozes diversas, oriundas da sociedade. Por esse motivo, os dados referentes às demais bancadas não são apresentados aqui.

parlamentares no caso petista, e do líder partidário no caso do PSDB.

Potencial Interativo

Para sabermos como é a reação aos posts, fizemos uma tipologia e analisamos a reação das lideranças aos comentários que, como veremos mais abaixo, são bastante escassos. A totalidade dos comentários fica sem resposta, como mostra o Quadro 10. Isso denota mais uma vez a não preocupação dos partidos com o diálogo típico de rede social (até porque os grandes números de concordância e elogio não demandariam mesmo resposta; já as críticas e opiniões do usuário, sim). Tal diagnóstico reitera o uso das redes sociais digitais como mídias táticas, conforme abordado anteriormente, e não como canais efetivos de interação política e debate público. Pelo menos, as legendas não parecem usá-las com esse último objetivo. A intenção parece ser a de ganhar espaço na luta para definir a realidade, potencial mediático já há muito definido. Isso porque a visão de realidade predominante tende a angariar seguidores e emplacar legitimidade às ações.

TEMPO RESPOSTA	PT	PSDB
Sem respostas	100%	100%

Quadro 10 – Tempo de resposta aos comentários

Ainda que os comentários possam ser enquadrados em uma modalidade de interação assíncrona, uma vez que os usuários não esperam respostas em tempo real, a total falta de resposta por esse canal é um indicação clara de que os perfis partidários no *Facebook* não exibem, primordialmente, uma intenção dialógica. Recuero indica que a interação por meio dos comentários adquire um caráter de conversa, que pode, inclusive, migrar para outras plataformas digitais (*blogs, Twitter, etc.*) e acabar gerando novas redes e laços sociais entre os atores que dela participam (2014, p.36). Sem a resposta, as bancadas demonstram abrir mão deste espaço de diálogo e reforço dos laços sociais com os usuários que acessam os perfis.

COMENTÁRIOS	PT	PSDB
Concordância	100	7,9
Crítica	0	51,3
Opinião do usuário	0	40,8

Quadro 11 – Tipos de comentários

Fonte: Elaboração dos autores.

Ainda em relação aos comentários, é interessante diferenciar os tipos de colaborações dos usuários. Analisando o Quadro 11, chama a atenção que 100% dos comentários do PT são de concordância, ou seja, é a própria militância da legenda que frequenta a página, o que torna o diálogo naturalmente enviesado para o lado

positivo. No caso do PSDB, a maioria dos comentários se divide em críticas (51,3%) e opiniões do usuário (40,8%), classificação para aqueles comentários que não mostram claramente concordância ou crítica, mas uma ponderação. Como a militância do PT parece mais atuante, inclusive pelo que se observa no item sobre compartilhamento (Quadro 3), imagina-se que ela também frequente a página do PSDB com críticas. Por sua vez, a militância do PSDB, numericamente menor do que a do adversário, não parece se preocupar com a página da bancada petista no *Facebook*. Sua atuação define-se mais uma vez como apoiadora.

A interação com os usuários por meio dos comentários pode indicar que o ator político está realizando um “trabalho de face” (Recuero, 2014b, p.118) mais sofisticado, pois inclui nas suas estratégias discursivas a transparência nas negociações com os demais atores sobre os valores que considera positivos. Se a exibição nas redes sociais digitais serve para legitimação da face obtida pelos atores políticos, seria natural esperar deles esse movimento dialógico. A recusa dos atores políticos institucionais em realizar essas operações com naturalidade indica que a presença nessas plataformas ainda é balizada por estratégias discursivas utilizadas nas mídias eletrônicas de massa, nas quais o contato com o público é muito menos valorizado e essencial ao processo de comunicação. Além das publicações e dos comentários, que indicam um desejo do usuário por tomar parte numa conversação efetiva (Recuero, 2014b, p.120), o *Facebook* oferece as ferramentas de curtir e compartilhar como outras formas de interação possíveis aos usuários de uma determinada rede. Obviamente, o botão de “curtir” é a forma menos comprometida de exibição pública e que requer menos recursos discursivos do usuário, ainda que representa uma forma explícita de concordância (Recuero, 2014b, p.119). Por sua vez, a opção “compartilhar” revela a intenção de tornar pública e visível uma conversação com outro ator e ampliar o seu alcance, por considerá-la interessante ou relevante para os demais integrantes da rede (Recuero, 2014b, p.120). Desta forma, há sempre pressuposta a presença de uma “plateia” para o diálogo que se quer empreender com os demais atores da rede (Emediato, 2015, p. 174).

Voltando agora ao Quadro 3 para aprofundar a análise de potencial interativo, ele mostra, quantitativamente, o comportamento dos atores que interagem com os perfis das bancadas partidárias objeto desta análise.

Vale destacar alta média de curtidas do perfil do PSDB, mais de 100 vezes maior do que a do PT, pode ser explicada por seu foco na guerra política contra o governo, que recebeu a adesão de setores da população ancorados nas constantes quedas nos índices de aprovação da Presidente e do Executivo no período analisados. O enquadramento de guerra (ou amigo/inimigo como já colocado anteriormente) incita as pessoas a se manifestarem e tomarem um lado, o que pode ser facilmente expresso com a opção “curtir”. Como já destacado anteriormente, a média de compartilhamentos de comentários também é razoável, ainda que seja menor do que a do adversário, muito provavelmente pelo mesmo motivo.

Entretanto, ao contrário do que seria esperado, percebemos que os comentários são majoritariamente de pessoas que discordam e dão opiniões pessoais de forma contrária aos posts (92,1%). Somente 7,9% concordam com o conteúdo das postagens. Deste modo, percebemos que os integrantes da rede do PSDB exprimem concordância por meio das curtidas, mas sem optarem pela formulação discursiva da conversação, que exigiria deles maior esforço para uma participação mais elaborada por meio dos comentários.

No caso do PT, o fato de o número de compartilhamentos ser bem maior que o de curtidas parece ser um claro sinal de atuação da militância, interessada, particularmente, em ampliar a visibilidade das informações compartilhadas com os nós mais fracos (e mais distantes) da rede. O enquadramento de guerra, como do PSDB, também funciona para a mobilização dos militantes da legenda, mas não para um diálogo com o restante da sociedade, haja vista a total falta de críticas recebidas dos usuários.

De qualquer forma, a conversação realizada por meio do *Facebook*, por conta do tamanho cada vez maior das redes sociais mobilizadas digitalmente, parece criar contextos conflitantes e tensos, como ressalta Recuero (2014b). Desse modo, a participação na conversação, que é sempre pública e transparente, também é mais arriscada e exige mais recursos cognitivos dos atores envolvidos. Esse esvaziamento da ferramenta pode redundar em um movimento inverso da rede social, como destacam a autora, com o afastamento dos usuários e a criação de grupos privados, espécies de “bolhas de opinião”, onde a conversa pode se dar de forma mais espontânea e tranquila. Os perfis das lideranças analisadas parecem indicar um movimento nessa direção: muito mais de reforço para aqueles que já concordam com os posicionamentos, como aponta Sustein (2010), do que diálogo com os que discordam.

Analisando o Quadro 12, quanto ao uso de recursos de multimídia, percebe-se, como esperado, que o material mais usado em todos os partidos contém texto e foto, seguido por texto e vídeo. O áudio ainda é uma mídia pouco usada, talvez por ter menos apelo midiático, quando comparado com o poder da imagem e da força da cultura televisiva entre os usuários das mídias sociais.

MULTIMÍDIA	PT	PSDB
Apenas foto	1,5	1,3
Apenas texto	2,9	2,6
Texto e áudio	1,5	2,6
Texto e foto	69,1	71,1
Texto e vídeo	25,0	22,4

Quadro 12 – Uso de multimídia

Fonte: Elaboração dos autores.

Emediato destaca, exatamente, como característica constitutiva do *Facebook* e da Internet em geral a “verbo-visualidade” (2015, p.173), isto é, a interação entre códigos

semiológicos diferentes. Segundo ele, raramente uma postagem na plataforma é feita sem o suporte visual, seja de imagens estáticas ou de vídeos, afirmação comprovada pelos dados coletados nesta pesquisa.

CONCLUSÕES

De maneira geral, em todos os perfis analisados há predomínio da lógica da política de visibilidade, com o propósito de usar o perfil do *Facebook* para divulgar informações seletivas sobre o mundo da política, de acordo com os enquadramentos alinhados aos interesses do partido. Apesar de ser comum à comunicação política a busca por visibilidade das ações e discursos dos atores políticos, a redução do uso das redes sociais nesse aspecto é um bom motivo para questionamento das estratégias das lideranças no *Facebook*.

A análise dos perfis revela uma intensa polarização política. Diante desse cenário dicotômico, o objetivo da divulgação se enquadra em duas possibilidades: atacar ou defender o Governo. Nessa perspectiva, o foco da política de visibilidade e divulgação dos perfis das lideranças são os próprios partidos e os demais atores políticos e agentes governamentais que fazem interlocução com a arena partidária e a esfera parlamentar, além de militantes dos partidos. Trata-se, portanto, de um circuito restrito de interlocução política. Por essa razão, os demais atores sociais são quase totalmente excluídos desse limitado diálogo político.

No levantamento de dados, mapeamos os possíveis atores sociais envolvidos nas publicações. As conclusões mostram que, em geral, não há interesse dos partidos em envolver atores da sociedade civil em um debate político protagonizado pelos perfis das lideranças no *Facebook*. Na verdade, não parece propriamente haver um debate nesses perfis, mas muito mais a reafirmação de opiniões já cristalizadas com finalidades de visibilidade e ampliação do alcance dessas opiniões. Isso mostra que o foco das lideranças, em boa parte, constitui-se das dinâmicas internas das lutas políticas e dos embates entre os próprios partidos, no âmbito da esfera legislativa. Isso faz sentido se levarmos em conta as finalidades das lideranças enquanto órgãos de organização interna da ação coletiva dos parlamentares dentro da Casa Legislativa. Contudo, acreditamos que um uso estratégico das redes sociais permitiria ultrapassar o diálogo com os atores institucionais e incluir uma parte maior da sociedade no debate político das questões discutidas no Parlamento.

Por ficarem restritos ao diálogo entre os atores parlamentares, os perfis são praticamente monotemáticos, com foco no jogo político polarizado entre oposição e situação, com ênfase para os enquadramentos de conflito, disputa política e controvérsias. Dessa perspectiva, não há diferenciação em relação à cobertura midiática convencional. Inclusive, o compartilhamento de material produzido pela mídia convencional é uma estratégia comum a todos os perfis. O elenco temático é dominado pelas categorias política nacional e economia, os dois alvos dos partidos,

com estratégias diferenciadas: o PSDB para atacar e o PT para defender-se. Os demais temas da agenda que fogem ao escopo central de disputas e lutas políticas aparecem com menor frequência nas postagens.

Outra constatação da pesquisa que reforça essa perspectiva, portanto, é que os conteúdos publicados pelos perfis das lideranças são prioritariamente matérias jornalísticas publicadas por veículos convencionais de mídia ou materiais informativos produzidos pela própria equipe de comunicação dos partidos. Assim, os perfis das lideranças se resumem a uma amplificação e disseminação desses conteúdos, os quais são divulgados de modo seletivo, segundo os interesses de cada liderança. Novamente, percebe-se a mobilização de estratégias discursivas que buscam legitimidade para o discurso político partidário e a reafirmação dessa estratégia discursiva identitária.

Quanto à interatividade, os dados mostram que não existe a função de mediação pelos agentes que gerenciam os perfis das lideranças. A preocupação é apenas publicar os conteúdos previamente selecionados, sem prioridade para responder os comentários dos cidadãos. Por essa razão, o que predomina é a interação entre os próprios cidadãos, sem a participação das lideranças no debate. O papel das lideranças se resume a oferecer os inputs, com a postagem dos conteúdos selecionados. Esses inputs servem de estímulo para os cidadãos continuarem a discussão política, a partir do tema e do enquadramento oferecido pela liderança. Há uma clara disputa pela definição da realidade em jogo no cenário político nacional.

Chama atenção ainda no levantamento de dados o poder de atração dos vídeos como mecanismos incitantes para o incremento da interação. Certamente trata-se da força que a cultura televisa exerce na cultura brasileira, além da própria cultura verbo-visual da Internet. Os dados mostram que as postagens com vídeos apresentam maior audiência online dos usuários. Quanto maior o número de vídeos publicados maior o número de curtidas e de compartilhamentos. Os tradicionais textos com foto ou apenas textos apresentam índices menores de atratividade para a audiência online dos usuários. Apesar disso, observa-se um predomínio dos recursos texto e foto nas postagens.

REFERÊNCIAS

BRAGA, S. O uso das mídias sociais é um bom preditor do sucesso eleitoral dos candidatos? Uma análise das campanhas on-line dos vereadores das capitais das regiões sul, sudeste, e nordeste do Brasil no pleito de outubro de 2012. *Política Hoje*. Recife, v. 22, p. 125-148, 2014.

CARVALHO, A. C. A rede da democracia: O Globo, O Jornal e Jornal do Brasil na queda do governo Goulart (1961-64). Niterói: Nitpress: EdUFF, 2010.

EMEDIATO, W. Discurso e Web: as múltiplas faces do Facebook. *Revista da ABRALIN*, v.14, n.2, p.171-192, jul/dez 2015.

FERREIRA, M. A. S. #BHnasruas: Uma análise do confronto político contemporâneo a partir das páginas do Facebook. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 7, n.2, 2016.

FACEBOOK mantém liderança no mapa mundial das redes sociais. Revista Exame, 22/02/2016. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/tecnologia/noticias/facebook-mantem-lideranca-no-mapa-mundial-das-redes-sociais> Acesso em 05/07/16.

GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In MAIA, R; GOMES, W; e MARQUES, F.P. J., *Internet e Participação Política no Brasil*. Editora Sulina, 2011.

_____, W. Redes sociais pautam novas agendas políticas. Entrevista à jornalista Livia Araújo. *Jornal do Comércio*. Porto Alegre, 28/09/2015, p. 3. Disponível em: http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2015/09/politica/458472-politicos-estao-perdendo-oportunidades-fora-das-redes-avalia-gomes.html Consultado em 12/12/15.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido: a organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

RECUERO, R. *Redes Sociais na Internet*. Porto Alegre: Sulina, 2014. 2ª ed.

_____, R. Curtir, compartilhar, comentar: trabalho de face, conversação e redes sociais no *Facebook*. Verso e Reverso, v.27, n.68, maio-agosto 2014b.

ROCHA, L. C.; BRAGA, S. S. Novas Mídias e Partidos Políticos: Ação Política das Instituições Partidárias Brasileiras na Internet. *Anuário Unesco / Metodista de Comunicação Regional*, v. 17, n. 17, p. 209-221, 2015.

SANTANA, C. T. A. A comunicação digital partidária em períodos não eleitorais. 2012, p. 123. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) – Universidade do Porto, 2012.

SCHMITT, C. *O Conceito do Político*. Petrópolis: Vozes, 1992. SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 2015. <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2015.pdf>

SILVA, C. A comunicação partidária online: Os websites num contexto não eleitoral. 2012, p. 113. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Aveiro, 2012.

SUSTEIN, C. *A Era do Radicalismo*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2010.

SILVA, R. B. Mídias sociais e política: os partidos no *Facebook*. Alceu. Rio de Janeiro, v. 14, n.28, p.202-223, 2014.

WOLF, M. *Teorias da Comunicação*. Lisboa: Presença, 2003.

POSSESSÕES DEMONÍACAS EM MICHEL DE CERTEAU: ELABORAÇÕES IMAGINÁRIAS DO MALIGNO NO CONFRONTO COM A ALTERIDADE

Larissa de Assis Pimenta Rodrigues

Universidade Federal de Ouro Preto, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de História
Mariana – Minas Gerais

RESUMO: Este estudo analisa as aproximações promovidas pela escrita de Michel de Certeau, entre a história, a psicanálise e a mística, no que tange às investigações deste autor sobre casos de Possessão. Estes seriam casos em que o sujeito se vê diante de uma crise individual ou sócio-cultural, defrontando-se com uma alteridade que o desestabiliza, tensionando todos os seus significados e valores. Tal desequilíbrio produziria uma sensação de ausência, colocando o sujeito em um estado de profundo padecimento. Na história, esta ausência seria o Outro do passado, na mística o Outro divino, metafísico, e na psicanálise o Outro recalcado em si mesmo que retorna.

Toma-se aqui, como referência, três casos de personagens estudados por Michel de Certeau: Daniel Paul Schreber (Século XIX), Jeanne des Anges e Christoph Haizmann (estes últimos do século XVII). Nas histórias destes sujeitos, que viveram fenômenos de possessão demoníaca, a alteridade com a qual eles lidavam ganhava a forma de uma figura maligna, a qual,

tradicionalmente na cultura Ocidental, aparece sob o signo de “demoníaco”.

Os três domínios de conhecimento também se aproximam na reorganização da subjetividade do sujeito padecente depois do confronto com a alteridade. Ocorre que o testemunho dado por ele o faz se aliar ao outro de forma que lhe restitui de sua subjetividade depreciada, aniquilada. Parte, então, de si a reconstrução de seu mundo ao relatar o que passou através de um testemunho historiográfico, ou por um tratamento psicanalítico, ou através de uma escuta espiritual.

PALAVRAS-CHAVE: Michel de Certeau, interdisciplinaridade, possessão.

DEMONIC POSSESSIONS IN MICHEL DE CERTEAU: IMAGINARY ELABORATIONS OF THE EVIL IN THE CONFRONTATION WITH OTHERNESS.

ABSTRACT: This study analyzes the approaches promoted by the writing of Michel de Certeau, between history, psychoanalysis and mysticism, regarding the investigations of this author on cases of Possession. These would be cases in which the individual is faced with an individual or socio-cultural crisis, confronted with an alterity that destabilizes him, stressing all his meanings and values. Such an imbalance

would produce a sense of absence, putting the subject into a state of deep suffering. In history, this absence would be the Other of the past, in the mystic the other divine, metaphysical, and in psychoanalysis the Other repressed in itself that returns.

Is taken here, as reference, three cases of characters studied by Michel de Certeau: Daniel Paul Schreber (19th century), Jeanne des Anges and Christoph Haizmann (both from the 17th century). In the stories of these subjects, who lived phenomena of demonic possession, the otherness with which they dealt took the form of an evil figure, which, traditionally in Western culture, appears under the sign of “demonic”.

The three domains of knowledge also approach the reorganization of the subjectivity of the suffering subject after the confrontation with the otherness. It happens that the testimony given by him makes him ally to the other in a way that restores him from his depreciated, annihilated subjectivity. It then confers on itself the reconstruction of his world by relating what has passed through a historiographic testimony, or by a psychoanalytic treatment, or by a spiritual listening

KEYWORDS: Michel de Certeau, interdisciplinarity, possession.

1 | INTRODUÇÃO

1.1 Conceito de POSSESSÃO segundo Michel de Certeau

A possessão aqui é evocada como um conceito cunhado pelo próprio Michel de Certeau, e é um tema que comporta a possibilidade de dialogo interdisciplinar. Por isso é usada como categoria abrangente não restrita ao fenômeno religioso, mas como uma transformação de si durante o confronto com o Outro que causa sofrimento ao sujeito. Por Possessão falamos aqui de uma:

Ruptura da identidade caracterizada pela presença de dois ou mais estados de personalidade distintos, descrita em algumas culturas como uma experiência de possessão. A ruptura na identidade envolve descontinuidade acentuada no senso de si mesmo e de domínio das próprias ações, acompanhada por alterações relacionadas no afeto, no comportamento, na consciência, na memória, na percepção, na cognição e/ou no funcionamento sensorio-motor. (apud COSTA, 2017, p. 185).

Comumente, o que é estranho é isolado, oculto, apagado e ignorado. O historiador costuma ser incumbido de eliminar ou disfarçar as lacunas, as incoerências, as nuances, as partes que destoam do padrão comum. Mas o proposto por esta pesquisa é que também o diabo deve ser ouvido, a loucura tem que ser assimilada e decodificada para a manifestação do Outro. Contudo,

(o historiador) também recebeu da sociedade a tarefa de exorcista. Existe sobre ele a demanda de eliminar o perigo do “Outro”. Pois ele pertence às sociedades (entre as quais está a nossa) que Lévi Strauss denominou como *antropoêmicas* (de *Emien*, “vomitar”), contrastando com as sociedades *antropofágicas*: estas últimas, ele (Lévi Strauss) diz, contam com a absorção de certos indivíduos que possuem poderes perigosos como o único meio de neutralizar esses poderes, e até mesmo de torná-los benéficos. Nossas sociedades, pelo contrário, têm os indivíduos em um corpo social e os mantêm temporariamente ou permanentemente isolados [...]

Sendo assim, por possessão, De Certeau entendia um “teatro, onde se representam questões fundamentais, mas à maneira de uma encenação [...]. Então, no pequeno teatro da possessão, representa-se uma modificação das estruturas epistemológicas, políticas e religiosas de uma época”. (CERTEAU, 1982, p. 244).

Dessa forma a possessão pode ser uma linguagem, expressando um sintoma na experiência individual perpassada por padecimentos, originados num contexto sociocultural que passa por grande crise de significação. Sendo assim o sujeito se percebe envolto de uma estranheza nova ainda inominável, e por isso muitas vezes tida como maléfica.

1.2 Metodologia e fontes

A metodologia adotada toma forma de uma investigação teórico-conceitual inspirada nos textos e procedimentos do próprio De Certeau indagado pelo questionamento sobre se haveria um discurso do Outro na possessão. A historiografia, por exemplo, só pode interpretar a possessão de Loudun no século XVII como um passado que penetra as fissuras do presente e desestabiliza sua pretensão de verdade absoluta. Este passado que retorna desestabiliza, relativiza, desorganiza, reelabora, coloca em perspectiva.

De Certeau aproxima as experiências de degradação de si vividas especialmente por Schreber às experiências místicas, em que o sujeito abdica de sua subjetividade, se sua identidade primeira, a qual ele deixa morrer, e ele passa por processos de depreciação e degradação semelhantes. A nomeação de Schreber como Luder parece a nomeação que os místicos fazem para entregarem-se a uma nova vida de contemplação e serviço a Deus; e a degradação de seu corpo assemelha-se ao mesmo processo (mais prático e menos simbólico) entre as experiências místicas e torturas institucionais.

Para De Certeau a manifestação do Outro não depende da vontade de um povo, uma cultura ou um indivíduo: ele vai se manifestar ao primeiro sinal de crise. Numa situação de relativização de valores e de significados, a alteridade surge e reelabora a relação de autoridade vigente, causando a princípio uma inversão e submissão. Por isso é importante analisar casos específicos, na prática, nas bases da situação.

No ocidente esse estranho costuma ser uma alteridade que ganha formas demoníacas. Mas os grandes levantes de bruxaria dos séculos XVI e XVII designaram uma profunda ruptura numa sociedade religiosa. Assim a vida perdia seus sentidos sólidos e ganhava nuances, soluções alternativas, entre as quais, aparição do diabo. Historicamente, nos eventos de hibridismo cultural com as Américas, Ásia e África, os ocidentais utilizaram da demonologização para subordinar as culturas alheias.

Nesse sentido, se o ocidental é portador da verdade, seu oposto é portador da *MENTIRA*, esta que deve ser rechaçada a todo custo. Então a bruxaria e a possessão

(contato com o mal/Outro/estranho/diabólico) dão luz a uma falha, uma instabilidade que se agrava de repente, e repetem padrões aparentemente já superados (conhecidos), porém já superados pela tradição ocidental infalível.

1.3 Fundamentação teórica

A hipótese geral da dissertação é que a reelaboração do vivido, seja pela escrita histórica, pelo saber psicanalítico ou pela escuta mística possuem importantes pontos de convergência. Em primeiro lugar, os três discursos são permeados pela experiência com a ausência. A historiografia lida com o vivido que se esvai no tempo, e a psicanálise e mística lidam com lacunas, ausências (desejos não realizados, alteridade divina).

Essa experiência de ausência é comumente traduzida pelo sujeito como pejorativa, que se volta a uma culpabilização ou depreciação de si. Como já visto também, nesses três saberes a confrontação com essa perda costuma ser representada com uma ação/intervenção do maligno. Os três saberes costumam ter explicações por demais reducionistas e simplistas sobre esses padecimentos, a historiografia considerando o lado da acriticidade ou ignorância, a psicanálise à alienação psíquica e a mística à possessão demoníaca.

Outro ponto de encontro é que para defrontar-se com o ausente faz-se necessário a mediação de um interlocutor, bem como de uma escrita (narrativa histórica Certeau sobre Loudun, caso clínico A escrita de Freud, que usa de ficção teórica, recursos literários, a escrita mística. O que mais percebemos nesta redação são as aproximações entre a história e psicanálise nas tensões acionadas ao relacionar o passado ao presente. Ambas por exemplo tentam elucidar experiências performativas do presente.

De Certeau investe na interlocução entre estes dois saberes, visto que ambos utilizam da ficção teórica. O relato de caso freudiano combina no seu texto as estruturas patológicas com uma história (romance) de sofrimento. O mesmo ocorre na interlocução terapêutica, onde a narração fragmentada do paciente sofre restauração narrativa do médico. Nesse sentido o uso do literário não se opõe à escrita historiográfica – porque reconstitui padrões, relações, simbologias de um ambiente sociocultural, de posições sociais, de valores, etc. pela ótica freudiana, o passado fundador de cenas primitivas é rechaçado, apagado pelo presente e ao mesmo tempo organiza este.

2 | DESCRIÇÃO DOS CASOS DE POSSESSÃO

2.1 Jeanne des Anges

Aprofundemo-nos nesta investigação sobre a possibilidade de abordagem interdisciplinar analisando sucintamente as experiências de possessão aqui evocadas. Jeanne des Anges e o fenômeno da possessão de Loudun foi estudado por Certeau

e renderam alguns capítulos de livros e o livro de 1970 “A possessão de Loudun”. Em 1632 na cidade de Loudun na França, um grupo de freiras ursulinas começa a manifestar sintomas de possessão demoníaca. Sobre elas recaíam várias formas de autoridade, seja judicial, política, médica, religiosa. A madre superiora, Jeanne des Anges foi identificada como a receptora principal das possessões, e os exorcistas concluíram que as atividades deveriam se direcionar a ela, e por conseqüência as outras freiras se curariam também. Mas é importante entender o mal que a afligia (Jeanne) para compreender toda a trama da confrontação com o Outro.

Quando muito pequena, sofreu uma queda que a fez ficar com um ombro mais alto que o outro e a coluna entortada, de modo que seus pais a deixaram aos cuidados de um convento, para se dedicar à vida religiosa (e, pensavam, talvez Deus lhe recompensaria). Sua mãe se mostrava envergonhada de Jeanne, o que já lhe causava grande tristeza, e logo cedo a sua tia beneditina que cuidava dela no convento faleceu, e ela passou para os cuidados de outra tia muito mais severa. Jeanne então apresentava uma personalidade austera e ressentida, até fria, mas outras vezes demonstrava uma inteligência precoce (aprendeu latim muito cedo), e uma doçura e bondade que cativava a todos.

Desde pequena ela já apresentava visões e desmaios. Então em 1622 ela ingressa no mosteiro das ursulinas em Poitiers, e ali se ocupa de cuidar dos doentes. Mas inspirada pelas leituras de Santa Teresa e Santo Agostinho, não deixava de se acusar por sua dureza de coração e certa apatia. Em 1625 La Roche-posay, bispo de Poitiers apoiou a construção de um convento para as ursulinas em Loudun, que lá se instalaram em 1627. Jeanne fez questão de participar do grupo organizador, mas com sua subjetividade oscilante. E então em 1632, depois de a vila ser assolada por uma grande onda de Peste, matando 3700 pessoas, as freiras começaram a manifestarem-se possuídas:

[...] começou a ter visões de seu confessor, que havia morrido semanas atrás. [...] a Madre superiora, Joana dos Anjos, testemunhou seguidas aparições noturnas do fantasma do seu confessor, falecido poucas semanas antes. Dias depois, a figura do confessor foi substituída por um homem de costas, também surgindo no escuro. Logo, porém, a estranheza passou a se manifestar em plena luz do dia e foi se tornando cada vez mais precisa, sob a forma de perfumes de flores e de fenômenos localizados no próprio corpo de Madre Joana e logo também de outras freiras, que começaram a apresentar contorções, variações bizarras na modulação das vozes, estranhas expressões faciais, tudo pontuado por gritos assustadores. [...] rapidamente o diabólico se personifica: os odores [...] são logo substituídos pela linguagem verbal [...] diversificad[a] em nomes próprios bizarros [de demônios] como Astaroth, Zabulon, Nephtalon, Achad, Allix, Uriel, etc. [...] elas [as religiosas] assumem vozes e papéis correspondentes a cada um deles, segundo uma tradição de longa data estabelecida no imaginário popular. Em poucos dias de conversa com o diabo que habita o corpo de Madre Joana, os exorcistas conseguem extrair uma revelação: o pároco de uma igreja da cidade, chamado Urbain Grandier, é explicitamente denunciado como autor do feitiço que colocou o[s] demônio[s] no corpo das possuídas. A acusação é gravíssima, pois bruxaria é um termo que por sua indeterminação, designa e concentra todas as ameaças. (BITTENCOURT apud BUARQUE, 2016).

Depois de um longo processo de exorcismos e tratamentos médicos Jeanne foi submetida ao método do Padre Jean Joseph Surin, que obteve grande sucesso com seu procedimento de interlocução. Mas um último demônio ainda resistia (Béhemoth), e dizia que somente deixaria Jeanne sob a autoridade de Surin. Este escuta Jeanne, sob a dinâmica Inaciana de reconhecimento das emoções que agitam o interior da alma. Ao invés de impor-lhe ordens, sugeria que Jeanne se abrisse ao amor de Deus e se apresentasse a Ele com simplicidade para receber e sofrer o que lhe agradasse. Claro que ela encontrava muita liberdade com essa forma inovadora de proceder. Foi então que no dia 15 de Outubro,

dia dedicado a Santa Teresa, Surin celebrava a missa, embora muito apático. No momento em que distribuía a comunhão à Madre, através da pequena janela da grade, segurando a hóstia sagrada em suas mãos, sem ter dado nenhuma ordenação ao demônio, e dizendo “Corpus Domini nostri Jesu Christi”, a madre entrou em uma poderosa contorção, dobrando a coluna para trás, com expressão facial aterrorizante com a presença do demônio, torcendo sua mão esquerda com a palma virada para cima. O padre viu aparecerem então os nomes de Maria e José em um belíssimo vermelho e o de Jesus tão claro como ele nunca viu antes. Mas como sua mão tinha virado de uma tal forma que o polegar estava na virado para dentro, na direção onde as religiosas estavam, e as costas da mão estavam viradas para fora de onde o padre estava, e ele disse não ter visto formar o nome François de Sales. Subitamente, a madre saiu de sua contorção, o demônio a deixou e ela retornou a sua posição de joelhos, de volta seu estado normal. Ela recebeu o corpo de Nosso Senhor, que tomou o lugar do demônio. E desde então, pelo resto de sua vida, ela não sentiu mais nenhuma presença demoníaca. (CERTEAU, 2000, p. 216).

Depois de liberta, Surin pôde retirar-se de sua missão, mas Jeanne veio a apresentar-se doente de novo. Ela sofria muito com dores e um tipo de congestão pulmonar. Dizia ter visões em que seu anjo da guarda e com São José, que lhe pousava a mão sobre seu corpo e realizava um tipo de unção divina, da qual ela saía sem mais nenhuma dor. Dois dias depois, observou que no lugar onde teria sido derramado o balsamo divino, ainda constavam cinco gotas que exalavam um aroma admirável. E assim, Jeanne se lançou a uma jornada em que ela passou por várias cidades francesas ao longo de cinco meses, mostrando sua blusa manchada pelo balsamo divino e os nomes em sua mão. Loudun se tornou definitivamente uma caricatura do teatro barroco organizado em volta da hóstia, e Jeanne, uma figura mártir, detentora de grande sabedoria do além.

Mas como interpretar então essa alteridade maligna que atingiu Jeanne, bem como a superação da mesma? Segundo Virginia Buarque, De Certeau destaca que foi uma eclosão de uma crise de uma sociedade de um esfacelamento de seus sistemas de sentido. Por exemplo, aquela sociedade passava pela transposição de uma cosmologia religiosa para a razão do Estado. Um novo mundo se instaurava, agora pensado junto do novo continente (as Américas), com o avanço do protestantismo, com a ciência pensando um universo infinito (não limitado ao “céu”), com o domínio do método cartesiano, novas tecnologias e métodos de acumulação de capital.

E em meio a esse abalo dos sentidos, eclodia a Possessão. Esta seria a

linguagem do indizível, o momento de se falar aquilo que se recalca durante a crise: esta linguagem se caracteriza justamente pela confusão, fragmentação, dispersão. Todas as contorções, caretas, tremores e agitações são a expressão da descoberta de um novo mundo, onde os gestos se opõem a qualquer sentido unificador do mundo. Ultrapassada a crise, a expressão simbólica dessa sensibilidade se revela na arte, especificamente no movimento barroco feito de exageros, de oposições e ambigüidades.

De acordo com Certeau, Jeanne, ao relatar o mal que sofria, não constituía uma nova ordem, um outro lugar. De fato, a possessão não funda uma nova linguagem, mas brinca e rompe antigas representações, instaurando um vácuo de sentido. É uma *transgressão*, não um novo discurso. Não existe, portanto, um discurso do outro, mas uma alteração do primeiro. O que mais importa então não é o conteúdo do comunicado, mas sua função dentro de um sistema instituído, ou seja, sua forma de transgressão, que foge das formas classificatórias e disciplinadoras originais. Dessa forma se inverte a relação entre os exorcistas e as possuídas, estas deixam de se tornar objetos de domínio e se tornam um sujeito, que questiona, interroga, desestabiliza, põe em perspectiva.

2.2 Daniel Paul Schreber

Outro personagem que consideramos aqui é Daniel Paul Schreber, nascido em 1842 de família burguesa protestante na Alemanha. Seu pai, Moritz Schreber era medico ortopedista e tinha métodos de correção da postura medievais, bem como métodos de endireitamento do espírito extremamente moralistas e repressores. Sendo assim a educação de Schreber sempre fora calcada em intensa repressão dos impulsos, contenção emocional, supressão dos sentimentos, e claro, da sexualidade.

Sua carreira evoluía gradualmente (ele era doutor em direito) e ele concorreu em 1884 às eleições parlamentares pelo Partido Nacional Liberal. Todavia, ele sofreu uma grande derrota neste pleito, com direito a nota irônica em um jornal da saxônia “quem é esse tal doutor Schreber?”, o que desencadeou seu primeiro desmoronamento emocional psicológico. Depois de algumas semanas em um asilo de Sonnenstein, ele fora transferido a Leipzig, onde passou a ter o acompanhamento do professor Flechsig (a segunda figura de autoridade sobre seu corpo). Quando obteve alta, tomou posse no *Landgericht* (tribunal de comarca) como Juiz-presidente (senatspräsident).

Meses depois ocorreu um segundo desmoronamento emocional, o levando a sua pior crise, na qual ele volta à clinica de Leipzig. Ele sofria de insônia e sensação de amolecimento cerebral. Tinha idéias de perseguição e sensação de morte eminente, e chegou a tentar suicídio. Tinha intolerância a barulhos e luz, e começou a ter alucinações auditivas e visuais, inclusive entre as quais começou a dizer ter contatos com Deus. Nessas alucinações ele via aparições milagrosas do Deus Arimã, que lhe incumbia da missão se redentor da humanidade, escolhido entre todos os homens.

Mas para isso, ele teria que ser humilhado, depreciado, tratado como *Luder* (podre, lixo, puta, megera, safada) e ser emasculado, se tornando a concubina de Deus.

Segundo os escritos do próprio Schreber no seu “Memórias de um doente dos nervos” (publicado em 1903), Durante uma noite única o deus Arimã apareceu. Este era o deus inferior, ligado às raças escuras (enquanto Ormuzd era o deus ligado à raça loira ariana). Sua voz pujante assombrava Schreber, mas o conteúdo do que dizia era autêntico e perfeito, de modo que não parecia estar diante de algo terrível, mas algo grandioso e sublime. A palavra *Luder* se fez ouvir várias vezes, caracterizando Schreber como megera, devassa, submissa à autoridade de deus – por isso é importante distinguir que ele não era tal como um demônio, transgressor, libertino. Ele era análogo ao deus punidor e repressivo, próprio da cultura protestante mais rigorosa. Por outro lado, justamente por ser implacável, era onipotente e sublime.

Ainda segundo Schreber, quando deus terminou a obra do mundo, se retirou para bem distante, e só chamava para si a alma dos mortos, e muito raramente aparecia àqueles homens mais capacitados, altamente dotados para se relacionar com eles, ou interviria por meio de milagres no mundo. E foi assim que deus teria vindo a Schreber, numa experiência de contexto religioso, ou melhor, místico.

Essa aparição milagrosa pode ser comparada ao que Freud caracteriza como fantasma, figura psíquica recalcada que retorna à cena. Na mística, a ausência do outro e impossibilidade de viver ser este outro assombram o sujeito, também na psicanálise questões recalcadas retornam vez em quando. Schreber reproduz relações, condições, padrões de comportamento que já viveu, mas que ainda pulsam, tem vigor. Neste caso, o fantasma de Schreber era algo depreciativo, que o estava impondo uma aniquilação de si, análoga à pulsão de morte presente entre os místicos, para renascer como uma nova pessoa, mais reconhecida, mais legítima, e liberta do peso dos erros do passado.

Este estado de morte aparece a Schreber de duas formas, pela emasculação e pela nomeação como podridão, ambas vindas da palavra *Luder*. Ao fazer essa nomeação, ocorre um novo nascimento e uma troca simbólica de pai, uma adoção pelo deus Arimã. Mas aceitar a condição atribui um lugar, o de uma prostituta vendida à melhor oferta. Ele se submete às condições de Arimã, retomando o sentido de sua subjetividade e não apenas sendo condenado aos desmandos de deus.

Ao se analisar a infância e trajetória de vida de Schreber, percebem-se traumas nele cultivados, que são fundamentais para compreender suas elaborações. Primeiro fora vítima de uma educação sádica já comentada por seu pai, cheia de privações e castrações, que facilmente o levariam a um comportamento desviante, alternativo ao padrão. Depois vítima de manipulação médica pelo professor Flechsig, e ambos representam uma imposição de saber sobre o corpo, o que pode culminar num sensação de controle e domínio sobre o sujeito, o que causa sérios traumas. Por fim tanto Freud como Schreber se depreciavam ao evocar a figura do judeu, com Schreber por exemplo ressaltando que passava por uma efeminação judaica.

Mas ao final do processo lhe ocorria um pensamento: afinal, qual o problema de

ser lixo? Não se trata de uma entrega ou desistência total de si, mas de um desapego de seu corpo e de sua identidade tal como é, em função de dar-se conta que o eu se encontra em causas maiores, que ultrapassam toda esta existência pequena que ele vive. Fora dele existem histórias, lutas, idéias, outros sujeitos. É a memória de um real que deixa de ser garantido por um pai. Aqui o sujeito se liberta de sua relação com uma alteridade/autoridade. O que Schreber abdica é de uma identidade auto-referencial, auto-centrada. O que ele ganha na experiência mística, e que aparece nas reflexões da psicanálise, é uma identidade pautada no reconhecimento de que o EU é indissociável do Outro, mesmo que o EU morra, se ainda há um outro, há vida, e a luta vale a pena.

2.3 Christoph Haizmann

Por fim o caso de Christoph Haizmann. Este último personagem foi estudado por Freud e descrito em 1922 no seu livro “uma neurose demoníaca do século XVII”. Trata-se de um caso de possessão de um pintor bávaro, que, com prévio exorcismo, se fez religioso. Haizmann havia ingressado no mosteiro de Mariazell (em Zell, na Estíria) em busca de cura. Acometido por convulsões, ele vinha de Pottenbrunn e portava uma carta de recomendação escrita por Leopoldo Braun ao abade do convento, que descrevia uma possessão demoníaca do pintor.

Em suas neuroses Haizmann realizava pactos com o Diabo, e este última substituía a figura de um pai, de acordo com Freud. E a esse novo pai, dever-se-ia entregar-se por completo, para ter os benefícios de ser filho. Análogo ao Diabo, o Estado parece cumprir um pouco o papel de “pai” da comunidade. Num momento histórico de forte tensão entre protestantes e católicos, todas as certezas sobre a vida eram derrubadas, e o Estado, ou o Diabo, no caso de Haizmann pareciam cumprir esse papel de uma referência de confiabilidade e mesmo de proteção.

Haizmann havia perdido seu pai, o que o trouxe um quadro de depressão, e mais tarde, a primeira submissão a um pacto com o demônio, que o teria seduzido, e assim o pintor se entregara a ele de corpo e alma. O prazo deste “contrato com o Diabo era 24 de Setembro de 1677. Haizmann esperava que no convento, a Virgem Maria de Zell o salvasse dissolvendo o pacto feito com o Maligno. O pintor fora exorcizado por três dias e três noites, mas em uma noite de festividade de Mariazell, ele avistou o diabo ao lado do altar, em forma de um dragão alado, e se precipitou em sua direção, restituindo o pacto. Após um tempo, ele apresentou novamente o quadro de convulsões e até mesmo paralisia das pernas.

Desde então, foram retomados os exorcismos em Mariazell, já que ele teria feito um segundo pacto. Além disso, ele veio a ingressar como religioso no convento, nomeado como Irmão Crisóstomo. Ele faleceu em 1700 em Neustadt, e uma investigação de 1714 aponta sua vida como regular, mas com tentações a fazer novos pactos com o Diabo, especialmente quando o pintor “havia bebido vinho um pouco

demais”. Testemunhos como este, de possessão demoníaca existem aos milhares no século XVII. Para Freud, isso é nada menos que “uma mina a céu aberto, uma noite que se mostra em plena claridade”. De acordo com Freud, que também investe nessa interdisciplinaridade, a loucura não é destituída de certo método, e precisa ser compreendida, escutada, pois revela muito do que está oculto pela superfície.

3 | CONCLUSÃO: A INTERLOCUÇÃO RESSIGNIFICANTE

Os três domínios de conhecimento aqui considerados também se aproximam no que tange a reorganização do sujeito depois do abalo do confronto com a alteridade. Ocorre que parte do próprio sujeito a reconstrução de seu mundo (que foi abalado), ao relatar tudo o que passou através de um testemunho historiográfico, ou por um tratamento psicanalítico, ou através de uma escuta espiritual.

Através dessa interlocução, feita seja pela escrita historiográfica, ou pelo caso clínico ou pela escrita mística, o sujeito ressignifica seu processo de transformação, geralmente através da criação de um novo comprometimento para com o outro: aquela relação tão dura e hierárquica entre o sujeito e a figura demoníaca é sempre superada por uma nova relação criada, mais amena e horizontal, entre o sujeito e a causa que lhe ultrapassa, suas lutas, histórias, outros sujeitos. Algo onde ele está, mas fora de seu corpo. Algo em que investiu e que vai permanecer ali mesmo depois de seu aniquilamento, e por isso o personagem se entrega – de forma ativa e voluntária – a uma ruptura de sua identidade em prol de uma causa maior que ele próprio.

Caberia então à psicanálise desvendar este passado fundador e as raízes do padecimento do sujeito. Já ao historiador, caberia desvendar de que maneira o sujeito age com a produção de poderes e saberes. Outra semelhança é que em ambos há a incidência da memória na fluidez dos tempos (dependem dela para os tempos se elaborarem). Assim, a categoria de alteridade erige-se como uma das mais importantes na interlocução teórica encetada por Certeau nas configurações de possessão aqui analisadas. Este autor acredita que o discurso da possessão engloba elementos que provém do passado já superado, mas há também uma singularidade que orienta esses elementos e o desencadearam. Então o fenômeno reorganiza os elementos deslocando os conflitos de seus verdadeiros focos e paradoxalmente, com isso, facilita a tomada de posição para uma possível saída, e restituição da realidade abalada.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Maria Inês Garcia de Freitas. **A ruptura da Modernidade: Michel de Certeau e o diabo em Loudun**. Disponível em: <<http://pipa.psc.br/artigos/ruptura-da-modernidade/>>. Acesso em 29 mar. 2018.

BUARQUE, Virgínia. **A teologia em escritos de Michel de Certeau: vislumbrando Deus no contemporâneo**. *ANAIS do VI Congresso da ANPTECRE*. 2017. p. 863-870. Disponível em: <<http://>>

www.anptecre.org.br/index.php?pagina=grupo_noticia&tela=10&vw=327>. Acesso em 29 mar. 2018.

_____. **Surin e o encontro com o “pobre”**. Roda de Leitura *A Fábula Mística I* de Michel de Certeau. Centro Loyola de Belo Horizonte, 3 set. 2016. Mimeo.

CERTEAU, Michel de. **Historia y psicoanálisis**. México: Universidad Iberoamericana, 1998.

_____. **História e psicanálise: entre ciência e ficção**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

_____. **A Escrita da História**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1982.

_____. **A Fábula Mística 1. Séculos XVI e XVII**. Rio de Janeiro: GEN, 2015.

_____. **La Possession de Loudun**. Paris, Julliard, 1970.

_____. **The possession at Loudun**. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.

COSTA, Otávio Barduzzi Rodrigues da. **Uma história de possessões demoníacas em Loudun. uma análise da obra de Michel de Certeau sobre um fato político-religioso**. *Revista Eletrônica Espaço Teológico*, v. 11, n. 20, p. 184-195, jul/dez, 2017.

COSTA Raul Max Lucas da. **Michel de Certeau: entre a história e a psicanálise** [Resenha]. *História da Historiografia*, Ouro Preto, n. 10, p. 294-299, dez. 2012.

COUTINHO, Alberto H. S. de Azeredo. **Schreber e as psicoses na psiquiatria e na psicanálise: uma breve leitura**. *Reverso*, Belo Horizonte, n. 52. set. 2005.

CRESSONI, Fábio Eduardo. **Demônios de lá, que ressurgem acá: demonologia, missão e alteridade jesuítica na América Portuguesa**. *Anais do VII Congresso Internacional de História*. Universidade Estadual de Maringá, 6 a 9 out. 2015. Disponível em: <<http://www.cih.uem.br/anais/2015/trabalhos/1225.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

DE MORI, Geraldo; BUARQUE, Virgínia. **Corpos ditos pelo outro: uma leitura de Michel de Certeau**. *Horizonte*, Belo Horizonte, v. 14, n. 44, p. 1538-1564, out./dez. 2016.

DOSSE, François. **Historia y psicoanálisis: genealogía de una relación**. *Pasajes*: Revista de pensamiento contemporáneo, n. 11, p. 93-114, 2003.

FRANCISCO, Augusto César. **A modernidade schreberiana: abjeção, preconceito e ideologia**. *Cronos*, Natal, v. 5/6, n. 1/2, jan./dez. 2004/2005.

FREUD, Sigmund. **O caso Schreber, artigos sobre técnica e outros trabalhos**. Rio de Janeiro: Imago, volume XII, 1911-1913.

JOSGRILBERG, Fabio B. Michel de Certeau: **A “Teologia da diferença” e a missão cristã**. *Caminhando*, v. 7, n. 2, p. 105-119, 2002.

ORELLANA, Rodrigo Castro. **Michel de Certeau: História e Ficção**. In: *Princípios*: revista de Filosofia. Natal, v. 19, n. 31, p. 5-27, jan.-jun. 2012.

PISANI, Francisco. **Literatura e Psicoanálisis: Aproximaciones y Escenas de lo literário en la obra de Freud**. Tesis para optar al grado de Licenciado en Psicología. Santiago, Agosto de 2007.

SANTNER, Eric L. **A Alemanha de Schreber: uma história secreta da modernidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

SCHREBER, Daniel Paul. **Memórias de um doente dos nervos**. Traduzido do original alemão por Marilene Carone. Rio de Janeiro : Edições Graal, 1984.

TOMASELLI, Tovar. Daniel Paul Schreber e a Psicose. **Sob a Lente da Psicanálise**. *Redepsi*, 2007. Disponível em < <http://www.redepsi.com.br/2007/10/13/daniel-paul-schreber-e-a-psicose>> acesso em 09 jul. 2017.

SOBRE A ORGANIZADORA

KAROLINE COELHO DE ANDRADE E SOUZA é professora de Direito no Centro Universitário do Vale do Iguaçu (UNIGUAÇU), pesquisadora do LABTESP - Laboratório de Pesquisa Interdisciplinar em Teoria Social/Teoria Política e Pós-Estruturalismo, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa e advogada inscrita na OAB/PR n. 77.135. É especialista em Filosofia e Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), e mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Possui interesse na pesquisa dos seguintes temas: democracia, direitos humanos, Estado Democrático de Direito, direito penal, segurança pública, filosofia política, teoria social contemporânea e pós-estruturalismo. Acesso ao currículo: <http://lattes.cnpq.br/3843800393382466>.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Aposentados 79, 80, 83, 84, 85, 86, 88, 191

Assistência Social 28, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 191

C

Casa da Memória 42, 46, 47, 48, 50, 191

Combate à exclusão social 92, 98, 191

Constituição Federal 4, 15, 28, 55, 96, 104, 116, 118, 191

Cultura 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 37, 39, 40, 42, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 55, 82, 94, 104, 106, 120, 132, 140, 173, 175, 177, 179, 184, 191

D

Democracia 3, 5, 18, 56, 92, 100, 102, 129, 140, 150, 151, 166, 175, 189, 191

Desenvolvimento 3, 4, 6, 14, 15, 19, 20, 26, 29, 30, 31, 33, 36, 41, 50, 52, 53, 54, 58, 61, 62, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 91, 92, 99, 102, 105, 106, 110, 111, 116, 122, 123, 142, 191

Desenvolvimento Social 30, 63, 91, 191

Desigualdades 30, 56, 67, 69, 71, 77, 92, 95, 101, 120, 129, 131, 132, 133, 134, 139, 140, 191

Desigualdades Interseccionais 129, 191

Direitos Culturais 7, 16, 17, 23, 191

E

Eleições 66, 140, 141, 142, 144, 145, 146, 149, 150, 151, 152, 154, 160, 162, 183, 191

Estado 1, 4, 5, 6, 8, 12, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 31, 36, 40, 42, 43, 44, 50, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 61, 63, 65, 66, 68, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 90, 91, 92, 94, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 104, 106, 117, 118, 120, 122, 123, 124, 125, 137, 139, 142, 144, 150, 177, 182, 184, 185, 189, 191

F

Financiamento público da cultura 1, 191

G

Gênero 115, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 126, 127, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 148, 149, 150, 151, 191

Gestão Democrática 91, 191

I

Incentivo à Cultura 1, 8, 9, 15, 44, 191
Inclusão Econômica 92, 191
Inclusão Sociocultural 26, 27, 30, 31, 37, 39, 191
Interdisciplinaridade 177, 186, 191
Internet 27, 117, 124, 130, 164, 168, 173, 175, 176, 191

L

Lei Maria da Penha 115, 118, 119, 121, 125, 126, 127, 191
Lideranças Partidárias 168, 191

M

Mecanismos de proteção 50, 191
Mercado 1, 5, 6, 8, 23, 65, 68, 70, 71, 72, 74, 76, 77, 79, 80, 86, 88, 92, 93, 136, 138, 191
Mídia 82, 129, 130, 131, 132, 133, 135, 137, 138, 139, 140, 168, 169, 173, 174, 175, 191

N

Neoliberalismo 77, 191
Novas práticas sociais 38, 191

P

Partidos Políticos 141, 142, 144, 147, 148, 149, 151, 152, 163, 164, 165, 176, 191
Patrimônio imaterial 42, 43, 48, 51, 191
Planejamento 3, 60, 61, 65, 68, 69, 72, 74, 77, 78, 81, 96, 106, 111, 191
Poder público 9, 17, 18, 20, 21, 36, 92, 120, 122, 191
Política cultural 1, 2, 3, 4, 6, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 191
Política pública preventiva 115, 117, 125, 191
Políticas públicas 1, 2, 3, 7, 15, 17, 28, 39, 42, 46, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 61, 62, 65, 66, 68, 70, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 84, 85, 88, 89, 91, 92, 98, 99, 101, 102, 104, 105, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 122, 123, 125, 126, 127, 191
Prática social 53, 106, 191

R

Recrutamento político 152, 154
Redes sociais 111, 112, 164, 166, 170, 171, 172, 173, 174, 176
Relações de poder 33, 119, 129, 131, 133, 137, 139
Renda 4, 5, 14, 17, 19, 22, 27, 67, 69, 70, 71, 72, 77, 89, 91, 92, 93, 94, 98, 99, 100, 102, 134, 149

T

Tomada de decisão 103, 105, 107, 141

Trabalho 1, 2, 3, 8, 12, 13, 19, 20, 26, 28, 32, 33, 37, 42, 44, 45, 48, 51, 54, 59, 61, 63, 66, 67, 68, 79, 80, 81, 88, 91, 92, 93, 94, 95, 98, 99, 102, 105, 107, 108, 111, 115, 117, 120, 122, 123, 126, 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 144, 145, 147, 154, 156, 165, 167, 172, 176

Trabalho doméstico 129, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140

V

Violência de gênero 115, 120, 121, 122, 126, 127

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-627-0



9 788572 476270