

CADERNOS CIDIJUS

Número 4
2021



**JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA
HECTOR CURY SOARES
EDER DION DE PAULA COSTA
ORGANIZADORES**

CADERNOS
CIDIJUS

VOLUME 4

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA
HECTOR CURY SOARES
EDER DION DE PAULA COSTA
(Organizadores)

CADERNOS CIDIJUS

VOLUME 4

Rio Grande
IBRAJU Edições
2021

EDITOR-CHEFE

José Ricardo Caetano Costa (Brasil)

CONSELHO EDITORIAL

Alyane Almeida de Araujo (França)	Júlio C. Nogueira (Argentina)
Angélica Chávez Gutiérrez (México)	Marco Aurélio Serau Jr. (Brasil)
César Correa Arias (México)	Mario Garmendia Arigón (Uruguai)
Dhayana Carolina Fernández- Matos (Venezuela)	Paulo Opuszka (Brasil)
Edgardo Ricardo Romero (Cuba)	Ramiro Chimuris (Uruguai)
Eurico Wongo Gungula (Angola)	Raquel Fabiana L. Sparemberger (Brasil)
Jaime Garcia Ruiz (Cuba)	Rubens Soares Vellinho (Brasil)
Jane Berwanger (Brasil)	Samyra H. das Farra N. Sanches (Brasil)
Julia Lenzi Silva (Brasil)	Sheila Stolz (Brasil)
Juliana Teixeira Esteves (Brasil)	Suzana Maria Loureiro Silveira (Brasil)
	Thais Hoshila (Brasil)
	Thiago Jorge Kühn (Brasil)

Copyright © 2021 by IBRAJU Edições.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Capa: Edna Karina da Silva Lira

Normalização e editoração eletrônica: Gilmar Gomes de Barros

Edna Karina da Silva Lira

Revisão: os autores

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Gilmar Barros, CRB 14/1693

C837c Costa, José Ricardo Caetano

Cadernos CIDIJUS [recurso eletrônico] / José Ricardo Caetano Costa; Hector Cury Soares; Eder Dion de Paula Costa (Organizadores). – Rio Grande : IBRAJU Edições, 2021. – (Coleção Cadernos CIDIJUS ; v. 4).

185 p. ; 21,1 cm.

Acesso remoto: <https://ibraju.com.br/editora/>
ISBN: 978-65-89073-08-6

1. Direitos sociais. I. José Ricardo Caetano Costa.
II. Hector Cury Soares. III. Eder Dion de Paula Costa.
IV. Título. V. Série.

CDU: 349.3

Índice para catálogo sistemático:

I. Direitos sociais

EDITORIAL

Com muita satisfação que entregamos à comunidade o volume quarto de nossos CADERNOS CIDIJUS. Mais uma vez, expressamos profunda gratidão aos mais de vinte autores e autoras que nos confiaram os 12 artigos que compõe este quarto volume.

Ainda em meio à pandemia trazida pelo COVID-19, atenuada pelo avanço das vacinas no Brasil, nossas atividades virtuais não impediram que tivéssemos uma dúzia de importantes artigos ora apresentados ao público.

Na leitura dos artigos, que circundam os mais diversos direitos sociais, veremos a profundidade e pertinência das reflexões trazidas, em um momento singular de nossa história republicana. Da temática educacional à questão dos estrangeiros, passando pela abismal desigualdade social brasileira e os direitos das comunidades tradicionais, nos deparamos com um leque de artigos que aprofundam estas e outras temáticas disponíveis neste volume quarto dos CADERNOS.

Fica nosso convite para o envio de novos artigos, de modo a comporem o vol. 5 de 2022, seguindo a periodicidade semestral proposta, em um momento histórico em que os direitos sociais estão visivelmente em retrocesso e ameaçados em sua essência.

Uma ótima leitura a todos e todas.

Os Organizadores

SUMÁRIO

**O EXERCÍCIO LEGAL DA PROFISSÃO E AS
CONSEQUÊNCIAS DA MORA ADMINISTRATIVA NA
EXPEDIÇÃO DO REGISTRO GERAL DE PESCA PARA
O PESCADOR ARTESANAL.....8**

Talita Quevedo Camargo

Júlia Oselame Graf

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM UMA
ESCOLA NA CIDADE DE PELOTAS.....26**

Evelyn Penny Silva

**O DIREITO À CIDADE E AS COMUNIDADES
TRADICIONAIS NA PERSPECTIVA DECOLONIAL DO
ESPAÇO URBANO41**

Vanessa Aguiar Figueiredo

Dandara Trentin Demiranda

Nathielen Isquierdo Monteiro

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRAJETÓRIA
HISTÓRICA DA CIDADANIA FEMININA556**

Mariana Ostrowski Jaremtchuk

**ELEIÇÕES E NOTÍCIAS FALSAS NA INTERNET:
UMA ABORDAGEM ATRAVÉS DE POLÍTICAS
PÚBLICAS.....69**

Michele Silva Amorim

**REFLEXOS DA DESIGUALDADE SOCIAL COM
ÊNFASE NA ETNIA.....80**

Ilton Varlei Zimmermann Becker

A CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E A INFLUÊNCIA NA DESIGUALDADE SOCIAL94

Fabiana Rodrigues da Silva

MULHERES E IMIGRANTES FORÇADAS NA MIRA DO NARCOTRÁFICO INTERNACIONAL: PERSPECTIVAS DESDE O UNIVERSALISMO EUROPEU ENQUANTO MECANISMO CRIMINALIZANTE.....10505

Alessandra Hasegawa Sandini

Evilhane Jum Martins

NOTAS ACERCA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO INDIVÍDUO NO PROCESSO DE DECISÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PELOTAS.....119

Lucas Moreschi Paulo

Nathália Soares Corrêa

A FORMAÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA MÍDIA: UMA ANÁLISE DO BAIRRO ARQUIPÉLAGO EM PORTO ALEGRE/RS.....143

Cleimar Cardoso e Castro

Diego Ghiringhelli de Azevedo

O ATRASO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA QUANTO AOS LIMITES INSTITUÍDOS ÀS JORNADAS DE TRABALHO.....158

Marcos Jeliel Souza Dacorso

Hector Cury Soares

OS POTENCIAIS DA PESCA ARTESANAL ENQUANTO PROJETO LOCAL 174

Kariza Dias Lopes

O EXERCÍCIO LEGAL DA PROFISSÃO E AS CONSEQUÊNCIAS DA MORA ADMINISTRATIVA NA EXPEDIÇÃO DO REGISTRO GERAL DE PESCA PARA O PESCADOR ARTESANAL

Talita Quevedo Camargo¹
Júlia Oselame Graf²

Resumo

A presente pesquisa busca verificar se a impossibilidade de obtenção do registro geral de pesca configura ato atentatório ao princípio da dignidade humana e do exercício legal da profissão. Por meio do método hipotético-dedutivo e procedimento bibliográfico e documental, propõe-se uma discussão de base interdisciplinar, buscando analisar as consequências da mora administrativa na expedição do registro geral de pesca para o pescador artesanal.

Palavras-chave: Registro Geral de Pesca. Mora Administrativa. Seguro-defeso. Pescador artesanal. Dignidade humana.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Membro do grupo de pesquisa SIDC - Sociedade da informação, liberdade de expressão e democracia constitucional (FMP/RS). Membro-Coordenador do Projeto de Extensão - Clínica de Prática Forense em Direito Processual Civil (FURG/RS). Membro-Pesquisador no Grupo de Estudos e Pesquisa em Filosofia do Direito - ÆQUITAS (FURG/RS). Membro do Projeto de extensão em Assessoria jurídica em conflitos coletivos por moradia e meio ambiente (FURG/RS). E-mail: talitaqc@gmail.com.

² Mestre em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Pós-graduanda em Direito Previdenciário. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG, com período sanduíche na Faculdade de Direito na Universidade do Porto, em Portugal. Pesquisadora do Projeto de Pesquisa e Extensão Cidadania, Direitos e Justiça - CIDIJUS e do Grupo de Estudos e Pesquisa em Filosofia do Direito - ÆQUITAS (FURG/RS). Membro do grupo de pesquisa SIDC - Sociedade da informação, liberdade de expressão e democracia constitucional (FMP/RS). Advogada. E-mail: juliagrafadv@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A mora administrativa para análise e expedição do Registro Geral de Pesca - RGP, documento fundamental para o exercício da profissão pelos pescadores artesanais, gera prejuízos de ordem material e subjetiva, principalmente para aqueles oriundos de comunidades tradicionais que, em um cenário crescente de vulnerabilidade, sofrem com o descaso da administração pública.

Entre portarias mal elaboradas e a falta de comprometimento da União para lidar com a questão, emerge o problema da insegurança acerca da obtenção do registro para o pleno exercício da pesca, bem como para acesso aos direitos previdenciários, em especial os valores no período de defeso que, até a edição da Portaria nº 14, de 2020, estavam sendo indeferidos em massa pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Entretanto, em que pese a referida portaria tenha sanado alguns problemas, ainda se mostra precária e deixa inúmeros pescadores em um limbo que não permite o pleno acesso aos direitos, motivo pelo qual se faz necessário o presente estudo.

Desse modo, a pesquisa será realizada a partir do método hipotético-dedutivo. Para isso, foram formuladas as seguintes hipóteses que serão testadas ao longo da pesquisa: *(i.)* O Registro Geral de Pesca é fundamental para o exercício digno da profissão; *(ii.)* a dificuldade de acesso ao seguro-defeso agrava a situação dos pescadores que já se encontram em situação de hipossuficiência e vulnerabilidade social; *(iii.)* a omissão da União representa grave violação à dignidade dos pescadores e pescadoras que ficam à mercê da inércia administrativa.

O estudo, desenvolvido a partir de uma ótica tripartida, abordará no primeiro capítulo a importância do Registro Geral de Pesca para o pescador artesanal, tendo como escopo apresentar conceitos introdutórios e aspectos jurídicos sobre o tema, que serão utilizados como base ao longo do texto.

No segundo capítulo discutiremos os aspectos subjetivos que envolvem o exercício regular da profissão a partir da obra “A condição humana”, de Hannah Arendt, cuja análise interdisciplinar permitirá uma abordagem completa do tema que, destaca-se, não gira em torno tão somente do direito.

Por fim, no terceiro e último capítulo, analisaremos as Ações Civis Públicas nº 5004435-87.2018.4.04.7101, proposta pela Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-1 (Rio Grande/RS) e Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-2 (São José do Norte/RS), através do Escritório Modelo

de Assessoria Jurídica - EMAJ, da Universidade Federal do Rio Grande - FURG; e nº 5004717-28.2018.4.04.7101, proposta pela Defensoria Pública da União de Rio Grande/RS, processadas atualmente por dependência entre si, que discutem os reflexos da mora administrativa e demonstram a omissão e a irresponsabilidade na gestão do sistema do RGP.

Dessa forma, objetiva-se com a presente pesquisa analisar questões sobre o diálogo entre o trabalho e a dignidade humana no exercício da pesca artesanal, o desenvolvimento sustentável da pesca e os reflexos da mora administrativa para os pescadores e pescadoras.

2 A IMPORTÂNCIA DO REGISTRO GERAL DE PESCA PARA O PESCADOR PROFISSIONAL: CONCEITO E ASPECTOS JURÍDICOS

A pesca artesanal como atividade profissional é uma das mais antigas e perante a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca - Lei nº 11.959/09 em seu art. 8, I, alínea 'a', a pesca comercial é aquela “praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte”. Assim, a fim de introduzir o conteúdo apresentado, abordaremos neste capítulo a importância objetiva do RGP e o suporte jurídico para efetivação desses direitos para, posteriormente, aprofundarmos os desdobramentos filosóficos que envolvem o tema.

Nos termos da referida lei, considera-se pescador profissional

a pessoa física, brasileira ou estrangeira residente no País que, licenciada pelo órgão público competente, exerce a pesca com fins comerciais, atendidos os critérios estabelecidos em legislação específica” (BRASIL, 2009).

Desse modo, os profissionais que trabalham com a captura podem ser divididos em dois tipos: *(i.)* os que atuam embarcados; *(ii.)* os que realizam a pesca nas margens do estuário ou na praia.

Os primeiros são proprietários dos bens de produção (pequenas embarcações, equipamentos e petrechos) ou proeiros que participam com sua

força de trabalho. A distribuição da produção é feita pelo sistema de cotas ou partes, cabendo geralmente ao proprietário dos meios de produção 50% do total, descontadas as despesas, tais como combustível, alimentação e manutenção de equipamentos. (BRAIDO; CAPORLINGUA, 2015).

Além disso, as práticas de trabalho como características tradicionais dizem respeito à detenção de um determinado saber relacionado à natureza por parte dos pescadores artesanais. Trata-se de uma forma singular de trabalho por ser uma questão tradicional de prática artesanal e do convívio de uma comunidade de pescadores vinculados a um território e ecologia específicos (ADOMILLI, 2002).

Janaína Brado e Vanessa Caporlingua destacam que “a atividade pesqueira no Brasil esteve à margem de qualquer regulamentação pelo Poder Público até a década de 60 do século XX” (BRAIDO; CAPORLINGUA, 2015, p. 180), porém, quando elaboradas as normativas, houve escassa ou nenhuma participação dos pescadores no processo.

Numa tentativa de diminuir os impactos ambientais de tais práticas, uma nova legislação passou a regular a pesca no Brasil, principalmente a partir da década de 80 (séc. XX). Foram definidas normas sobre os períodos de captura, controle de petrechos e técnicas, limitação de espécies a serem capturadas, dentre outras, porém com reduzida ou até sem nenhuma participação dos pescadores artesanais no processo. Nessa conjuntura, muitas práticas tradicionais desenvolvidas pelos pescadores artesanais, passadas de geração em geração, restaram impedidas ou restringidas pelas leis ambientais, resultando em conflitos entre esses atores sociais e as autoridades intervenientes na pesca. Como corolário desse contexto de inconformidades, a falta de efetividade (ausência de observância da norma jurídica pelos destinatários) de algumas das normas legais e o esvaziamento da cidadania participativa dos pescadores conduziram ao agravamento dos problemas socioambientais na região (BRAIDO; CAPORLINGUA, 2015, p. 181-182).

Isto posto, o Registro Geral de Pesca é documento essencial para o exercício pleno da pesca profissional em qualquer modalidade. Além disso, é necessário para a atividade laborativa digna e, neste ponto, tem-se que a dignidade do trabalho, como será abordado no próximo capítulo, não se restringe tão somente ao sustento do pescador e sua família.

O art. 1º, incisos I, II, III e IV, da Lei 11.959 de 2009, dispõe sobre os objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, entre eles o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira e das comunidades que pertencem.

I – o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade;

II – o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira;

III – a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos;

IV – o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades. (BRASIL, 2009).

O período de defeso da atividade pesqueira é o fixado pelo Instituto brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em relação à espécie marinha, fluvial ou lacustre a cuja captura o pescador se dedique.

Nos termos do Decreto nº 8.967/17, para fins de concessão do benefício, consideram-se como períodos de defeso aqueles estabelecidos pelos órgãos federais competentes, determinando a paralisação temporária da pesca para preservação das espécies, nos termos e prazos fixados nos respectivos atos, o que afasta a fixação por estados e municípios.

Imperativo ressaltar que a competência para processar e deferir o seguro-defeso é do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS desde o advento da MP 665/14 e que foi mantida na Lei 13.134/15 e, para tanto,

o pescador deverá apresentar à autarquia alguns documentos, entre eles, o registro como pescador profissional.

I - registro como pescador profissional, categoria artesanal, devidamente atualizado no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), emitido pelo Ministério da Pesca e Aquicultura com antecedência mínima de 1 (um) ano, contado da data de requerimento do benefício;

II - cópia do documento fiscal de venda do pescado a empresa adquirente, consumidora ou consignatária da produção, em que conste, além do registro da operação realizada, o valor da respectiva contribuição previdenciária de que trata o § 7º do art. 30 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, ou comprovante de recolhimento da contribuição previdenciária, caso tenha comercializado sua produção a pessoa física; e
III - outros estabelecidos em ato do Ministério da Previdência Social que comprovem:

- a) o exercício da profissão, na forma do art. 1º desta Lei;
- b) que se dedicou à pesca durante o período definido no § 3º do art. 1º desta Lei;
- c) que não dispõe de outra fonte de renda diversa da decorrente da atividade pesqueira.

O referido benefício visa compatibilizar a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, possibilitando a preservação das espécies em época de reprodução, com o direito ao sustento dos pescadores, que vivem da atividade pesqueira. Portanto, o benefício visa preservar o mínimo existencial, assim compreendido o conjunto de condições sem as quais não é possível viver com dignidade.

Repisa-se que a verba obtida com a comercialização, por óbvio, caracteriza-se como verba alimentar e o benefício que o substitui carrega o caráter alimentar, constituindo meio de vida a um grupo em situação de clara hipossuficiência, principalmente durante o período de defeso, quando não podem exercer a atividade de pesca e, portanto, necessitam do suporte estatal para garantia do mínimo existencial que é, indubitavelmente, um direito fundamental.

Desse modo, em que pese a edição da Portaria nº 14, de 07 de julho de 2020, percebe-se a manutenção da insegurança quanto ao procedimento e expedição dos registros profissionais dos pescadores, isto

porque o acordo apenas foi firmado entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, a Defensoria Pública da União - DPU e o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS mediante provocação do judiciário, no âmbito da Ação Civil Pública - ACP nº 1012072-89.2018.401.3400, que tramita perante a 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal (BRASIL, 2020).

Ademais, observa-se, também, um limbo enfrentado por aqueles que permaneceram irregulares diante da transição e sofrem, inclusive, com as multas aplicadas pelo IBAMA por não possuírem o RGP atualizado. A partir disso, resta necessário analisar como a dificuldade de obtenção do documento afeta a dignidade dos pescadores artesanais.

3 A DIFICULDADE DE OBTENÇÃO DO RGP A PARTIR DA MORA ADMINISTRATIVA COMO IMPEDITIVO À DIGNIDADE DOS PESCADORES ARTESANAIS

O processo administrativo é um dos instrumentos mais importantes para os cidadãos frente às prerrogativas públicas e, conforme preceitua Celso Antônio Bandeira de Mello, deve observar a sucessão de atos administrativos para chegar ao resultado final.

[...] uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo. Isto significa que para existir o procedimento ou processo cumpre que haja uma sequência de atos conectados entre si, isto é, armados em uma ordenada sucessão visando a um ato derradeiro, em vista do qual se compôs esta cadeia, sem prejuízo, entretanto, de que cada um dos atos integrados neste todo conserve sua identidade funcional própria. (MELLO, 2015, p. 499).

A observância da lógica do procedimento se deve ao fato de que as pessoas dependem da conclusão para acessar diversos direitos, neste recorte, o da obtenção do registro geral de pesca e, portanto, não podem ficar reféns de um processo incompleto, sem qualquer garantia de conclusão em tempo razoável.

Nesta feita, tem-se que é necessário observar a duração razoável do processo, conforme previsto no art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, afinal, “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a

celeridade de sua tramitação”. Assim, a mora administrativa na expedição do RGP viola o direito subjetivo do pescador profissional artesanal à análise e conclusão do seu pedido administrativo, trazendo prejuízos não somente para o exercício regular da profissão como, também, o acesso aos direitos previdenciários, em especial, a obtenção do seguro-defeso no período de proibição da pesca.

Por ser princípio fundamental constitucionalmente estabelecido, sua aplicabilidade deve ser imediata, vinculada à atuação dos órgãos do Estado. Nesse sentido, a Constituição Federal assegura que a administração pública reja seus atos com eficiência, através da otimização dos meios que possui. No âmbito do processo administrativo, a eficiência se traduz na obrigação de conduzir o procedimento à finalidade a qual se destina, buscando decidir no menor tempo possível e utilizando-se dos meios suficientes.

Ademais, a Constituição Federal elenca a eficiência como um dos princípios da administração, insculpido no *caput* do art. 37³. Dessa forma, não é tolerado que o gestor público seja ineficiente, como no caso dos pescadores artesanais que, passados mais de cinco anos, não tiveram seus pedidos apreciados, demonstrando o descaso na gestão da coisa pública.

O incentivo à pesca artesanal e proteção daqueles que a exercem perpassa pela ideia de que todos possuem o direito ao trabalho e, principalmente, à uma vida digna. Nesse sentido, o autor Raymond Williams destaca que a palavra “trabalho” passou a ter um significado de atividade social ao longo do tempo, a partir da transformação social como procedimento estático de confirmação de valores, tornando-se instrumento de descrição e de interpretação da sociedade que a molda, isto porque se reafirmava a dignidade do exercício do trabalho.

De seu sentido geral de trabalho duro, difícil ou árduo, trabalho passou a ser um termo para designar uma mercadoria [mão de obra] ou uma classe [trabalhadores]. Neste último aspecto, foi adotado como termo deliberado por um movimento político que, entre outras coisas, afirmava a

³ BRASIL, 1988. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

dignidade do trabalho. (WILLIAMS, 2003, p. 319, tradução nossa).⁴

Hannah Arendt (2020), na obra *A Condição Humana*, divide três atividades humanas fundamentais: (i) o trabalho (*labor*); (ii) a obra ou fabricação; e (iii) a ação. Nas palavras da autora,

O trabalho é a atividade que corresponde ao processo biológico do corpo humano, cujos crescimento espontâneo, metabolismo e resultante declínio estão ligados às necessidades vitais produzidas e fornecidas ao processo vital pelo trabalho. A condição humana do trabalho é a própria vida. (WILLIAMS, 2003, p. 319).

As três atividades e suas respectivas condições têm íntima relação com as condições mais gerais da existência humana: o nascimento e a morte, a natalidade e a mortalidade. O trabalho assegura não apenas a sobrevivência do indivíduo, mas a vida da espécie. A obra e o seu produto, o artefato humano, emprestam certa permanência e durabilidade à futilidade da vida mortal e ao caráter efêmero do tempo humano. A ação, na medida em que se empenha em fundar e preservar corpos políticos, cria a condição para a lembrança, ou seja, para a história (WILLIAMS, 2003, p. 67).

Nesse sentido, o exercício do trabalho está diretamente ligado à necessidade inerente às condições da vida humana em uma relação de mútua dependência. Portanto, a atividade da pesca é elemento que preside a identidade social, pois exprime não apenas suas condições de existência, baseadas na sobrevivência por meio da atividade, mas um modo de vida que engloba as demais esferas da vida social. (ADOMILLI, 2002).

Essa relação é vista como parte do mundo (os produtos do trabalho) e garante a permanência e durabilidade sem as quais, portanto, um mundo não seria possível (ARENDRT, 2002). Destarte,

Tudo o que o trabalho produz destina-se a alimentar quase imediatamente o processo da vida

⁴ De su sentido general de trabajo duro, difícil o penoso, labor pasó a ser un término para designar una mercancía [mano de obra] o una clase [trabajadores]. En este último aspecto, fue adoptada como término deliberado por un movimiento político que, entre otras cosas, afirmaba la dignidad del trabajo. *in* (WILLIAMS, 2003, p. 319, tradução nossa).

humana, e esse consumo, regenerando o processo vital, produz - ou antes, reproduz - nova “força de trabalho” de que o corpo necessita para seu posterior sustento (ARENDDT, 2020, p. 209).

Portanto, é dentro dessa relação que se encontram as coisas duráveis, os bens de consumo exigidos pelos nossos corpos e produzidos por eles, sem os quais não haveria meios de sobrevivência e é essa relação que nos familiariza com o mundo e torna possível um intercâmbio entre as pessoas (ARENDDT, 2020, p. 204).

Sob a égide da Constituição Federal de 1988 e, desse modo, da interpretação constitucional, entende-se que a centralidade da pessoa humana está em não tratar este como meio, mas como fim em si mesmo e da ordem jurídica, portanto, fundamental e dotado de um valor intrínseco que reflete na estrutura da Constituição Federal, logo, não pode ser instrumentalizado.

Nesse sentido, a dignidade da pessoa humana, sob o pensamento de Hannah Arendt, ultrapassa a condição de pluralidade e é a condição da ação humana pelo fato de sermos todos mesmos, isto é, humanos, sem que ninguém seja exatamente igual (ARENDDT, 2020, p. 15). E por esta razão se impõe o reconhecimento e a proteção na ordem jurídica, que deve promover ações para que todos recebam o mesmo tratamento e condições.

O princípio da dignidade humana está explicitamente consagrado na Constituição Federal que, em seu art. 1º, inciso III, afirma ser a dignidade da pessoa humana um dos fundamentos da República⁵. Em sua essência de fundamento tal princípio assume duas vertentes: (i.) a legitimação moral e; (ii.) hermenêutica.

No primeiro ponto, a dignidade é o princípio legitimador e confere fundamento moral ao Estado e à ordem jurídica ao estabelecer que eles existem em razão da pessoa humana, e não ao contrário (SARMENTO, 2016). Já o segundo ponto estabelece a dignidade da pessoa humana como papel hermenêutico para guiar os processos de interpretação, aplicação e integração do direito (SARMENTO, 2016), assim como critério para ponderação entre interesses conflitantes.

Nesse sentido, o princípio da dignidade humana compreende o direito ao acesso às necessidades básicas, portanto, o direito ao mínimo

⁵ BRASIL, 1988. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana.

existencial, que também se manifesta em boa parte dos direitos fundamentais sociais positivados pela Constituição Federal de 1988, como saúde, educação, moradia, alimentação, previdência e assistência social (SARMENTO, 2016).

Assim, resta necessário ressaltar que a ordem constitucional exige a tramitação célere e eficiente dos processos administrativos, a fim de se evitar uma insegurança jurídica nas relações institucionais e descrédito por parte da população que, além do quadro de vulnerabilidade social, sofre as consequências, objetivas e subjetivas, da mora administrativa.

4 ANÁLISE DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS E SEUS REFLEXOS

Em decorrência da desestruturação, da mora administrativa e do imprevisto do poder público através da elaboração de portarias que se mostram insuficientes para o atendimento pleno das necessidades dos pescadores, inúmeras ações judiciais foram propostas visando a concretização da garantia do exercício profissional legal do pescador artesanal e, conseqüentemente, o acesso às políticas de seguridade social.

Nesse sentido, foram ajuizadas Ações Civis Públicas no ano de 2018, uma de autoria da Defensoria Pública da União - DPU do Município de Rio Grande, sob o nº 5004717-28.2018.4.04.7101 e a outra pela Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-1 (Rio Grande/RS) e Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-2 (São José do Norte/RS), representadas pelo Escritório Modelo de Assessoria Jurídica - EMAJ, da Faculdade de Direito - FaDir da Universidade Federal do Rio Grande - FURG, sob o nº 5004435-87.2018.4.04.7101, ambas na 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Rio Grande/RS.

A ACP ajuizada pela Defensoria Pública possui em seu polo passivo a União e visa, em síntese, a conclusão dos processos administrativos referentes à solicitação do Registro Geral de Pesca. Em suas alegações iniciais, já destaca a recorrente procura dos assistidos para obtenção do seguro-defeso que, em decorrência da mora administrativa de mais de três anos para conclusão dos requerimentos, têm seu pleito previdenciário indeferido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) por conta da ausência do registro como pescador profissional.

Já a ACP proposta pela Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-1 (Rio Grande/RS) e Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-2 (São José do Norte/RS), através do Escritório Modelo de Assessoria Jurídica - EMAJ, visa, em síntese a, (i.) avaliação de todos os pedidos de RGPs formulados pelos pescadores abrangidos a contar de 2013, bem como os vindouros; (ii.) a intimação do INSS para que avalie e reavalie os pedidos

de seguro-defeso realizados a partir de 2013, em decorrência da falta de registro profissional dos pescadores; (iii.) declaração de nulidade das Portarias nº 1.275-SE/2017 e 2.546/18; (iv.) declaração de nulidade quanto ao prazo de dois anos como penalidade imposta pela Instrução normativa MPA nº15/14; (v.) condenação da União ao pagamento de indenização por danos morais e materiais suportados pelos pescadores artesanais.

Em audiência conjunta realizada para as Ações Cíveis Públicas nº 5004717-28.2018.4.04.7101 e no 5004435-87.2018.4.04.7101, restou acordado entre as autoras e a União que (i.) todos os pedidos de seguro defeso referentes ao ano de 2018 dos pescadores da área de abrangência da Jurisdição que exerçam a pesca no Estuário da Lagoa dos Patos, vale dizer, Rio Grande e São José do Norte, filiados ou não às Colônias de Pescadores respectivas, que tenham sido indeferidos por falta de RGP, serão reapreciados, para fim de que considere suprido o RGP pelo correspondente protocolo, no prazo de até 60 dias; (ii.) para os pescadores que já dispõem de RGP, para efeito da antecedência mínima de um ano da data do início do defeso, conforme previsto no art. 2º, §2º, inciso I, da Lei 10.779/03, deve ser considerada a data do primeiro registro, sendo considerada a data do protocolo para aqueles cuja expedição do primeiro RGP date de menos de um ano; (iii.) os pedidos de seguro-defeso a serem protocolados pelos pescadores da área de abrangência da Jurisdição com área de pesca na Lagoa Mirim, cujo prazo para encaminhamento se dará a partir de outubro de 2018, serão apreciados pela Gerência Regional do INSS com base no protocolo e declaração de área de atuação e produto.

Após audiência, o acordo foi homologado pelo Juiz Federal Sérgio Renato Tejado Garcia, e oficiado à(s) (i.) Secretaria de Aquicultura e Pesca para cumprimento da liminar; (ii.) Fazendas Municipais de Rio Grande, Santa Vitória do Palmar e São José do Norte, informando que, por decisão judicial nos autos das Ações Cíveis Públicas, foi determinado que considerasse o protocolo de RGP como documento suficiente para o fornecimento de talões de guias; (iii.) Capitania dos Portos de Rio Grande, à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca e para o Escritório Regional do IBAMA local para que, na ausência de RGP, aceite como documento hábil para as finalidades dos órgãos, o protocolo do referido documento.

Em razão do disposto nas ACPs, que atualmente aguardam julgamento do recurso de apelação, sobreveio decisão que ratificou os efeitos da antecipação de tutela, com efeitos na abrangência das Colônias de Pescadores Z-1 (Rio Grande), Z-2 (São José do Norte) e Z-16 (Santa Vitória do Palmar), in verbis,

[...] à União o exame documental e demais atos necessários ao registro, licenciamento e emissão de carteira de pescador profissional no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar do protocolo do requerimento. Caso ultrapassado o prazo, seja determinada a expedição imediata da carteira de pescador, com registro e licença de pesca, até a realização do exame definitivo da documentação e situação pessoal do requerente.

Consequentemente, em decorrência das centenas de pedidos e liminares iguais aos deferidos nas ACPs em comento, a Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento revogou a Instrução Normativa nº 6/12, do extinto MPA e editou a Portaria nº 265/21 que alterou o regramento para emissão de RGP de pescadores artesanais.

Em outra Portaria editada, qual seja, Portaria SAP/MAPA nº 270, de 29 de junho de 2021, do órgão supracitado, o recadastramento nacional dos pescadores, para os requerentes que possuem protocolo, iniciará somente em 1º de novembro de 2021. Já a Portaria nº 273/21 prorrogou até 31 de dezembro de 2021 ou até que seja finalizado o Recadastramento Geral no Registro Geral da Atividade Pesqueira a validade dos protocolos como documentos de regularização para o exercício da atividade de pesca, para benefícios previdenciários e para concessão de financiamentos bancários.

A administração pública, a partir do questionamento formulado nas ações, reconheceu que não vem realizando as análises em prazo razoável. Entretanto, em que pese a edição de portarias sobre o tema, acaba por obstaculizar o procedimento, ao invés de viabilizá-lo com celeridade e eficiência. Portanto, de modo geral, não tem adotado medidas eficazes, cuja resolução torna-se apenas aparente e postergatória e, enquanto isso, pescadores e pescadoras permanecem reféns da boa vontade do poder público que, contrariado, mascara o problema e os prejuízos oriundos da mora administrativa.⁶

Em que pese a decisão do Juiz Federal da 2º Vara Federal da Subseção Judiciária de Rio Grande seja no sentido de validar os protocolos para todos os fins, não vem sendo observada, haja vista que,

⁶ Ademais, vale referir que o serviço público, por ser regido pelos princípios da continuidade e da eficiência, deve ser minimamente mantido mesmo durante eventuais alterações organizacionais.

quando do preenchimento para lançar a nota fiscal do pescado, o sistema aponta inconsistência entre os dados lançados, diante da falta da RGP atualizada. Diante disso, empresas compradoras deixam de comercializar com os pescadores em decorrência da multa arbitrada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

Nesta feita, a exigência que está sendo feita pelo IBAMA, de que o número do RGP que conste nas notas fiscais de produtor esteja devidamente renovado, importa em exigir da parte hipossuficiente, o pescador, algo que não está ao seu alcance, por conta da mora administrativa em atender aos pedidos de renovação dos RGPs. Tal questão é objeto de protestos (FEIJÓ, 2021) contra as reiteradas autuações do IBAMA e da Ação Civil Coletiva nº 5001291-03.2021.4.04.7101, ajuizada pela Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-1 (Rio Grande/RS) e Colônia de Pescadores e Aquicultores Z-2 (São José do Norte/RS), através do Escritório Modelo de Assessoria Jurídica - EMAJ e tramita na 2ª Vara Federal de Rio Grande. (CAROLINA, 2021; GÓES, 2021).

Desse modo, observa-se que a mora administrativa em atualizar e emitir os Registros Gerais de Pesca traz efeitos prejudiciais, e permanece trazendo até a presente data, a todos os pescadores artesanais que laboram no Estuário da Lagoa dos Patos, pois continua ocasionando a aplicação de multas, apreensões e instaurações de processos administrativos contra os pescadores.

5 CONCLUSÃO

O atraso na análise e expedição dos registros de pesca gera situação atentatória à dignidade humana dos pescadores e pescadoras que, além de não obterem o registro profissional, ficam impedidos de comercializar o pescado pela ausência de atualização do registro e, caso comercializem, correm o risco de sofrer autuação pelo IBAMA, além de ainda enfrentarem dificuldades na obtenção do seguro-defeso.

O desenvolvimento sustentável da pesca como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, depende de uma posição eficaz do Estado para com os pescadores e pescadoras que, reféns da mora administrativa para expedição do RGP, não conseguem exercer a profissão de forma digna.

Frente a essa incoerência que traz à tona questões sobre os direitos dos pescadores e o desenvolvimento sustentável das regiões, percebe-se que a descontinuidade da análise dos pedidos de RGP, ou a mora injustificada e desarrazoada, escancara um quadro de urgência atentatório

ao direito do exercício legal da profissão e acesso aos direitos previdenciários.

Como resultados, é possível apontar que: *(i.)* O RGP é fundamental para o pescador exercer plenamente a profissão, sem correr riscos de sofrer multas, autuações ou constrangimentos por não estar com a documentação atualizada, assim como a garantia da proteção social em decorrência do desemprego involuntário; *(ii.)* Em que pese a edição de portarias para desburocratizar o acesso ao seguro-defeso, o procedimento ainda reveste-se de precariedades; *(iii.)* a omissão da União viola a dignidade dos pescadores e configura privação concomitante da atividade pesqueira e do acesso à seguridade social, ou seja, o mínimo existencial, tendo em vista que, impossibilitados de obter o RGP, enfrentam a instabilidade e insegurança, a partir da sucessão de portarias editadas, para o pleno exercício da atividade pesqueira e obtenção dos direitos previdenciários.

Dessa forma, tem-se que a flexibilização do uso do protocolo para acesso ao seguro-defeso, através da Portaria nº 14, de 2020, mostra-se fundamental quando pensamos na redução dos danos aos pescadores. Entretanto, em que pese tenha sanado algumas questões burocráticas, ainda apresenta problemas e mascara as consequências de exercer a pesca sem estar portando o RGP, bem como dos impedimentos enfrentados pelos pescadores que se encontram no limbo, com a RGP suspensa ou cancelada, por ausência de atualização antes de 2014.

REFERÊNCIAS

ADOMILLI, Gianpaolo Knoller. **Trabalho, meio ambiente e conflito:** um estudo antropológico sobre a construção da identidade social dos pescadores do Parque Nacional da Lagoa do Peixe-RS. 2002. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana.** Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2020.

BRAIDO, Janaina Agostini; CAPORLINGUA, Vanessa Hernandez. Da cidadania ambiental à educação ambiental política: desafios na pesca artesanal em Rio Grande/RS e São José do Norte/RS. **Revista Direito ambiental e sociedade**, v. 4, n. 2, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso: 30 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.967, de 23 de janeiro de 2017**. Altera o Decreto nº 8.425, de 31 de março de 2015, que dispõe sobre os critérios para inscrição no Registro Geral da Atividade Pesqueira, e o Decreto nº 8.424, de 31 de março de 2015, que dispõe sobre a concessão do benefício de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional artesanal que exerce sua atividade exclusiva e ininterruptamente. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8967.htm. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111959.htm. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.1342, de 16 de junho de 2015**. Altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro-desemprego para o pescador artesanal, e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social; revoga dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e as Leis nº 7.859, de 25 de outubro de 1989, e no 8.900, de 30 de junho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113134.htm. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. **Portaria Conjunta nº 14, de 7 de Julho de 2020**. Estabelece novos procedimentos para a análise dos requerimentos de Seguro-Desemprego do Pescador Profissional Artesanal - SDPA realizados mediante apresentação de Protocolo de Solicitação de Registro Inicial

para Licença de Pescador Profissional Artesanal - PRGP, em face de acordo judicial firmado no âmbito da Ação Civil Pública - ACP nº 1012072-89.2018.401.3400 - DPU. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-n-14-de-7-de-julho-de-2020-265865252>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Portaria SAP/MAPA nº 265, de 29 de junho de 2021. Estabelece as normas, os critérios e os procedimentos administrativos para inscrição de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira, na categoria de Pescador e Pescadora Profissional, e para a concessão da Licença de Pescador e Pescadora Profissional. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sap/mapa-n-265-de-29-de-junho-de-2021-329120345>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Portaria SAP/MAPA nº 270, de 29 de junho de 2021. Estabelece, em caráter excepcional e transitório, as normas, os critérios e os procedimentos administrativos para o cadastramento e recadastramento nacional de pessoas físicas no Registro Geral da Atividade Pesqueira, categoria de Pescador e Pescadora Profissional. Disponível: Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sap/mapa-n-270-de-29-de-junho-de-2021-329018765>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Portaria SAP/MAPA nº 273, de 1º de julho de 2021. Regulamenta a Licença Temporária da Atividade Pesqueira, na Categoria de Pescador Profissional Artesanal, até 31 de dezembro de 2021 ou até que seja finalizado o Recadastramento Geral do Registro Geral da Atividade Pesqueira. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sap/mapa-n-273-de-1-de-julho-de-2021-329472632>. Acesso em: 14 set. 2021.

CAROLINA, Tais. Manifestação de pescadores bloqueia BR-392, em Rio Grande, **Grupo Oceano**, Rio Grande, RS, 25 mar. 2021. Disponível em: <https://www.grupooceano.com.br/noticias/rio-grande/manifestacao-de-pescadores-bloqueia-br-392-em-rio-grande-19164/>. Acesso em: 14 set. 2021.

FEIJÓ, Frederico. BR-392 tem trechos liberados após protestos de pescadores no sul do Estado, **Gaúcha ZH**, Porto Alegre, 25 mar. 2021. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/transito/noticia/2021/03/br-392-tem-trechos-liberados-apos-protestos-de-pescadores-no-sul-do-estado-ckmow4rpv001g016u2zdrbd1a.html>. Acesso em: 14 set. 2021.

GÓES, Vitória de. Pescadores bloqueiam BR-382 em protesto contra exigências do Ibama, **Jornal Tradição**, Pelotas, 25 mar. 2021. Disponível em:

<https://www.jornaltradicao.com.br/pelotas/geral/pescadores-bloqueiam-br-382-em-protesto-contr-exigencias-do-ibama/>. Acesso em: 14 set. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SARMENTO, Daniel. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4. p. 1644-1689.

WILLIAMS, Raymond. **Palabras Clave**: un vocabulario de la cultura y la sociedad. Buenos Aires: Nueva Visión, 2003.

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM UMA ESCOLA NA CIDADE DE PELOTAS

Evelyn Penny Silva⁷

Resumo

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), é uma política pública implementada no país no início da década de 40, com o objetivo de ofertar alimentação escolar. Essa política pública recebe devida atenção, em virtude de sua longevidade e por adquirir uma porcentagem de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, diversos estudos ressaltam as contribuições dessa iniciativa para o desenvolvimento rural e para o desenvolvimento dos indivíduos que compõe esse cenário. Neste contexto, torna-se relevante analisar como a implementação dessa política é realizada em distintos âmbitos, a fim de contribuir para essa discussão utilizou-se o método da avaliação de processos, com o intuito de responder a principal pergunta norteadora desse estudo: a escola analisada no estudo cumpre as diretrizes estabelecidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)? Com base neste problema de pesquisa, objetivou-se identificar se o programa foi implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução.

Palavras-chaves: Políticas públicas; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Diretrizes; Segurança alimentar.

Abstract

The National School Feeding Program (PNAE), is a public policy implemented in the country in the early 1940s, with the aim of providing school feeding. This public policy receives due attention, due to its longevity and for acquiring a percentage of foodstuffs directly from family farming, several studies highlight the contributions of this initiative to rural development and to the development of the individuals that make up this scenario. In this context, it is relevant to analyze how the implementation of this policy is carried out in different areas, in order to contribute to this discussion using the process evaluation method, in order to answer the main guiding question of this study: the school analyzed in Does the study comply with the guidelines of the National School Feeding Program (PNAE)? Based on this research problem, the objective was to

⁷ Pós-graduanda em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal de Pelotas. Email: evelynpennysilva@hotmail.com.

identify whether the program was implemented according to the guidelines designed for its execution.

Keywords: Public policy; National School Feeding Program; Guidelines; Safety to feed.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a preocupação com o desenvolvimento escolar, e a alimentação dos jovens passou na década de 1950 a fazer parte da agenda das políticas públicas. Com base nisso pode-se destacar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Institucionalizado para contribuir com o rendimento, aprendizagem escolar, e formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricionais, possui uma legislação que assegura a sua implementação e monitoramento.

Foi criado em 1955, porém atingiu seu pleno reconhecimento em 1988 por meio da Constituição Federal. De acordo com os autores Arretche, 1999; Bichir, 2019 e Frey, 2000 a Constituição de 1988, proporcionou a garantia dos direitos, como educação, saúde, entre outros. Além disso definiu a alimentação dos alunos da rede pública como um direito, garantindo o atendimento universal aos estudantes por meio de um programa de alimentação, sem qualquer discriminação.

O Programa até 1994 funcionava de forma centralizada, priorizando a distribuição de alimentos industrializados para todo o Brasil. Em 1994, este programa modifica-se por um processo de descentralização, ao qual o governo federal começa a transferir recursos aos estados e municípios para a compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar com o objetivo de adequar a alimentação servida aos hábitos alimentares dos escolares (OLIVEIRA; SIQUEIRA, 2020).

A partir da descentralização do programa e com a ascensão das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) a contar de 2003, a possível aquisição de alimentos institucionais, começou a ser analisada uma vez que resultaria na abertura do mercado da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, proporcionaria alimentos de qualidade aos beneficiados dessa ação do Estado.

Com este propósito, em 02 de julho de 2003 através da Lei nº 10.696, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos(PAA) e, posteriormente, com a Lei nº 11.947 de 2009 foi determinado que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar deveria ser utilizado na

compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas (MARIA, 2019).

Com base no exposto, este artigo tem como tema a análise da efetividade do Programa Nacional de Alimentação Escolar em uma escola na cidade de Pelotas. De acordo com isso, o estudo foi realizado na cidade de Pelotas localizada no Rio Grande do Sul, a partir de uma pesquisa qualitativa no processo da coleta dos dados e do método qualitativo na observação das diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Além disso, a relevância desse trabalho evidencia-se a medida em que as discussões acerca da implementação de políticas públicas, ressaltam como ocorre esse processo, neste caso o PNAE, buscou-se analisar quais as ações propostas pela legislação que regulamentam o programa e de fato como é a realidade do município do presente estudo.

Diante disso, será investigado se o PNAE no município de Pelotas é eficaz, em sua implementação, execução e gestão. Neste contexto surge como pergunta norteadora desta pesquisa: A escola analisada no estudo cumpre as diretrizes estabelecidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)?

O artigo é composto por três seções. A primeira seção corresponde à introdução do trabalho, onde são apresentadas as motivações e justificativas da pesquisa, a pergunta que norteou o estudo, bem como o objetivo do estudo.

Na seção II foi apresentado o embasamento teórico que norteou a pesquisa, isto é, os principais conceitos relevantes ao trabalho, entre eles: Políticas Públicas, Análise, Avaliação de Políticas Públicas, Ciclo das Políticas Públicas e Implementação. Assim como a possível lacuna que será contemplada neste estudo.

Posteriormente na mesma seção, foi ressaltada a trajetória metodológica da pesquisa. Nesse contexto, a pesquisa utilizou o método qualitativo, no intuito de comparar as orientações presentes nas diretrizes do programa e sua implementação. O levantamento bibliográfico e as entrevistas realizadas com os indivíduos ligados diretamente aos setores observados compõem a análise de dados do problema pesquisado.

Na seção III são apresentados os resultados e discussões da pesquisa. É descrito o processo de implementação do PNAE na escola investigada, evidenciado a partir das respostas obtidas através do questionário elaborado pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Em seguida, é ressaltado os principais fatores da implementação do PNAE a partir dos resultados da pesquisa e por fim, a demonstração da

relevância do estudo e a necessidade de outras pesquisas acerca do programa com distintos eixos de atuação.

2 DESENVOLVIMENTO

A função que o Estado desempenha em nossa sociedade sofreu inúmeras transformações ao passar do tempo. No século XVIII e XIX, seu principal objetivo era a segurança pública e a defesa externa em caso de ataque inimigo. Entretanto, com o aprofundamento e expansão da democracia, as responsabilidades do Estado se diversificaram. Atualmente, é comum se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade. Para tanto, ele necessita desenvolver uma série de ações e atuar diretamente em diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente. Uma forma encontrada para alcançar resultados nessas áreas é através das políticas públicas (CALDAS, 2008).

Existem diversas definições sobre políticas públicas, algumas destacam como seu papel resolver os problemas, enquanto outras são compreendidas como um conjunto de ações governamentais que tem por objetivo alcançar resultados específicos (SOUZA, 2006).

Sobre o conceito de políticas públicas, Gelinski e Seibel (2008, p. 228) entendem que:

As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrícola, agrária).

Para Smith e Larimer (2009, p. 4) *apud* Brasil e Capella (2016):

Não há definição de políticas públicas precisa e universal [...]. Há uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazer escolhas e os resultados das escolhas; de que o que faz as políticas públicas realmente “públicas” é que essas escolhas se baseiam nos poderes coercitivos do Estado, e que, em sua essência, política pública é uma resposta a um problema percebido.

Dentre as várias definições de políticas públicas, existem alguns elementos que se encontram presentes, dentre eles: o foco em aspectos estruturais ou procedimentais que são compostos pela identificação de um problema, estabelecimento de objetivos, escolhas de formas de atuação, estabelecimento de um curso de ação específico e efetivação das decisões. Outro ponto que aparece com frequência nas definições é a importância do processo decisório, do processo político, das definições de prioridade, do próprio governo, ou ainda, análise das redes, interações e competições entre os atores no sistema político (BRASIL; CAPELLA, 2016).

Para Souza (2006), as políticas públicas têm seus reflexos tanto na economia como na sociedade e devem procurar explicar a articulação entre Estado, política, economia e sociedade. Desta forma, considera-se como política pública:

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Em relação aos estudos acerca das políticas públicas, os especialistas reconhecem e afirmam duas abordagens distintas, a abordagem estatista e a multicêntrica. Na abordagem estatista, as políticas públicas são consideradas como monopólio dos atores estatais, enquanto na abordagem multicêntrica são consideradas as organizações privadas, organizações não-governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas aliados aos atores estatais (SECCHI, 2010). O presente estudo, trata-se de uma análise de uma política pública a partir da abordagem multicêntrica, uma vez que analisa-se a implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em uma escola localizada no município de Pelotas, envolvendo diversos atores além do Estado (nutricionista, agricultores familiares).

Conclui-se, que as políticas públicas têm, portanto, a finalidade de institucionalizar programas e ações governamentais com o intuito de resolver as necessidades públicas de determinado setor, mediando assim a relação entre o Estado e a Sociedade.

Ademais, as políticas públicas possuem etapas a serem seguidas, até a sua fase final de implementação, avaliação e extinção. Secchi (2010) elaborou um modelo de ciclo das políticas públicas com sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, e, 7) extinção. Possibilitando, assim a organização de uma determinada política pública.

A avaliação de políticas consiste em procedimento sistemático de levantamento e análise de dados, visando atribuir valor às políticas públicas, através da identificação dos resultados, da análise crítica dos programas, com o objetivo de apreender, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo e quais os processos ou efeitos que estão sendo ativados, indicando novos cursos de ação mais eficazes quando em confronto com os objetivos estabelecidos quando de sua concepção ou formulação (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986; PARSONS, 1996; HOLANDA, 2003; KNOEPFEL, 2007).

Nos processos avaliativos, pode-se usar distintos critérios e classificações acerca das avaliações políticas, uma vez que há diversas pesquisas realizadas sobre esse assunto, contudo vale ressaltar que a escolha de um tipo de avaliação deve atender ao objetivo político e oferecer elementos para a tomada de decisão.

Segundo Knoepfel (2007), existem vários modelos de análises de políticas, e esses devem ser escolhidos e/ou apropriados de acordo com as realidades de cada local analisado. O método utilizado neste estudo, foi o da avaliação de processos que visa a aferição da eficácia, ou seja, se o programa está sendo implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o produto atingiu ou atingirá as metas desejadas (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

3 METODOLOGIA

A abordagem de pesquisa utilizada foi à qualitativa para a coleta dos dados, para Fonseca (2002). A pesquisa qualitativa “trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e nos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”. (MINAYO, 2001).

Utilizaram-se os métodos qualitativos buscando aprofundar o conhecimento teórico do PNAE, a fim de descobrir como são aplicadas na prática. Quanto à natureza da pesquisa, a mesma é classificada como aplicada, pois tem o intuito de gerar conhecimentos para aplicação

prática, dirigidos à solução de problemas específicos, envolve verdades e interesses locais. Por fim o tipo de pesquisa se classifica como exploratória e estudo de caso, onde tem como finalidade proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses (GIL, 2008). O presente estudo foi desenvolvido na cidade de Pelotas-RS, através de levantamento bibliográfico e entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado. Os dados foram coletados no período do primeiro semestre de 2020 anterior a pandemia do Covid-19, utilizou-se o questionário elaborado pelo Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão fiscalizador do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), optou-se em aplicar o questionário na secretaria da educação e desportos da Prefeitura Municipal de Pelotas, com a responsável pelo setor uma vez que trata-se do órgão responsável pelas transições e aspectos do programa na cidade. E a coordenadora da escola municipal, que solicitou a não identificação da instituição. O questionário aplicado contém 21 questões de múltipla escolha, dividido em 8 partes para a melhor compreensão dos resultados expostos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos levantamentos bibliográficos e na entrevista foi possível obter informações acerca da implementação do programa, possibilitando assim a comparação entre o que compõe as diretrizes do programa e o que de fato é executado sob o olhar de quem é responsável pela aplicação do programa, neste caso em específico a Prefeitura Municipal de Pelotas, representada pela Secretaria da Educação e do Desporto. E o olhar de quem recebe – a escola- representada pela coordenadora.

A partir das repostas do questionário, é possível caracterizar as responsáveis da secretaria de educação e da escola. Ambas se enquadram na faixa etária dos 50 aos 59 anos, trabalhando no município de Pelotas. A responsável pela secretaria atua a 15 anos no setor responsável pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a responsável pela escola está a 4 anos no cargo de diretora da instituição.

Em relação às perguntas acerca da distribuição de alimentos durante os 200 dias letivos, onde está descrita o modo como foi feita essa distribuição e o questionamento se há empresa terceirizada nesse processo. As entrevistadas afirmam que houve a distribuição das refeições durante os 200 dias letivos, os repasses previstos foram do gênero alimentício e não houve empresa terceirizada neste procedimento.

Além disso, a respeito dos questionamentos relacionados a compra de produtos da agricultura familiar e ao processo de compra destes por meios da chamada pública. As responsáveis, asseguram que ocorreu a compra e a distribuição dos produtos da agricultura familiar, a partir da compra através da chamada pública.

A respeito da presença e da permanência de uma nutricionista responsável pelo programa na escola, a responsável pelo programa no município atuante na secretaria afirmou que há uma nutricionista permanente na escola. Entretanto, a diretora da instituição informou que a nutricionista não atua e não permanece de forma constante na escola.

Ademais, a Lei nº 12.982/2014 determina que aos alunos carecidos de atenção nutricional individualizada, deve ser elaborado um cardápio especial com base em recomendações médicas e nutricionais de acordo as com suas necessidades. As diretrizes do PNAE, frisam em sua seção de produtos desautorizados a proibição de: bebidas alcoólicas, bebidas gaseificadas, bebidas desidratadas/concentradas e com baixo teor nutricional.

A responsável pela instituição municipal, relatou que essas ordens são respeitadas, entretanto no cardápio estipulado não há descrição das informações nutricionais, tais como: nome da preparação, ingredientes, calorias, macro e micronutrientes prioritários (carboidratos, proteínas e lipídios, Vitaminas A e C, Magnésio, Ferro, Zinco e Cálcio) e o percentual atendido das necessidades diárias.

De modo majoritário nas Entidades Executoras (EEXS), o atendimento aos estudantes com necessidades alimentares especiais surge como demanda espontânea. Os primeiros alunos a apresentarem necessidades alimentares especiais salientam a necessidade da estruturação desse serviço obrigatório.

Entretanto, a diretora revelou que esse serviço não é executado, a alimentação dos alunos é uniforme, isto é, nenhum deles possui alimentação heterogênea, independente de necessidade ou não. A equipe técnica ressaltou o desafio em prever a quantidade de aquisição de gêneros alimentícios diferenciados, em virtude destes não fazerem parte do cardápio habitual de alimentação escolar. Embora, sejam indispensáveis para a adaptação dos cardápios especiais, majoritariamente esses produtos possuem um custo elevado, dificuldade ressaltada pela diretora.

Outrossim, as atividades de Educação Alimentar e Nutricional mostram-se relevantes, uma vez que expandem o conhecimento acerca do tema e estimulam a prática de hábitos saudáveis. No tocante a estas atividades, as entrevistadas, confirmaram que essa ação ocorreu, a

diretora por sua vez exemplificou o ocorrido e ressaltou a oferta de alimentação adequada e saudável na escola. A educação alimentar e nutricional (EAN) tem por finalidade contribuir para a promoção e a proteção da saúde, através de uma alimentação adequada e saudável, desempenhando seu crescimento e desenvolvimento humano conforme as políticas públicas em alimentação e nutrição (PNAN, 2013).

Devido a Portaria nº 1.144/2016 do Ministério da Educação o Programa Novo Mais Educação foi criado com a finalidade de aprimorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, através da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes. A relação construída entre o programa mencionado e o PNAE, ocorreu a partir do repasse de recursos financeiros do PNAE para a execução do Programa Novo Mais Educação. Em decorrência desse aspecto, os alunos participantes desse novo projeto a partir de uma medida sugerida pelos gestores do PNAE, devem ingerir no mínimo três refeições diárias a fim de suprir 70% de suas necessidades nutricionais, durante sua permanência mínima de 7 horas em período letivo.

Assim sendo, foi questionado as entrevistadas se houve distribuição do mínimo de 3 refeições aos alunos inscritos no Programa Mais Educação e se a escola analisada atende alunos desse programa. Tanto a responsável pela secretaria como a diretora, confirmam que a escola atende alunos desse programa e esses recebem as 3 refeições diárias.

Seguidamente, foi abordada as perguntas relacionadas ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como: Quais itens de infraestrutura a EEX disponibilizou ao CAE para a execução das suas atribuições; A EEX forneceu ao CAE, quando solicitado, todos os documentos e informações referentes à execução do PNAE ao longo do ano?; O Conselho realizou visitas às escolas?; O CAE acompanhou os processos de compras dos gêneros alimentícios?.

Neste contexto, em virtude de o CAE ser um órgão fiscalizador, ele tem como deveres o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos destinados ao programa, além de zelar pela qualidade dos alimentos em todos os âmbitos, até o recebimento da refeição pelos beneficiados desse programa, além de orientar acerca do armazenamento dos gêneros alimentícios, em depósitos da Prefeitura, Secretaria Municipal de Educação ou escolas federais.

Neste sentido, os gestores responsáveis pelo CAE divulgam em meios de informações públicos, o valor dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) referente à

alimentação escolar. O CAE acompanha a execução físico-financeira do programa, zelando pela melhor aplicabilidade do recurso.

Em conformidade com essas atividades desenvolvidas o CAE prioriza a transparência em todos os âmbitos do processo. Sendo responsável, pela delação de qualquer irregularidade identificada na execução da alimentação escolar ao FNDE, à Secretaria Federal de Controle, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União.

Dessa forma, o CAE recebe e analisa a prestação de contas do PNAE, enviada pela Prefeitura ou Secretaria Municipal de Educação e remete posteriormente, ao FNDE, apenas o Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico-Financeira, com o parecer conclusivo. Por sua vez, a Entidade Executora – exemplificada pela secretaria de educação ou pela escola, dependendo do sistema de descentralização de recursos do município- deverá publicar em jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, em página na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação, a demanda do município.

Em contrapartida, essa publicação não é executada no município de Pelotas, uma vez que os meios de comunicação da cidade não apresentam determinada demanda. Os dados acerca da demanda do município, não são de domínio público, logo, para alcançá-los é necessário solicitá-los aos responsáveis dessa política pública no município.

Buscamos nessa pesquisa, conhecer o funcionamento do Programa PNAE, não em sua totalidade, mas em uma escola no município de Pelotas. Através da entrevista realizada, foi possível mapear os principais desafios para a efetivação do programa: a ausência de capacitação a todos os funcionários envolvidos no processo alimentar, a inexistência de uma nutricionista em tempo integral para supervisionar as refeições na escola, a omissão de informações nutricionais acerca de alguns alimentos, a dificuldade em prever a quantidade de aquisição de gêneros alimentícios a não existência de cardápios especiais para alunos com restrições alimentares.

De acordo com os argumentos expostos, pode-se perceber a relevância do programa em âmbito local e nacional. O desenvolvimento econômico e social local, ao consolidar um mercado consumidor para a produção de alimentos dos agricultores familiares através da Lei da Alimentação Escolar é um exemplo, tal feito contribuiu para o acesso e reconhecimento desse setor composto por: agricultores familiares, assentados da reforma agrária, extrativistas, povos indígenas e comunidades tradicionais que participam das chamadas públicas dos estados e municípios para compra de alimentos.

A proposta da alimentação escolar proporcionou aos alunos, uma alimentação mais saudável no ambiente escolar, visto que, os alimentos na maioria das vezes são adquiridos na forma in natura, além disso incentiva para que os mesmos, tenham hábitos saudáveis e característicos da sua região.

Em síntese, ao considerar os fatores analisados e os indicadores de avaliação utilizados na pesquisa, podemos dizer que a política de alimentação escolar implementada no município investigado é próspera. Entretanto, ela ainda apresenta algumas limitações, principalmente no que tange a adaptação do cardápio a restrições alimentares. Ainda, foi possível inferir que a ausência de uma nutricionista em tempo integral, e a inexistência de informações alimentícias em alguns produtos dificultam a criação e a continuidade de hábitos saudáveis.

Por fim, ressaltamos a importância de pesquisas que analisem e avaliem o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em distintos eixos de atuação, a fim de aperfeiçoar as ações do PNAE e contribuir para a sua efetivação em diversas regiões do país.

REFERÊNCIAS

ALIMENTAÇÃO escolar e Agricultura Familiar: Reconnectando o Consumo à Produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902010000400019&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 4 fev. 2020.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 1999. 31 p. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>. Acesso em: 1 out. 2020.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus Efeitos na Implementação: O Caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 35, n. 102, p. 1-23, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v35n102/0102-6909-rbcsoc-35-102-e3510207.pdf>. Acesso em: 1 out. 2020.

BOCCHI, Carmem Priscila; LEÃO, Marília; DE OLIVEIRA, Michele. **A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil**: Indicadores e Monitoramento da

Constituição de 1988 aos Dias Atuais. Brasília, DF: CONSEA, nov. 2010. 284 p. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/seguranca-alimentar-e-nutricional/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-o-direito-humano-a-alimentacao-adequada-no-brasil-indicadores-e-monitoramento/relatorio-consea.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

BRASIL. Senado. **Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf. Acesso em: 8 fev. 2020.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (Coord). **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Série Políticas Públicas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008, 48 p. v. 7. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20P%C3%A9BLICAS.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2020.

COSTA, Thais A. da; OLIVEIRA, Jose de. O Direito à Alimentação Escolar como Garantia da Dignidade da Pessoa Humana e Desdobramento do Direito Humano à Alimentação Adequada. **Rev. Saude soc.**, v. 10, n. 2, p. 3-14, 2018. Disponível em:

<https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/5655>. Acesso em: 6 fev. 2020.

FIGUEIREDO, Marcos Faria; FIGUEIREDO, Angelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Cadernos IDESP**, São Paulo: IDESP, n. 15, 1986.

FLORIAN, Fabiana. **Política pública de alimentação e nutrição: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Araraquara-SP**. 2014. 115 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho Faculdade de Ciências Farmacêuticas, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/115658>.

FREY, Klaus. Políticas públicas: Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, v. 21, 2009, 211-260. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/0>. Acesso em: 12 fev. 2020.

FUNDO Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Histórico do PNAE**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico#:~:text=O%20Programa%20Nacional%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o,aos%20munic%C3%ADpios%20destinados%20a%20suprir%2C>. Acesso em: 6 fev. 2020.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9nicas-de-pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2020.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; VINCHON, Karina. Agricultura Familiar nas Regiões Serrana, Norte e Noroeste Fluminense: Determinantes do Processo de Geração de Renda. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 57, 2019. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032019000300353. Acesso em: 19 fev. 2020.

HOLANDA, A. N. C. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., Panamá, 2003. **Anais** [...], Panamá, 2003.

KNOEPFEL, Peter. **Public polices analysis**. UK: University of Bristol, 2007.

MALUF, Renato Sérgio. Segurança Alimentar e Desenvolvimento Econômico na América Latina: o caso do Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, 1995. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/57-8.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2020.

MARIA, Thaís. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Desenvolvimento Regional e Social: Uma Análise para Campos dos Goytacazes - RJ**. Campos dos Goytacazes. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal Fluminense, 2019. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/13313/1/Disserta%0c3%a7%0c3%a3o%20-%20Thais%20de%20Azevedo%20Maria.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2020.

MINAYO, Maria Cecília. **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 18. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001. Disponível em: http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1428/minayo__2001.pdf. Acesso em: 5 fev. 2020.

MINISTÉRIO da Educação. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/960.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2020.

OLIVEIRA, Áquila; SIQUEIRA, Luanny. A Importância da Descentralização do PNAE para a Efetivação de suas Propostas. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 3, 2020. Disponível em:

<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/7875/6826>. Acesso em: 10 out. 2020.

PARSONS, D. W. **Public policy**: Introduction to the theory and practice of policyanalysis. Cambridge: Great Britain at the University Press, 1996.

PEIXINHO, Albaneide. A Trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no Período de 2003-2010: Relato do Gestor Nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232013000400002&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 9 ago. 2020.

SANTOS, Sérgio dos; COSTA, Maria Bernadete; BANDEIRA, Geovanna. As Formas de Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Salud Pública**, Bogotá, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/rsap/2016.v18n2/311-320>. Acesso em: 13 fev. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão de literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TRICHES, Rozane; GRISA, Catia. Entre Mudanças e Conservadorismos: Uma Análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a Partir da Retórica da Intransigência. **Revista Nera**, v. 26, 2015. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/157307/000977109.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 ago. 2020.

TURPIN, Maria Elena. A Alimentação Escolar como Fator de Desenvolvimento Local por meio do Apoio aos Agricultores Familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 20-42, 2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8634783/2702>. Acesso em: 12 ago. 2020.

O DIREITO À CIDADE E AS COMUNIDADES TRADICIONAIS NA PERSPECTIVA DECOLONIAL DO ESPAÇO URBANO

Vanessa Aguiar Figueiredo⁸
Dandara Trentin Demiranda⁹
Nathielen Isquierdo Monteiro¹⁰

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar o direito à cidade sob a ótica das comunidades e povos tradicionais, apresentando os principais desafios para a concretização de uma cidade mais justa para estes povos. Por isso, o trabalho será dividido em três seções que se coadunam com os objetivos específicos da pesquisa: primeiro é discorrer acerca do direito à cidade, apresentando sua fundamentalidade e construção teórica e jurídica, no segundo momento apresentar o planejamento urbano na concepção latina, a partir da epistemologia decolonial e por fim, colocar os principais impasses que as comunidades e povos tradicionais possuem quanto ao acesso à cidade. Conclui-se que o direito à cidade deve estar pautado no respeito as diversidades e deve estabelecer mecanismos de resistência tanto social como política para assegurar de forma efetiva este direito aos povos e comunidades tradicionais. Por fim, em termos metodológicos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica-documental.

Palavras-chave: Direito à cidade; Comunidades e Povos tradicionais; Espaço Urbano; Decolonialidade.

1 INTRODUÇÃO

⁸ Doutoranda em Educação Ambiental (FURG). Mestra em Direito (UFPEL). Bacharela em Direito (FURG). Advogada. E-mail: vanessafigueiredo2009@hotmail.com

⁹ Pós-graduanda em Prática Jurídica Social – Residência Jurídica pela FURG. Pós-graduanda em Direito Previdenciário e Direito Constitucional Aplicado pela Faculdade LEGALE. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Advogada.

¹⁰ Mestra em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Graduada em Letras pela Universidade Federal de Pelotas – UFPel. Professora, advogada e pesquisadora pertencente ao grupo de pesquisa Cidadania, Direitos e Justiça (CIDIJUS).

Em tempos de mitigação e cerceamento dos direitos, bem como, tentativas de restrições, se torna oportuno refletir acerca das problemáticas que envolvem a cidade, em específico, os desafios que impedem a plena concretização do tido direito à cidade. A cidade é a grande projeção das contradições das conjunturas sociais e econômicas da própria sociedade, mostrando-se, logicamente, como desigual. Esta exclusão urbana se vislumbra de forma latente para os povos e comunidades tradicionais, principalmente porque estes enfrentam problemas de invisibilidade e falta de reconhecimento quanto aos seus direitos.

Deste modo, o presente trabalho visa demonstrar o quanto ainda é pouco concretizado o acesso à cidade aos povos e comunidades tradicionais, a falta de eficácia do direito à cidade para essa população. A importância da pesquisa justifica-se em virtude da escassa discussão sobre o assunto, tanto em âmbito teórico como político, e também por ser uma temática necessária e urgente, em virtude das grandes violações de direitos nas quais são acometidas estas comunidades.

O trabalho se dividirá em três tópicos. O primeiro discorrerá sobre o direito à cidade, narrando sua construção teórica e jurídica. Posteriormente será apresentado

O planejamento urbano na concepção latina, a partir da epistemologia decolonial, demonstrando os processos urbanos sob a ótica da colonialidade do poder e por último, estabelecer os principais desafios quanto ao direito à cidade dos povos e comunidades tradicionais.

Por último, conclui-se que o direito à cidade deve estar pautado no respeito as diversidades e deve estabelecer mecanismos de resistência tanto social como política para assegurar de forma efetiva este direito aos povos e comunidades tradicionais. Por fim, em termos metodológicos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica-documental.

2 A CONSTRUÇÃO TEÓRICA E JURÍDICA DO DIREITO À CIDADE

Antes de compreendemos sobre cidades é necessário discorrer sobre o espaço urbano. O espaço urbano, ou melhor, a sua produção, está intimamente ligada as relações do próprio sistema capitalista que interferem diretamente na teia de ações sociais que vão se desenvolver ao longo da produção das cidades, seja em termos de articulação social como a própria determinação do acesso a bens e serviços. De acordo com Córrea (2002, p. 11):

O espaço urbano capitalista – Fragmentado, articulado, reflexo, condicionante social, cheio de símbolos e campo de lutas – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas por agentes que produzem e consomem espaço. São agentes sociais concretos, e não um mercado invisível ou processos aleatórios atuando sobre um espaço abstrato. A ação destes agentes é complexa, derivando da dinâmica de acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem. A complexidade da ação dos agentes sociais inclui práticas que levam a um constante processo de reorganização espacial que se faz via incorporação de novas áreas ao espaço urbano, densificação do uso do solo, deterioração de certas áreas, renovação urbana, relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade.

A partir destas reflexões, o espaço é um produto social, conduzido por todas as relações da própria sociedade e que está em permanente processo de transformação, é produzido pela dinâmica de acumulação do capital e dos conflitos de classe. Deste modo, a produção do espaço urbano, tal como a questão de classe, tende a ser desigual devido às próprias condições de desenvolvimento do capitalismo. Foi a partir deste entendimento que foi necessário pensar no direito à cidade.

Pensar a cidade como objeto de estudo e todas suas tensões somente foi possível com bastante luta política e social que consubstanciou no chamado *direito à cidade*, proposto inicialmente pelo autor Henri Lefebvre na sua obra *O direito à cidade* (1968) que se dedica a incorporar tal direito no seio da atenção acadêmica, como proposta de transformar a vida cotidiana e urbana.

Lefebvre (2001) começa a discussão acerca do direito à cidade a partir dos problemas urbanos da época. A industrialização foi a grande responsável por modificar o contingente urbano e desembocar em uma série de problemas oriundos do crescimento das cidades. Para o autor, na época, pelo ângulo da cidade, se vê a ampliação das periferias, pois era necessário expulsar os pobres das áreas centrais em prol do econômico industrial (LEFEBVRE, 2001).

Contudo, cabe destacar que a cidade existe antes do período industrial, mas foi a industrialização a consequência indutora no sentido dos problemas urbanos, principalmente os relativos ao crescimento. De acordo com Lefebvre (p. 21, 2001) “o núcleo urbano não cedeu seu lugar a uma realidade nova e bem definida”, perdeu-se o sentido de totalidade que conduziu a cidade para um processo de alienação.

Como Bauman (2006) atribui, a cidade é um espaço cheio de desconhecidos convivendo com extrema proximidade. Nesta lógica globalizada do espaço urbano, uma hora ou outra os problemas urbanos iam se tornar frequentes e cada vez mais complexos. A preocupação com a desigualdade no acesso à cidade e aos bens coletivos ofertados por esta, desencadearam uma série de movimentos sociais e teóricos em busca de uma salvaguarda da cidade.

De antemão, a partir da obra de Lefebvre, cabe destacar, que o direito à cidade não teve sua origem como norma legal, com conteúdo jurídico e sim, a uma plataforma política que deve ser construída e conquistada pelas lutas populares a fim de denunciar a lógica capitalista de produção da cidade que visa a mercantilização do espaço urbano.

A partir das considerações de Lefebvre (2011) de que o direito à cidade seria um direito de não exclusão da sociedade urbana das qualidades e benefícios da vida na cidade, outros teóricos dedicaram-se igualmente ao tema. O geógrafo David Harvey (2013, p. 28) vai ao sentido de que:

O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Aliás, com frequência, não se trata de um direito individual uma vez que esta transformação depende, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de criar e recriar nossas cidades e a nós mesmos é, eu quero argumentar, um dos mais preciosos e dos mais negligenciados dos nossos direitos.

O mesmo autor ainda destaca:

Saber que tipo de cidade queremos é uma questão que não pode ser dissociada de saber que tipo de vínculos sociais, relacionamentos com a natureza, estilos de vida, tecnologia e valores éticos que nós

desejamos. O direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Além disso, é um direito coletivo, e não individual, já que essa transformação depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer as nossas cidades, e a nós mesmos, é, a meu ver, um dos nossos direitos humanos mais preciosos e ao mesmo tempo mais negligenciados (HARVEY, 2013, p. 74).

No plano jurídico, a preocupação com o tratamento acerca das cidades é recente. Tavolari (2016), coloca que a preocupação do Direito com a temática das cidades surge a partir dos protestos mundiais em prol de cidades mais justas e igualitárias, por isso, a garantia do direito à cidade exige participação de todas as instâncias da sociedade no processo de produção da política urbana.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em sua redação original, dispõe sobre as cidades em seu breve capítulo sobre a Política Urbana (arts. 182 e 183) e também em outros momentos do texto constitucional como na questão tributária (art. 156, I). Apesar disso, a cidade ganha destaque no âmbito constitucional com a Emenda Constitucional n. 26, de 2000, que reconhece o direito à moradia como direito social, no art. 6º, *caput*.

Além disso, em 2001, foi promulgado o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257) que disciplinou os artigos constitucionais dedicados a Política Urbana Brasileira (arts. 182 e 183). Desta forma, o direito à cidade representa um novo paradigma, uma alternativa de se repensar as cidades e os próprios problemas de urbanização com base nos princípios da justiça social, da equidade, do efetivo cumprimento de todos os direitos humanos, da responsabilidade para com a natureza e as futuras gerações, e da democracia local (SAULE JR., 2005).

Portanto, os temas que envolvem o estudo do direito à cidade apresentam inúmeros desafios, um destes desafios também se refere a colonialidade que assola o direito à cidade na perspectiva latina, é o que será debatido no tópico seguinte.

3 O PLANEJAMENTO URBANO NA LÓGICA DA COLONIALIDADE DO PODER: EPISTEMOLOGIA DECOLONIAL COMO RESPOSTA

Com o advento da modernidade, constitui-se a matriz colonial do poder nos processos históricos, centralizando uma visão europeia, estabelecendo que esta seria a “salvação” e “civilização” do “novo mundo”, estabelecendo na América a construção de um novo padrão de poder mundial pautado na raça (QUIJANO, 2005).

Estes poderes coloniais que se pautaram na construção salvacionista, concebeu-se a ideia da diferenciação entre conquistadores vs. conquistados, no qual a raça europeia seria superior em relação a índios, negros e mestiços, e isso se desenvolvia principalmente na lógica da divisão do trabalho, como estabelece e sintetiza Aníbal Quijano (2005, p. 118):

A posterior constituição da Europa como nova identidade depois da América e a expansão do colonialismo europeu ao resto do mundo conduziram à elaboração da perspectiva eurocêntrica do conhecimento e com ela à elaboração teórica da ideia de raça como naturalização dessas relações coloniais de dominação entre europeus e não-europeus. Historicamente, isso significou uma nova maneira de legitimar as já antigas ideias e práticas de relações de superioridade/ inferioridade entre dominantes e dominados. Desde então demonstrou ser o mais eficaz e durável instrumento de dominação social universal, pois dele passou a depender outro igualmente universal, no entanto mais antigo, o intersexual ou de gênero: os povos conquistados e dominados foram postos numa situação natural de inferioridade, e conseqüentemente também seus traços fenotípicos, bem como suas descobertas mentais e culturais. Desse modo, raça converteu-se no primeiro critério fundamental para a distribuição da população mundial nos níveis, lugares e papéis na estrutura de poder da nova sociedade. Em outras palavras, no modo básico de classificação social universal da população mundial.

A partir desse movimento que colocou a colonialidade enquanto padrão de poder e que se imbricou nos próprios modelos de organização social das sociedades modernas, tem se que, os processos de urbanização

das cidades latinas, como no caso das brasileiras, também se manifestam a partir desta lógica colonial.

Desta forma, os modelos de urbanização que imperam na maioria das cidades brasileiras se estabeleceram na lógica da modernidade/colonialidade, pensando a cidade de uma forma eurocêntrica e assimétricas de poder (DINIZ, 2012). Assim, o projeto de urbanismo brasileiro levou em consideração e como referência os modelos das cidades europeias “desde as primeiras ocupações com características portuguesas até os processos de “embelezamentos” e “melhoramentos” inspirados no projeto da Paris de Haussmann (FRIGERI; SANTOS, 2020, p. 200).”

Os processos de exclusão que advém deste planejamento urbano colonial no Brasil também colaboram para acentuar a desigualdade no acesso à cidade, como no processo de gentrificação. Cabe conceituar que gentrificação refere-se a “reciclagem do bairro”, “melhoramento”, “renascimento”, “modernização” e outros termos que se instituem para expelir as pessoas menos favorecidas socialmente destes lugares. Ocorre que o sucesso desta “renovação urbana” é limitado a beneficiar somente a classe alta.

O autor Torres-Tovas (2019, p.8-9), assevera que a gentrificação e seu estudo numa perspectiva crítica permite a visibilidade do fenômeno e sua discussão, porque como coloca o autor, os conflitos urbanos decorrem de disputas de força desigual que geram dinâmicas como o deslocamento, desapropriação e despejos, seguindo na lógica desigual e excludente do espaço urbano.

Aliado a este processo de gentrificação, há o discurso dos projetos de “revitalização” do espaço urbano, mas Frigeri e Santos (2020, p. 203) fazem um alerta:

[...] à medida que se observa criticamente os processos de organização e apropriação dos espaços da cidade, fica claro que os discursos do progresso e da modernidade são valores privados, da ordem de acumulação de capital e que têm na distribuição e concentração das terras urbanas a defesa da propriedade privada e do valor de troca da terra. Ou seja, é a persistência da noção liberal de propriedade privada que invisibiliza outras maneiras de se apropriar e construir um espaço coletivo - que é termo principal quando se trata de política, portanto, de poder.

A cidade como mercadoria também expressa a lógica da colonialidade do poder sobre os centros urbanos:

Sob condições de globalização neoliberal, em que governos locais são levados a assumir iniciativas “inovadoras” e “empreendedoras” para atrair o fluxo de capitais e negócios, se afirma o discurso e a prática da “revitalização”. A gestão e o planejamento da cidade busca reproduzir técnicas do planejamento empresarial e a noção de parceria público-privada torna-se constitutiva das formas hegemônicas de concepção das políticas urbanas. (DINIZ, 2012, p. 7).

Buscando promover reflexões e atitudes que visem desconstruir a colonialidade do poder que se vislumbra na compreensão do espaço urbano e no planejamento das cidades, a perspectiva decolonial/descolonial. Como dispõe Dussel (2008), a decolonialidade se trata de um projeto de libertação, para além dos projetos epistêmicos políticos até então dominante.

Em termos conceituais:

[...] a decolonialidade como conceito constitui-se pela existência da colonialidade, e ambas estão ocultadas pela modernidade, que exerce um poder ilusório dentro de um sistema-mundo moderno capitalista. Assim, a decolonialidade atua como luta e resistência contra as colonialidades impostas aos grupos subalternos e contra o padrão de poder, e a sua teorização se dá a partir da “construção alternativa à modernidade eurocêntrica, tanto no seu projeto de civilização quanto em suas propostas epistêmicas” (OLIVEIRA; LUCINI, 2021, p. 12).

A perspectiva decolonial surge como alternativa para se pensar a lógica da produção do espaço urbano no Brasil, primeiro porque “é preciso identificar a colonialidade nas intervenções urbanas, observando nos processos de urbanização das cidades brasileiras a lógica da modernidade/colonialidade (FRIGERI; SANTOS, 2020, p. 200).”

A partir disso, é necessário colocar que o direito à cidade, discorrido no tópico anterior, não deve se conceber somente na visão urbana europeia, porque isso influi diretamente na própria lógica de formação e planejamento das cidades. Esta colonialidade do poder na

zona urbana pode ser percebida em vários aspectos, desde os mecanismos de controle das leis urbanísticas, segregação socioespacial, segurança pública, falta de acesso aos serviços urbanos e qualidade ambiental, processos de gentrificação, que colaboram para que determinadas pessoas consigam somente ter este acesso pleno a cidades.

Por esta razão, parcela da população, dentre estes povos e comunidades tradicionais, não se reconhecem como sujeito de direitos no que concerne o direito à cidade, é o que será analisado no tópico a seguir, apresentando a decolonização como proposta de resistência urbana.

4 COMUNIDADES E POVOS TRADICIONAIS E O DIREITO À CIDADE NA PERSPECTIVA DECOLONIZADORA: RESISTÊNCIA URBANA

Diariamente povos e comunidades tradicionais são amplamente violentados, principalmente pelo desrespeito e violação constante aos direitos desta categoria. De acordo com o Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, povos e comunidades tradicionais podem ser definidos como:

[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Decreto 6.040, art. 3º, § 1º).

Este conceito legal de comunidades e povos tradicionais tem impactado nas próprias políticas públicas contemporâneas, principalmente nas questões de território destes povos, outro elemento também conceituado legalmente:

Territórios Tradicionais –os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato

as Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações (Decreto 6040/2007).

Neste condão, povos e comunidades tradicionais são populações que têm cultura ancestral, no qual a materialização desta cultura se dá por meio da prática cotidiana de seus ritos e modos de organização e transmissão a partir da perspectiva da territorialidade. Cabe ressaltar, que “há toda uma subordinação da atividade econômica às atividades sociais e culturais. Não podem ser dissociadas (ROCHA; FAVILLA, 2015, p. 62)”, preservando os recursos naturais.

Estas comunidades já enfrentam desafios relacionados a garantia do acesso à terra, precipuamente para que possam reproduzir material e imaterialmente sua cultura, por isso, merece um debate mais amplo sobre os direitos dos povos e comunidades tradicionais. Deste modo, é necessário também discutir o direito à cidade destes povos, em virtude de que alguns vivem nas cidades, como os povos de matriz africana e pescadores que em alguns casos vivem na zona urbana.

Por esta razão, é imprescindível a construção de relações de solidariedade e cooperação para a reprodução desses grupos (MALDONADO, 1993), seja em seus territórios tradicionais bem como no espaço urbano. Contudo, o estigma e a invisibilidade que estas comunidades sofrem, também repercutem na maneira com que também são “ocultos” no usufruto da cidade, por isso a decolonialidade pode ser uma ferramenta importante para ascensão urbana dos povos e comunidades tradicionais.

Como coloca Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses (2010, p. 12-13), “a negação de uma parte da humanidade é sacrificial, na medida em que constitui a condição para a outra humanidade se afirmar enquanto universal”, ou seja, é emergente compreender a subalternização de povos e comunidades tradicionais, inclusive nas cidades.

Importante também pontuar, que essa colonialidade do poder também deu superioridade e hegemonia aos saberes europeus, por isso os autores dos estudos urbanos produziram uma epistemologia para o campo do conhecimento baseada nas formações urbanas compreendidas no norte global, não colaborando para compreender países do Sul e principalmente os povos tradicionais, como a questão dos pescadores tradicionais que fogem desta hegemonia (GIANNELLA; TORRES, 2020).

Cabe destacar que:

[...] os modos de ocupar o espaço público estão também orientados por morais privadas, que

regulam e direcionam valores que não condizem com a noção de diversidade que compõe a caracterização da realidade coletiva e que impede até mesmo as liberdades individuais de alguns corpos que se apresentam no espaço público. Assistimos a uma realidade urbana em que a extrema violência nos espaços públicos limitam direitos básicos como o de ir e vir, condicionam uma aparente normalidade do constrangimento cotidiano a alguns corpos e desencadeiam no enclausuramento doméstico e invisibilidade política (FRIGERI; SANTOS, 2020, p. 206).

Ainda colocam as autoras:

A investigação dessas contradições em que certos corpos estão sendo marginalizados da vivência na cidade e, portanto, excluído desse espaço dito público - enquanto aqueles julgados “normais” por uma moral privada podem ocupar qualquer espaço, evidencia, claramente, como a dimensão da produção espaço está delimitada no interior do discurso da heteronormatividade e é um dos dispositivos mais importantes da manutenção desse poder (FRIGERI; SANTOS, 2020, p. 206).

Por esta razão a importância da decolonialidade com objetivo de problematizar a manutenção destas condições colonizadoras que impedem a total emancipação de todos os tipos de opressão e dominação aos povos subalternizados, deste caso dos povos e comunidades tradicionais, especialmente no espaço urbano. Nesse condão, o entender e identificar o elemento raça como basilar para a ideia de colonialidade é fundamental:

Todo povo colonizado — isto é, todo povo no seio do qual nasceu um complexo de inferioridade devido ao sepultamento de sua originalidade cultural — toma posição diante da linguagem da nação civilizadora, isto é, da cultura metropolitana. Quanto mais assimilar os valores culturais da metrópole, mais o colonizado escapará da sua selva. Quanto mais ele rejeitar sua negridão, seu mato, mais branco será (FANON, 2008, p. 34).

A decolonialidade visa justamente se contrapor a ideia de hegemonia cultural, visando a interculturalidade e emancipação. Pensando na questão urbana, isso é determinante para a construção de um acesso à cidade mais igualitário e político porque as cidades ainda são espaços coloniais tidos como habitados por criaturas de outro “tipo”, por “selvagens” (MBEMBE, 2018), neste condão se incluem os povos e comunidades tradicionais.

Portanto, pensar a decolonialidade na perspectiva urbana é fundamental, precipuamente para a questão dos povos e comunidades tradicionais, para que consigam participar ativamente das decisões urbanas e do destino das cidades, colaborando para compreender que a colonialidade ainda está presente no modo de produção e uso do espaço urbano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar o direito à cidade também é observar a dominação estrutural com que boa parte da população está sujeita, assim, a cidade não é moldada de forma natural, ao contrário, o processo de transformação da cidade segue a lógica desigual de reprodução do capitalismo, colocando a cidade também como campo de disputa dos mais variados interesses.

Por isso que, as pautas do direito à cidade questionam e propõem debate sobre questões de gênero, feministas, econômicas e como no presente trabalho, de questões étnico-raciais. A invisibilidade de determinados grupos, como no caso dos povos e comunidades tradicionais que vivem na zona urbana, é algo que merece atenção devido a urgência da temática.

Desta forma, este trabalho se propôs a verificar a constituição do espaço urbano na perspectiva da colonialidade do poder, principalmente no que se refere ao planejamento urbano, constatando que a cidade é mercadoria, principalmente a partir da especulação imobiliária, esta que determina quem tem acesso as melhorias urbanas.

Essa conflitualidade entre cidade formal e cidade real, impacta no acesso à cidade por grande parte da população. A cidade real é assimétrica, informal, desigual, repleta de contradições e que segrega segmentos sociais marginalizados, como é o caso dos povos e comunidades tradicionais. Por esta razão é oportuno pensar na proposta da epistemologia decolonial para a compreensão do espaço urbano e necessária e efetiva participação de todos os contingentes da sociedade,

pontuando que os grupos subalternizados não têm acesso de forma democrática e social do tido direito à cidade.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução por Miguel Serras Pereira. Lisboa: Relógio D'Água, 2006.

BRASIL. **Decreto n. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007**. Instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2002.

DINIZ, Nelson. De Pereira Passos ao projeto Porto Maravilha: colonialidade do saber e transformações urbanas da região portuária do Rio de Janeiro. In: XII COLOQUIO DE GEOCRÍTICA, 2012, Bogotá. Independencias y construcción de estados nacionales: poder, territorialización y socialización, siglos XIX-XX: Universidad Nacional de Colombia, 2012.

DUSSEL, Enrique. Anti-meditaciones cartesianas: sobre el origen del anti-discurso filosófico de la modernidad. **Tabula Rasa**, v. 9, 153-197, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n9/n9a10.pdf> . Acesso em: 4 set. 2021.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

FRIGERI, Ana Vittori; SANTOS, Giordanna Laura da Silva. Os processos urbanos sob a ótica da colonialidade do poder, do ser e do saber. **Raído**, Dourados, v. 14, n. 34, p. 198-209, jul. 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/Raido/article/view/11066/5874>. Acesso em: 02 set. 2021.

GIANNELLA, Letícia de Carvalho; TORRES, Rafael Barsotti. Produção do espaço urbano e populações tradicionais: um olhar sobre os pescadores artesanais da zona costeira brasileira. **Revista de Geografia**, v. 37, n. 2, 2020. Disponível em:

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistageografia/article/view/244199/36359>. Acesso em: 06 de set. 2021.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. *In*: MARICATO. Ermínia. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomam as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MALDONADO, Simone Carneiro. **Mestres & Mares**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 1993.

OLIVERA, Elizabeth de Souza; LUCINI, Marizete. O Pensamento Decolonial: Conceitos para Pensar uma Prática de Pesquisa de Resistência. **Boletim Historiar**, vol. 08, n. 01, p. 97-115, 2021. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/historiar/article/view/15456>. Acesso em: 4 set. 2021.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 227-278.

ROCHA, Marcelo Cardona; FAVILLA, kátia Cristina. Doze anos de inserção dos Povos e Comunidades Tradicionais no cenário político do Estado brasileiro e na garantia de direitos individuais e coletivos. *In*: CERQUEIRA, Edmilton; SOUZA, Luiz Fernando M. de; MELO, Patrícia; SANTOS, Quêner C. dos; PIREZ, Tauá Lourenço (Orgs.). **Os povos e comunidades tradicionais e o ano internacional da agricultura familiar**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

SAULE JUNIOR., Nelson. **Direito à cidade**. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade**: uma trajetória conceitual. *Novos Estudos*, Cebrap, São Paulo, n. 104, p. 93-109, mar. 2016.

TORRES-TOVAR, Carlos Alberto. Globalización, mercantilización, clústers y gentrificación en la ciudad. **Bitácora Urbano Territorial, Bogotá**, v. 29, n. 1, p. 7-9, Abri, 2019: Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-79132019000100007&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 02 set. 2021.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA CIDADANIA FEMININA

Mariana Ostrowski Jaremtchuk¹¹

Resumo

o presente artigo pretende abordar as etapas da trajetória da cidadania feminina e a participação das mulheres na vida em sociedade. Passaremos brevemente pela parte histórica da cidadania e a conjuntura da mulher em Roma e Grécia Antiga. Na sequência, a análise do papel feminino no enredo do Brasil Colonial, Imperial e Republicano, com ênfase na década de 30. Ademais, como o tratamento com as mulheres refletiu nos demais contextos históricos, tendo resquícios até nos dias de hoje. Para tal, gerar reflexões sobre a importância do sufrágio feminino e a constante luta pelo direito do exercício da plena cidadania. A metodologia empregada consistiu no método de abordagem histórico com procedimento técnico da pesquisa bibliográfica e documental de obras literárias e demais escritos sobre o tema.

Palavras-chaves: Cidadania. Gênero. Construção da Cidadania Feminina. Participação das mulheres.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade humana é resultado da necessária convivência coletiva, a qual se organiza com regras de comportamento social para a obtenção do convívio harmonioso e justo. As regras devem respeitar o direito à igualdade. Aristóteles ao concluir que “o homem é um animal político”, se referia a necessidade de o sujeito social pertencer a coletividade. O conjunto de direitos e deveres os quais proporcionam a possibilidade de atuação ativa do indivíduo em um Estado, é chamado de cidadania.

O exercício da cidadania é essencial para a participação da vida em sociedade e a regulamentação da ordem democrática, a qual é fundamentada por três pontos basilares: os direitos fundamentais do respeito à liberdade e à igualdade, e a supremacia do povo. No entanto,

¹¹ Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande-FURG. Pós-Graduada em Direito Constitucional Aplicado. Estagiária de Pós-Graduação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção aos Direitos Humanos do Ministério Público do Estado do Paraná. Endereço eletrônico: ostrowski.mariana@hotmail.com

quando se atenta para a questão de gênero e se insere a situação da mulher nessas concepções, verifica-se que a construção da cidadania feminina foi distinta: árdua, lenta e desproporcional.

O ponto de partida dos estudos do presente artigo foi a análise da formação do exercício da cidadania greco-romana e a seletiva parcela da população considerada cidadão. Em como a exclusão das mulheres na sociedade, e o tratamento imposto a elas naquela época, refletiu mundo afora, como por exemplo, no Brasil.

Para isso, o trabalho está sistematizado da seguinte maneira: de início, passaremos pelo cenário histórico da construção da cidadania; em seguida, pelo exercício da cidadania em Grécia e Roma e a situação das mulheres na época; o terceiro tópico terá ênfase no Brasil. Abordaremos sobre os temas dos tratamentos femininos e a cidadania no Brasil Colonial, Imperial e Republicano.

A metodologia utilizada consistiu no método de abordagem histórico com o procedimento técnico da pesquisa bibliográfica e documental de obras literárias, artigos científicos disponíveis nos meios eletrônicos, e declarações que tratam acerca da cidadania e histórias das mulheres.

Imprescindível a compreensão da longa e contínua jornada da formação da cidadania feminina. Mulheres não consideradas cidadãs, excluídas da participação da vida pública e política, privadas do acesso à educação, sem vozes, predeterminadas a funções impostas socialmente, a trajetória de uma luta em busca do reconhecimento fundamental de *direito a ter direitos*¹².

2 A FORMAÇÃO HISTÓRICA DA CIDADANIA

A palavra *cidadania*, em latim *civitas*, significa “conjunto de direitos atribuídos ao cidadão” ou “cidade”¹³. Utilizada na Roma Antiga, indicava a situação de determinados grupos de pessoas, os quais detinham direitos, podiam exercê-los e participavam da vida política das cidades-estados. Sendo um conceito limitado, restrito e seletivo, o qual será abordado em tópico específico. Atualmente, a cidadania pode ser considerada “um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de

¹² Expressão de Hannah Arendt, em sua obra *Origens do Totalitarismo* (1951).

¹³ Disponível no endereço eletrônico: <https://www.dicionarioetimologico.com.br/cidadania/>.

participar ativamente da vida e do governo de seu povo”. (DALLARI, 2004, p. 22).

De origem greco-romana, a construção da cidadania passa por uma trajetória de evolução histórica indispensável para sua compreensão. A formação da cidadania pode ser dividida em três amplas etapas: a fase exclusivamente política das origens, a da reação individualista - a partir da Revolução Inglesa e do estalar da "crise da consciência européia", segundo a feliz expressão de Paul Hazard - e a fase atual, onde já desponta o mundo futuro. (COMPARATO, 1993).

Nos séculos XVII e XVIII, apesar do início dos tempos modernos na Europa, a divisão social ainda rememorava a antiga divisão romana, por classes. De um lado, a nobreza detentora de privilégios, propriedades e cargos políticos. De outro, o restante da população, a burguesia e os trabalhadores, os quais sustentavam o topo da pirâmide. O sistema político era absolutista, o governo concentrava todos os seus poderes nos monarcas. Certa feita, os princípios basilares do sistema estamental de privilégios foram colocados em questionamentos, diante de tanta desigualdade. Burgueses e trabalhadores passaram a não aceitar as arbitrariedades praticadas pela nobreza e reis absolutistas, e uniram-se contra os mesmos, em busca de transformações, período o qual ficou conhecido pelas *revoluções burguesas*.

A Revolução na Inglaterra, ocorrida entre 1640 e 1688, caracterizou-se pelas consequências do fim do absolutismo, a ascensão burguesia e seu predomínio no Parlamento, bem como pela Proclamação da Independência de suas treze colônias localizadas na América do Norte, em 1776.

Já o ano de 1789 ficou marcado pela Revolução Francesa e seu lema de “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”:

Esse movimento foi muito importante porque influenciou para que grande parte do mundo adotasse o novo modelo de sociedade, criado em consequência da Revolução. **Foi nesse momento e nesse ambiente que nasceu a moderna concepção de cidadania, que surgiu para afirmar a eliminação de privilégios mas que, pouco tempo depois, foi utilizada exatamente para garantir a superioridade de novos privilegiados.** (DALLARI, 2004, p. 19, grifo nosso).

O clamor pela igualdade também envolvia a questão de gênero. As mulheres tiveram participação nos movimentos sociais e políticos da revolução na França. A discussão acerca dos direitos da cidadania envolvia participação de todos no governo, homens e mulheres, nobres e não-nobres.

Em agosto de 1789, os revolucionários proclamaram o documento conhecido como a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, o qual expressou os principais ideais da Revolução Francesa e definiu os direitos individuais e coletivos dos homens, de caráter universais. Dispôs seu **Artigo 1º**: *Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum.*

Apesar da importância da Declaração, pois exerceu influência sobre movimentos políticos e sociais, muitos de seus principais fundamentos restaram esquecidos, prevalecendo a situação da desigualdade. A Constituição francesa de 1791 manteve o regime monárquico hereditário e estabeleceu que a participação na Assembleia Nacional ficaria restrita aos cidadãos ativos: franceses do sexo masculino, inscritos na municipalidade de seus domicílios como integrante da guarda nacional, não serem empregados e realizarem o pagamento de contribuições.

As convicções de igualdade foram deixadas de lado. Vale registrar a história de Olympe de Gouges, conhecida como Marie Gouze, dramaturga e abolicionista francesa, a qual assinou peças de teatro e panfletos, e revelou seu verdadeiro apoio à Revolução Francesa (1789). Dois anos após, em 1791, foi autora da “Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã”, dedicada à Rainha, Maria Antonieta, esposa de Luís XVI. O referido documento chegou a ser encaminhado à Assembleia Nacional da França. Dispunha o **Artigo 1º**: *A mulher nasce livre e tem os mesmos direitos do homem. As distinções sociais só podem ser baseadas no interesse comum.* Em 1793, Marie Gouze foi condenada à morte por suas ideias políticas e guilhotinada, na cidade de Paris.

Assim, pretende-se demonstrar o panorama geral da diferença da construção da cidadania para as mulheres, as quais restaram a margem, mesmo quando o debate surgiu em torno da igualdade.

As mulheres [...] todos esses grupos sociais foram excluídos da cidadania ativa e tiveram que iniciar uma nova luta, desde o começo do século XIX, para obterem os direitos da cidadania. Foram, até agora, duzentos anos de lutas, que já

proporcionaram muitas vitórias, mas ainda falta caminhar bastante [...]. (DALLARI, 2004, p. 21).

Dentro do conceito de cidadania, também encontramos os desdobramentos dos direitos civis, políticos e sociais. O primeiro, refere-se ao direito à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade, ao nome entre outros. O político, a participação ativa no governo de seu povo. E os sociais, aqueles os quais visam garantir a participação coletiva, como trabalho, saúde e educação. Todavia, ao olhar para a história da mulher, é constatado que a formação da cidadania feminina diverge, na maioria dos períodos históricos.

No próximo tópico, vamos passar brevemente pelos pilares greco-romanos da cidadania, a divisão da sociedade e as funções das mulheres da época. Na sequência, será focalizado no contexto do Brasil, seus períodos históricos e os reflexos das construções de cidadania, dando destaque para a questão do gênero feminino.

2.1 A cidadania Greco-Romana

A ideia de cidadania está ligada com a participação popular na coletividade, soberania do povo e a prática da democracia. A Grécia foi o berço da democracia direta, na qual na cidade de Atenas, o povo se reunia em uma praça pública, denominada Ágora, onde os cidadãos exerciam os poderes políticos. As divisões sociais na *pólis*, cidades-estados, consistiam em três classes: os eupátridas, considerados cidadãos e detinham o poder de participação política; os metecos, englobando os estrangeiros, mulheres e trabalhadores; e os escravos. Assim, o “direito de participação no ato criador da vontade política, era privilégio de íntima minoria social de homens livres apoiados sobre esmagadora maioria de homens escravos”. (BONAVIDES, 2000, p. 347).

Em Roma a situação não destoava muito. A sociedade era governada pelos patrícios, os grandes proprietários de terras, considerados cidadãos e detentores de direitos políticos. O restante da população, a plebe, era formada por romanos não nobres e estrangeiros. A participação política consistia na votação das leis e no exercício de funções públicas. Os atenienses tinham como prerrogativa do cidadão a isegoria, qual seja, a igualdade na liberdade de palavras durante as assembleias.

Sem dúvida, o grau de participação do povo romano na atividade política foi bem inferior ao do

povo ateniense; mas, mesmo assim, não deixou de ser importante, quando considerado segundo os padrões modernos. (COMPARATO, 1993).

No contraponto da condição do *statuspolítico*, os indivíduos greco-romanos não possuíam liberdades privadas. Os assuntos eram considerados de competência dos Poderes Públicos, a fim de moldar o caráter dos cidadãos para o serviço da *polis*, como por exemplo, religião, costumes e educação. As mulheres também tinham suas funções definidas. Em Atenas, a educação feminina se restringia ao lar, sobre as tarefas domésticas, em um ambiente separado apenas para o sexo feminino (gineceu).

A visão das mulheres se reduzia à forma simplista a que estavam ligadas, fiando a lã, ou as que passavam a vida nos bordéis e as milhares de mulheres "liberadas" da época helenística do fim da República e do alto Império Romano. Esta dicotomia do papel social da mulher não foi posta em dúvida pelos investigadores, que deveriam se perguntar por suas posições intermediárias, por perfis não tão nitidamente marcados. Partia-se do fato de que o trabalho da mulher, sua função social, sempre estaria determinado por sua biologia e, por conseqüência, por sua relação com o grupo familiar: a mãe e a esposa fiel, ou a prostituta. (CIRIBELLI, 1995, p. 143).

Assim, a dinâmica da vida privada em Grécia e Roma, matriz da civilização ocidental, era o ambiente da sujeição, discriminação patriarcal e poder absoluto, em contradição com a liberdade ativa de participação que existia no campo político. E, apesar do tratamento com as mulheres também diferirem de regiões para outras, não há que se falar em igualdade de condições nos atributos sociais.

3 A FORMAÇÃO DA CIDADANIA NO BRASIL

Desde sua independência, o Brasil apresenta diversas peculiaridades, tanto políticas quanto sociais. O peso do passado de ter sido colônia de Portugal (1530-1822) por séculos trouxe prejuízos aos brasileiros. Entre tantas singularidades que marcaram o surgimento dessa nação, destaca-se as relações construídas entre governantes e governados.

Com fortes traços de autoritarismo, patriarcalismo e contínua subordinação.

Abordaremos os contextos históricos e os trajetos da história da cidadania (com enfoque no papel feminino) do Brasil Colonial, dividido em capitânias hereditárias submetidas ao controle de Portugal; do Brasil Imperial, a monarquia constitucional parlamentar representativa; do Brasil Republicano, desde a Proclamação da República até algumas conquistas atuais de direitos, como o sufrágio universal.

3.1 A cidadania no Brasil, colônia de Portugal

A estrutura do Brasil como colônia portuguesa era baseada na relação de explorador e explorado, colonizador e colonizado. Em primeiro momento, o contato dos portugueses com os nativos era com o intuito de conhecer o local e explorar as diversas trilhas existentes. O produto mais explorado foi o pau-brasil, adquirido através de escambo com os índios. As relações sociais existentes eram entre as comunidades indígenas. No decorrer do tempo, ao reivindicar uma postura de superioridade civilizacional, os portugueses impuseram os parâmetros europeus, sob o pretexto de civilizar os nativos.

Outro ponto a ser considerado na cidadania brasileira é a escravidão. Os escravos começaram a ser importados na segunda metade do século XVII. Os Estados, os funcionários públicos, as ordens religiosas, toda a sociedade colonial era proprietária de escravos. “Escravidão e grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos”. (CARVALHO, 2008, p. 21). O autor resumiu a cidadania no Brasil colonial da seguinte maneira: os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares.

Em relação ao papel feminino, na sociedade europeia, se reproduzia o modelo já observado das cidades greco-romanas, com a limitação das mulheres aos afazeres domésticos e atividades familiares, o qual se intensificou no período da Inquisição e dos Tribunais do Santo Ofício. Em Portugal e, por consequência, no Brasil, o Tribunal do Santo Ofício e a Coroa uniram-se contra qualquer iniciativa científica ou cultural, considerando-as como heresia.

O desconhecimento anatômico, a ignorância fisiológica e as fantasias sobre o corpo feminino acabavam abrindo espaço para que a ciência

médica construiu um saber masculino e um discurso de desconfiança em relação à mulher. A misoginia do período a empurrava para um território onde o controle era exercido pelo médico, pai ou marido. (DEL PRIORE, 2010, p. 84).

Diante desse contexto, as mulheres foram em busca de conhecimentos empíricos e culturais a fim de lidar com suas questões fisiológicas e de saúde, e, assim, a atuação e propagação de benzedadeiras, curandeiras e parteiras na região colonial.

A educação ensinada às meninas era bem diferente do programa de estudos dos meninos. “[...] restringiam-se ao que interessava ao funcionamento do futuro do lar: ler, escrever, contar, coser e bordar.” (DEL PRIORE, 2010, p.51). Dentro desse projeto educacional também lhes eram passados sobre como deviam se comportar dentro do casamento.

Outrossim, a posição social na qual a mulher se encontrava na colônia determinava também a sua posição política. Não havia proibição expressa da participação feminina nas decisões políticas, apenas não ocorria nenhum envolvimento, devido as regras impostas pela sociedade da época. Não foi muito diferente no período Imperial, considerando que os direitos políticos das mulheres brasileiras foram previstos apenas em 1932.

3.2 A cidadania no Brasil Imperial

A independência do Brasil aconteceu em 7 de setembro de 1822. Foi implantado o regime de governo ao estilo das monarquias constitucionais e representativas europeias. A Constituição do Império foi outorgada em 1824, sob influência das constituições europeias, como a francesa de 1791 e a espanhola de 1812. Trouxe a clássica divisão dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), mas ainda, trouxe o quarto poder, denominado Moderador, privativo do Imperador. Estabeleceu o voto censitário, ou seja, o direito de votar e ser votado era garantido aos cidadãos que possuíam certas quantias em dinheiro. Considerara liberal, a constituição desconsiderou a escravidão e, não obstante constituiu um avanço em relação aos direitos políticos, carregou limitações aos direitos civis.

O texto constitucional nada mencionou sobre as mulheres, pois a exclusão feminina da participação da vida pública se encontrava enrijecida no senso comum social. “Vê-se, portanto, que a posição da

mulher na sociedade imperial brasileira representa a continuidade, com poucos retoques, da exclusão do espaço público já determinada na colônia.” (DIAS; SAMPAIO, 2011, p. 61).

A autora Maria de Lourdes Viana Lyra, em seu artigo *A atuação da mulher na cena pública: diversidade de atores e de manifestações políticas no Brasil imperial*, trouxe alguns casos de movimentações de mulheres, no Império, as quais elaboraram e assinaram documentos em favor de causas públicas e sociais e cartas reivindicatórias de participação política. Ademais, os principais apelos eram pela abolição do trabalho escravo e o direito de voz na vida pública. Tudo isso com a conjectura na qual a atuação da mulher era dentro de casa e suas relações restringidas à família.

A partir dos dados coletados, comprova-se a existência de grupos numerosos de mulheres, que variaram entre onze e cento e oitenta e seis participantes, e que atuaram através da elaboração de textos - que entendo como manifestos políticos divulgados nas províncias da Bahia, São Paulo, Paraíba, Rio de Janeiro, Pernambuco, Minas Gerais, na primeira metade do século XIX. E continuaram atuando – nas décadas finais desse mesmo século -, através de associações femininas abolicionistas nas províncias do Ceará e Pernambuco, e em manifestação de rua liderada por um grande número de mulheres simples do interior, no Rio Grande do Norte, fatores que instigaram a pesquisa e aguçaram o aprofundamento da reflexão. (LYRA, 2006, p. 122).

Nesta época também ocorreram movimentos de ampliação do acesso à educação das meninas, tendo em vista que era direcionada aos assuntos de âmbito doméstico e familiar. O tema foi discutido no Senado, em 29/08/1827¹⁴, sobre projeto de lei sobre as escolas de primeiras letras, e o Marquês de Caravellas propôs emenda para que não fosse ensinado geometria as meninas. “Muito desejaria eu que pudéssemos dar às meninas uma instrução geral semelhante à que se determina para os meninos, mas não o podemos conseguir [...]” (BRASIL, 1827, p. 264).

¹⁴ Discussão disponível e transcrita nos anais do Império, Livro 2, de 1827. Endereço eletrônico: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/ip_anaisimperio.asp.

Deste modo, verificamos que durante o período do Brasil Império (1822-1889), a situação anterior da colônia, do tratamento social com as mulheres, se estendeu. Não eram consideradas cidadãs e não gozavam de direitos políticos. Entretanto, já ocorriam manifestações de diversas mulheres inquietas com situações da sociedade patriarcal e escravista.

3.3 O Brasil República

O período republicano teve início em 1889 com o declínio da monarquia e seu marco inaugural foi a posse do Marechal Deodoro da Fonseca, como primeiro presidente Republicano da história do Brasil. Podemos dividir a conjectura brasileira em cinco partes: a primeira como República Velha e o marco inicial do período republicano (1889-1930); na sequência com a Era Vargas e o segundo período da República (1930-1945); a terceira com a República Nova (1954-1964); a quarta com a Ditadura militar (1964-1985); e a quinta com o fim da ditadura militar e o início da Nova República.

Neste artigo, faremos um recorte histórico e utilizaremos como marco da cidadania das mulheres o período da conquista do voto feminino, com o Código Eleitoral de 1932 e a Constituição de 1934. Com o intuito de apresentar como a participação das mulheres brasileiras na vida pública e política é recente.

3.3.1 O voto feminino

Com a instituição do período republicano, foi constituída uma comissão para a elaboração do projeto da Constituição de 1891, o qual seria analisado pela Comissão dos 21, composta por um representante de cada estado e um do Distrito Federal. E após ser aprovado, seria submetido à Assembleia Constituinte. Apesar desta Constituição não contemplar o voto feminino, o tema estava em debate. Vale registrar que mesmo os defensores do voto para as mulheres, não eram favoráveis ao voto feminino em caráter universal. Três deputados da época defendiam o direito devoto feminino apenas “às mulheres diplomadas, com títulos científicos e de professora, desde que não estivessem sob o poder marital nem paterno, bem como às que estivessem na posse de seus bens.”¹⁵

¹⁵ Informação disponível no endereço eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral sobre o voto da mulher. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/termos/voto-da-mulher>.

Já os argumentos contrários ao sufrágio feminino giravam em torno dos argumentos patriarcais, reiterando a desigualdade de gênero existente, com a alegação de destruição da família e interferência moral naquelas responsáveis pela educação dos filhos. Política não seria lugar para mulheres.

Assim, o projeto da Carta Magna passou sem qualquer menção ao direito ou não de voto às mulheres.

Em 1919, o Senador Justo Chermont (PRF/PA), propôs o projeto 102/1919 para estender às mulheres maiores de 21 anos as disposições da Lei nº 3.208, de 27/12/1916 (direito de voto). O projeto foi discutido e aprovado pela Comissão de Constituição do Senado Federal em 1921, mas não chegou a ser convertido em lei.

Dentro do plano estadual, o Rio Grande do Norte foi pioneiro na concessão de direito ao voto feminino. O candidato ao governo do estado, Juvenal Lamartine, pelo Partido Republicano, solicitou ao então atual governador José Augusto Bezerra, em 1926, a inclusão de emenda no período de revisão constitucional da Lei Eleitoral do estado, a qual constou das disposições transitórias do texto: “Art. 17. No Rio Grande do Norte, poderão votar e ser votados, sem distinção de sexos, todos os cidadãos que reunirem as condições exigidas por esta lei.” Entretanto, alguns casos de alistamento eleitoral de mulheres foram discutidos por longas sentenças na Justiça de Rio Grande do Norte, considerando que não havia previsão na Magna Carta.

Assim, foi apenas com o Código Eleitoral de 1932 a previsão legal do exercício do voto às mulheres. O referido dispositivo trouxe, em seu artigo 2º: “É eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, [...]”. Na sequência, a Constituição de 1934 dispôs, em seu artigo 108: “São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei”. Desde então, o sufrágio feminino constou em todas as subsequentes Constituições.

4 CONCLUSÃO

Ao observarmos a construção da cidadania, verificamos a exclusão de diversos grupos da participação da vida pública. Mesmo após movimentações e clamores sociais por mudanças na história, os privilégios restaram mantidos e pautas coletivas ficaram em segundo plano. E quando direcionamos o olhar para a trajetória da cidadania feminina, encontramos um longo período de restrições e arbitrariedades.

Tudo isso está diretamente ligado ao tratamento dado as mulheres na sociedade patriarcal e as imposições postas a elas. Desde a origem da cidadania greco-romana, passando por períodos históricos de revoluções, e dentro da formação histórica do Brasil, a participação feminina era reservada aos espaços domésticos e seus interesses silenciados.

Assim, como a cidadania é a prática de direitos e deveres dentro de um Estado, e seu exercício garante o regulamento da ordem social, constata-se que as mulheres tiveram seus direitos civis, sociais e políticos tardiamente. Em virtude disso, os resquícios de toda caminhada de exclusão de gênero feminino, nas esferas públicas e políticas, estão presentes até hoje.

Imprescindível a compreensão desta distinta trajetória para o entendimento da ausência de mulheres, ou a menor presença delas, em determinadas atividades e profissões. Para que se conquiste a incansável busca pela equidade de gênero, sem pedras e fogueiras no caminho.

REFERÊNCIAS

BEZERRA, Tereza Cristina Esmeraldo. Mulheres e Políticas Públicas: uma análise sob a ótica das lutas pela construção da cidadania. **O público e o privado**, v. 4, n. 8 jul. dez, p. 149-161, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Senado Federal. **Anais do Senado**. Ano de 1827, v. 2. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Imperio/1827/1827%20Livro%202.pdf. Acesso em 27: ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1932]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 14 set. 2021.

CARVALHO, Débora Jucely. **A conquista da cidadania feminina**. Revista Multidisciplinar da UNIESP. Saber Acadêmico, v. 11, p. 143-153, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2008.

CIRIBELLI, Marilda Corrêa. Reflexões sobre a História da Mulher em Roma. **PHOÏNIX**, v. 1, n. 1, p. 137-146, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva. 2001.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [online], n. 28-29, p. 85-106. 1993.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. São Paulo: Moderna. 2004.

DEL PRIORE, Mary. (Org.) **História das mulheres no Brasil**. 9. ed., 2. reimp. São Paulo: Contexto, 2010.

DIAS, Joelson; SAMPAIO, Vivian Grassi. A inserção política da mulher no Brasil: uma retrospectiva histórica. **Estudos eleitorais**, v. 6, n. 3, p. 55-92, 2011.

KOSHIYAMA, Alice Mitika. **A Construção da Cidadania da Mulher**: Grupo de Pesquisa e Interdisciplinidade. *In*: Anais do XXIV Congresso Brasileira de Ciências da Comunicação da INTERCOM-Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares. Campo Grande, MS. 2001.

LYRA, Maria de Lourdes Viana. A atuação da mulher na cena pública: diversidade de atores e de manifestações políticas no Brasil imperial. **Almanack Braziliense**, n. 3, p. 105-122, 2006.

PRÁ, Jussara Reis; EPPING, Léa. Cidadania e feminismo no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres. **Revista Estudos Feministas** [online], v. 20, n. 1. p. 33-51. 2012.

ELEIÇÕES E NOTÍCIAS FALSAS NA INTERNET: UMA ABORDAGEM ATRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Michele Silva Amorim¹⁶

Resumo

A presente pesquisa aborda o processo eleitoral e as fake news. Assim, pretende como objetivo geral apresentar, caso existam, as ações de enfrentamento já adotadas pelo governo brasileiro quanto à propagação das notícias falsas na internet, num contexto de pleito eleitoral, com o intuito de identificar possibilidades eficazes que possam garantir a plenitude do direito previsto constitucionalmente ao cidadão, como detentor do poder de escolha dos seus representantes inseridos essencialmente no Estado Democrático de Direito, bem como expor as consequências geradas pela propagação dessas notícias em pleno processo eleitoral e o quanto estas põem em risco a plenitude da Democracia. Já os objetivos específicos buscam trazer à luz esta questão primordial de medidas que produzam na realidade a garantia do exercício da cidadania com o poder de escolha plenamente livre, e ainda expor uma proposta de ações para conter o avanço dessas notícias falsas na internet no nosso país. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, a partir de leituras seletivas, críticas ou reflexivas e analíticas, através de legislações, doutrinas, jurisprudência, jornais, periódicos, internet e posteriores anotações para a produção do corpo do trabalho. Foi possível observar a ausência de um Plano de Ação ou programa governamental no Brasil voltado para o enfrentamento da propagação de notícias falsas na internet, dado um contexto de disputa eleitoral, existindo assim apenas a criação de um conselho consultivo para a discussão de ações de enfrentamento à disseminação das fake news e projetos de lei para tentar criminalizar os disseminadores destas.

Palavras-chave: Eleições. Fake news. Políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

Antes de contextualizar a temática na realidade brasileira, é salutar ressaltar que no ano de 2017, a expressão "fake news" foi escolhida pelo dicionário inglês da editora Collins como a expressão do ano, e assim surgiram novas discussões sobre o impacto das consequências da

¹⁶ Mestranda em Direito e Justiça Social pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). E-mail: profamicheleamorim@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1701284002919013>.

influência das mídias sociais na rede mundial e da propagação de notícias falsas dentro de um contexto político/eleitoral.

A atual situação de inserção do país em um contexto que enaltece os tempos de plenitude da democracia versus a propagação de notícias falsas na internet, evoca-se a retomada da leitura do parágrafo único do art.1º da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988, p. 11), quando preceitua que “a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito”.

Considerado um direito constitucional assegurado em cláusula pétrea, o cidadão tem garantido o exercício pleno do poder através da escolha dos seus representantes, que deve ser protegida de situações que comprometam a integridade das votações, nesse sentido é necessário ações interventivas que reduzam ou minimizem as consequências danosas da propagação de notícias falsas à escolha democrática, de modo que essa escolha se dê de maneira consciente, livre e não induzida a erros.

Diante da evidência de notícias falsas que circulam livremente na internet, as chamadas fake news, é que se pergunta: existe um Plano de Ação ou programa governamental no Brasil voltado para o enfrentamento da propagação dessas notícias na internet, dado um contexto de disputa eleitoral?

Dessa forma, o referido estudo pretende como objetivo geral apresentar, caso existam, as ações de enfrentamento já adotadas pelo governo brasileiro quanto à propagação das notícias falsas na internet, num contexto de pleito eleitoral, com o intuito de identificar possibilidades eficazes que possam garantir a plenitude do direito previsto constitucionalmente ao cidadão, como detentor do poder de escolha dos seus representantes inseridos essencialmente no Estado Democrático de Direito, bem como expor as consequências geradas pela propagação dessas notícias em pleno processo eleitoral e o quanto estas põem em risco a plenitude da Democracia.

Nessa discussão, como objetivos específicos busca-se trazer à luz esta questão primordial de medidas que produzam na realidade a garantia do exercício da cidadania com o poder de escolha plenamente livre, e ainda expor uma proposta de ações para conter o avanço dessas notícias falsas na internet no nosso país.

Além disso, este artigo traz a necessidade de encontrar as respostas ao problema proposto e/ou avançar nos argumentos teóricos a esse respeito, além do viés propositivo de políticas públicas que poderão contribuir significativamente no âmbito da realidade proposta pelo tema.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, a partir de leituras seletivas, críticas ou reflexivas e analíticas, através de legislações,

doutrinas, jurisprudência, jornais, periódicos, internet e posteriores anotações para a produção do corpo do trabalho.

2 ASPECTOS JURÍDICOS DA PROPAGAÇÃO DE FAKE NEWS NA INTERNET

A atual Constituição Federal (BRASIL, 1988) prevê no parágrafo único do artigo 1.º o exercício do poder do povo através da escolha de seus representantes no Estado Democrático de Direito, revelando a necessidade de ações que promovam o enfrentamento à propagação de notícias falsas, que podem influenciar e comprometer a isonomia do resultado de um pleito eleitoral. Dessa forma, a relevância do tema pesquisado encontra-se na prematura situação em que está a realização de pesquisas e a urgência de soluções que não comprometam a lisura e seriedade do processo eleitoral.

Com o intuito de defesa e como forma de garantir o direito do cidadão a escolha democrática e livre de influências, muitas instituições da República criaram alguns mecanismos de estudo e defesa contra a possibilidade de haver influência indevida na escolha dos agentes políticos. Como exemplo, podemos mencionar a criação pela Polícia Federal de um grupo de trabalho em conjunto com o Tribunal Superior Eleitoral - TSE e a Procuradoria Geral da República - PGR, para coibir fake news nas eleições de 2018.

Assim sendo, constata-se a ausência de políticas públicas específicas, assim como de um Plano de Ação ou Programa governamental coerentes com a necessidade prática, somadas a lacunas existentes na legislação, como possíveis causas do enfraquecimento do enfrentamento da propagação de notícias falsas na internet.

Com a edição da Lei n.º 12.965/14 (BRASIL, 2014), sedimentou o marco civil da internet, imbuída dos direitos e deveres, das garantias e dos princípios necessários para o uso da internet no Brasil. Corroborando com o propósito do estudo ora apresentado, destaca-se o artigo 19 da Lei n.º 12.965/2014 que instituiu o marco civil da internet (BRASIL, 2014, p.3), tendo em vista que esta disciplina efetivamente o combate e à disseminação de informações falsas.

O descrito acima, através do recurso extraordinário (TEMA 987, RE 1.037.396), que discutia a constitucionalidade do art. 19 da Lei n.º 12.965/2014, foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal com Repercussão Geral na discussão sobre a constitucionalidade, à luz dos arts. 5.º, incs. II, IV, IX, XIV e XXXVI, e 220, caput, §§1.º e 2.º, da

Constituição da República de 1988, como relator o Eminentíssimo Ministro Dias Toffoli.

É importante ressaltar ainda dentro da situação de amparo legislativo no tocante ao viés eleitoral as leis que proporcionaram uma minirreforma, a Lei 13.165/2015 e as Leis 13.487/2017 e 13.488/2017, alterando o contexto eleitoral normatizado pela Lei n.º 9.504/97.

A Lei 13.165/2015 (BRASIL, 2015) fundamentada na livre manifestação de pensamento e na liberdade de expressão não definiu como propaganda eleitoral a menção à candidatura de determinada pessoa, o enaltecimento de qualidades pessoais dos pré-candidatos, deixando assim uma ausência de conceituação explícita para essa situação.

E quando em 2017 as outras duas leis surgem (Lei 13.487/2017 e Lei 13.488/2017), tem-se a alteração do art. 57-B da Lei Eleitoral, permitindo a veiculação da propaganda eleitoral através de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas, cujo conteúdo seja editado por candidatos, partidos, coligações, e qualquer pessoa natural, entretanto o texto proibiu a contratação de impulsionamento.

Dessa forma, a minirreforma mencionada, embora tenha reconhecidamente alterado o artigo 57- I da Lei Eleitoral (BRASIL, 1997, p.74), a redação que se transcreve a seguir nos incita ao questionamento, no sentido de que está claro que o conteúdo verificável como ilícito não poderá ser veiculado, a questão é quanto à suspensão, se encerrada autorizaria o retorno da veiculação do que antes teria sido considerado ilícito.

A interpretação do texto da Lei Geral (Marco Civil) induz a não responsabilização, sem aplicação de penalidade ao provedor de conteúdo e aos seus usuários. Neste sentido, observa-se a necessidade de ações específicas, objetivas que enfrentem a veiculação de notícias falsas na internet.

Pontua-se um avanço da legislação atual, que trouxe a tipificação penal da contratação de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet com o intuito de ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação (§1.º, art. 57 - H, da Lei Eleitoral). Ressalte-se que seria oportuno se o mencionado artigo houvesse descrito as situações em que um grupo de pessoas é contratado para disseminar informações falsas (fake news), como ciborgues sociais.

Existe desde o ano de 2017, um Projeto de Lei do Senado n.º 473, do Senador Ciro Nogueira (PP/PI) para acrescentar ao Código Penal o artigo 287-A (BRASIL, 1940, p.110), que define a imputação de crime, com pena de detenção, de seis meses a dois anos, e multa, para aquele que

divulgar notícia que sabe ser falsa e que possa distorcer, alterar ou corromper a verdade sobre informações relacionadas à saúde, à segurança pública, à economia nacional, ao processo eleitoral ou que afetem interesse público relevante.

Tendo em vista que estes tipos de situações ainda não previstas na lei penal como crimes contra a honra, é que se faz necessário a criminalização desta conduta de divulgação de notícia falsa, majorando-se a pena precisamente nas hipóteses em que a divulgação é realizada através de internet (pela potencialidade lesiva) e quando o agente almeje a aquisição de vantagem.

3 AS FAKES NEWS NO BRASIL E NO MUNDO

A propagação de fake news na internet através de disparos automáticos de contas nas redes sociais - conhecidos por robôs - é uma ação criada para engrandecer, ainda que superficialmente a representatividade de candidatos e discursos, que verdadeiramente não existem, o que os torna uma séria ameaça a lisura da construção da campanha eleitoral.

A democracia sofre consequências com a propagação de notícias falsas, sendo graves e provavelmente irreversíveis, e o próprio Tribunal Superior Eleitoral (TSE) reconheceu a fragilidade dos recursos da Corte Eleitoral, por não possuir contingente material e humano suficiente para atender toda a demanda dentro das exigências de um pleito eleitoral.

O ambiente de constante crescimento do número de pessoas com acesso à internet em um cenário de polarização política tornou-se completamente favorável para a disseminação virtual de muitas notícias falsas, comprometendo a segurança do pleito eleitoral, uma vez que as disseminações das fake news visam enfraquecer adversários políticos, os quais na democracia deveriam ser combatidos civilizadamente apenas com propostas e ideias verdadeiras, embora em situações divergentes.

As implicações da contemporaneidade exigem que os instrumentos de enfrentamento à propagação das chamadas fake news devem estar coerentes com a demanda atualizada para a modernidade e, sobretudo, para a celeridade das situações que envolvem esse enfrentamento. As potenciais consequências danosas das fake news, divulgadas na internet, tornam-se imensuráveis na imensidão do ambiente virtual, e na velocidade devastadora que se propagam, atingindo rapidamente um quantitativo grandioso.

No Brasil, a Fundação Getúlio Vargas concluiu um levantamento que 10% do engajamento no debate de conteúdo político nas redes em

2014, foram realizadas por robôs, ou seja, contas automatizadas, já programadas com a finalidade de ficar clicando e massificando postagens específicas para incutir na sociedade uma falsa sensação de apoio majoritário a uma determinada ideia ou pessoa (RUEDIGER, 2017).

De acordo com um estudo do Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação (Gpopai) da Universidade de São Paulo (USP), mais de 12 milhões de pessoas número equivalente a 6% da população brasileira difundem as tais notícias falsas dentro do ambiente digital (RIBEIRO, 2017).

Ressalte-se que a aplicação da legislação já existente, como o Código Penal, para enquadrar os crimes cibernéticos ocorre porque os operadores do direito entenderam que, em alguns casos, a conduta praticada é aquela já tipificada pelas leis brasileiras, e o que muda é o meio, o instrumento utilizado na conduta criminosa, qual seja, a informática, o computador, a internet. Portanto, não se pode afirmar que o ambiente virtual não tenha uma retaguarda jurídica, pois mesmo havendo omissão em certas situações, a maioria dos crimes cibernéticos possuem repressão do ordenamento jurídico pátrio, especialmente no Código Penal.

Em relação ao crescimento na propagação de conteúdos falsos foi de quase 7%, sendo o WhatsApp o meio favorito para esta proliferação, uma vez que 85% das fake news tiveram o aplicativo de mensagens como disseminador, diz o laboratório de segurança DFNDR LAB (SIMONI, 2018, p.4).

Além disso, cerca de 50% das fake news bloqueadas estavam concentradas em cinco estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco. Já entre as notícias falsas, não é surpresa que o tópico política seja destaque. Entre todas as detecções realizadas no período, 46,3% estão relacionadas a este assunto, explica o diretor do laboratório, Emílio Simoni. (SIMONI, 2018, p.5). Ainda com base nas análises do referido estudo, apresenta-se adiante informações que traçam as peculiaridades existentes nas notícias falsas e em seus propagadores.

4 CARACTERÍSTICAS DAS FAKE NEWS E DE SEUS DISSEMINADORES

Ao analisar o perfil das fake news no Brasil, percebe-se como uma das características preponderantes nos conteúdos falsos o interesse por temas populares, dentre estes, os mais abordados pelos cibercriminosos, aparecem as notícias relacionadas à saúde, somando aproximadamente

41% dos artigos, seguido pela política com (38%) e celebridades (18%) (SOARES, 2018).

Um estudo publicado em 09 de março de 2018 pela Revista Science, que foi realizado por cientistas do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT, na sigla em inglês), dos Estados Unidos, constatou que as notícias falsas se espalham 70% mais rápido que as verdadeiras e alcançam um número maior de pessoas (LAZER, 2018).

As análises foram verificadas com base nas informações de 6 agências independentes especialistas em checagem de fatos, durante os anos de 2006 a 2017, sendo analisadas mais de 126 mil postagens replicadas por quase 3 milhões de pessoas através do Twitter (LAZER, 2018).

Os dados do estudo do Instituto de Tecnologia de Massachusetts mostram que quando a notícia falsa é ligada à política, o alastramento é três vezes mais rápido, e ainda mais surpreendente é a constatação de que os robôs aceleram a disseminação de informações falsas e verdadeiras na mesma proporção. Assim entende-se que as contas automatizadas não são por si só determinantes na disseminação, o que instiga também a conhecer o perfil dos humanos como maiores responsáveis pela replicação de conteúdos falsos na internet (VOSOUGHI, 2018).

Ressalta-se ainda a necessidade da responsabilização ética e social de empresas como Google, Facebook e Twitter, como atuantes no cenário virtual de forma a agirem de maneira contributiva para pesquisas científicas e ações de combate em relação a fake news (LAZER, 2018).

Nesse sentido propositivo, e sabendo do avanço sofisticado dos métodos dos disseminadores de notícias falsas e da carência de medidas efetivas que combatam as causas e consequências das fake news, é que se apresenta a seguir, ações de enfrentamento à propagação de notícias falsas na internet.

5 PROPOSTA DE AÇÕES PARA CONTER O AVANÇO DE FAKE NEWS

Dentro dessa perspectiva, apresenta-se em seguida um Plano de Ação que poderia ser colocado em prática a fim de coibir ou conter o avanço de notícias falsas na internet. O qual iniciaria com o Projeto de realização de campanhas de conscientização sobre a importância do exercício do sufrágio de maneira plenamente livre, levadas aos mais variados ambientes, sejam escolas de educação básica, universidades, faculdades, bem como em todos os meios de comunicação.

Sendo, portanto, indispensável a criação de um núcleo especializado dentro da Delegacia de Crimes Virtuais, para o combate próximo, através da apuração com o recebimento de comunicações de notícias possivelmente falsas, com a verificação da veracidade e aplicação de medidas cabíveis, proporcionais e amparadas legalmente.

Além da confecção de um aplicativo que filtrasse as notícias, através de um banco de dados, por meio de um cadastro de sites já previamente identificados (rastreados). No aplicativo, o usuário sugestionaria o link da notícia e o arquivo a serem inspecionados pelo sistema, que teria um dispositivo que identificasse sites confiáveis e outros que fossem disseminadores de fake news.

O usuário receberia um breve relatório, constando que a notícia estava apta (verde) ou que era oriunda de site sem credencial (vermelho), sendo o autor notificado para análise e providências necessárias. Ao final, o usuário seria questionado se desejaria veicular a notícia com ou sem riscos, e nos casos em que fosse constatada evidente ilicitude, o sistema do aplicativo bloquearia o link, sem permitir a veiculação da notícia falsa na internet.

Em um contexto geral, as ideias propostas poderão contribuir para minimizar as consequências da criação e disseminação de notícias falsas, com o amparo de subsídios necessários do Poder Legislativo com a criação de mecanismos legais de modo a tornar eficaz o máximo possível o combate. Ao mesmo tempo, com a possibilidade de aplicabilidade do Poder Judiciário, bem como a implementação de Políticas Públicas ainda carentes de atenção do Poder Executivo, a fim de contribuir no enfrentamento à propagação de notícias falsas na internet.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constante ascensão da quantidade de pessoas com acesso ao uso da rede mundial de computadores e conseqüentemente, a inúmeras informações atualizadas e compartilhadas em velocidade tamanha, que se esquece da importância da verificação prévia acerca da veracidade do que foi recebido e checagem da autenticidade antes de propagar.

O contexto de pleito eleitoral demanda bastante atenção, quanto aos possíveis riscos de prejudicar a plenitude da democracia, diante da propagação de notícias falsas, considerando que o cenário virtual é perfeito para a finalidade do cibercriminoso, que pretende atingir muitas pessoas para difundir ideias e imagens que viralizem a campanha eleitoral de forma positiva ou negativa de algum candidato ou partido.

Assim, a reflexão dos resultados obtidos nesse estudo, mostra a insuficiência na legislação para amparar a sofisticação dos métodos utilizados para disseminar as fake news, bem como o pouco aparato humano e logístico dos órgãos responsáveis por fiscalizar as eleições. A carência de medidas de enfrentamento adotadas pelo governo brasileiro quanto à propagação das notícias falsas na internet, num contexto de pleito eleitoral, instiga a urgente necessidade de criação e efetivação das ações de enfrentamento às notícias falsas na internet, como meio de garantir a segurança durante os pleitos eleitorais, assegurando o direito do cidadão à escolha livre, na plenitude no Estado Democrático de Direito.

Destarte, observa-se a ausência de um Plano de Ação ou programa governamental no Brasil voltado para o enfrentamento da propagação de notícias falsas na internet, dado um contexto de disputa eleitoral, existindo assim apenas a criação de um conselho consultivo para a discussão de ações de enfrentamento à disseminação das fake news e projetos de lei para tentar criminalizar os disseminadores destas. Assim, anseia-se pelo aprimoramento das pesquisas, ao tempo que se espera por políticas públicas que satisfaça as sugestões apresentadas e contemplem novas demandas, para fortalecer o exercício da democracia.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Constituição Federal, art. 103, § 2º. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Código eleitoral anotado e legislação complementar**. O Código Eleitoral anotado e legislação complementar é uma publicação da Secretaria de Gestão da Informação do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei 13.165/2015 de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos

Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei 13.487, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei 13.488, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n.º 473, de 2017** [em tramitação]. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 Código Penal, para tipificar o crime de divulgação de Notícia falsa. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao>. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Portaria TSE n.º 949, de 7 de dezembro de 2017**. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse>. Acesso em: 18 jun. 2021.

CARVALHO, Gustavo Arthur Coelho Lobo; KANFFER, Gustavo Guilherme Bezerra. **Tratamento Jurídico das Notícias Falsas (fake news)**. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/fake-news>. Acesso em: 18 jun. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas 2010.

MALHOTRA, Naresh K. *et al.* **Introdução a pesquisa de marketing**. São Paulo: Pearson, 6º reimpr. maio 2012.

MARQUES, Carlos José. **As fake news nas eleições**. Disponível em: <https://istoe.com.br/as-fake-news-nas-eleicoes/>. Acesso em: 18 jun. 2021.

SOARES, Heitor Alves. **Opinião - Fake news e as eleições de 2018**: a responsabilidade social do usuário da internet. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/>. Acesso em: 18 jun. 2021.

RIBEIRO, Marcio Moretto. **Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas para o Acesso à Informação** (Gpapai) da Universidade de São Paulo-USP. (Coordenador).

STF. **Recurso extraordinário**: RE 1037396. Relator Atual: Min. dias Toffoli. Pauta nº 89/2018. DJE nº 195, divulgado em 17/09/2018. JusBrasil, 2018. Discussão sobre a constitucionalidade do art. 19 da Lei n. 12.965/2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em: 18 de jun.de 2021.

VOSOUGHI, S. *et al.* Entrevista sobre 'Fake news' ao Correio Braziliense. **Correio Brasiliense**, Brasília, DF, [2021]. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br>. Acesso em: 18 jun. 2021.

VOSOUGHI, S. *et al.* A disseminação de notícias verdadeiras e falsas online. *Ciência* 09 de março de 2018: vol. 359, Edição 6380, pp. 1146-1151 Doi: 10.1126 /science.aap9559

LAZER, D. M. J. *et al.* A ciência da notícia falsa. **Ciência**, v. 359, n. 6380, 1094-1096, 2018. Doi: 10.1126 / science.aao 2998.

REFLEXOS DA DESIGUALDADE SOCIAL COM ÊNFASE NA ETNIA

Ilton Varlei Zimmermann Becker¹⁷

Resumo

Pretendemos, neste trabalho, estudar a desigualdade social trazendo o conceito, a origem, as espécies, as peculiaridades das desigualdades no contexto social e, ainda, analisar os reflexos da desigualdade social, especialmente em relação à pessoa que se qualifica como pardo ou negro, trazendo à tona os desafios enfrentados por estas, as quais, além dos desafios decorrentes da própria desigualdade social ainda vivenciam no cotidiano diversas situações que reforçam as dificuldades enfrentadas pelo simples fato de serem pessoas de cor negra/parda. O presente artigo também pretende fazer um diálogo com os textos Economia solidária e empreendimentos populares: as potencialidades da organização do trabalho associado de autoria de Eder Dion de Paula Costa e Paulo Ricardo Opuszka e organização de Anderson O. C. Lobato e Philippe Pierre, com o texto “Riqueza: a dimensão ausente nos estudos sobre desigualdades” de autoria de Pedro H. G. Ferreira de Souza, com a tese de doutorado de Pedro Herculiano Guimarães Ferreira de Souza denominada “A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013” e com a cartilha “Nós e as Desigualdades – Pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha – percepções sobre desigualdades no Brasil” de forma a analisar como a desigualdade social tem interferido em nosso cotidiano, especialmente no cotidiano das pessoas menos favoráveis ou que, por algum critério, sejam consideradas vulneráveis em nossa sociedade.

Palavras-chave: Desigualdade social. Etnia. Oportunidade. Renda e classe social.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto de pesquisa bibliográfica e documental com o intuito de compreender o que se define como desigualdade social, quais espécies existem e quais os reflexos que mais impactam a sociedade, especialmente as pessoas que se autodeclaram negras/pardas.

Pretendemos demonstrar os elementos que sustentam a desigualdade social e as possíveis alternativas para a redução e, quiçá, a eliminação da desigualdade social existente na atualidade, porém,

¹⁷ Bacharel em Direito. Aluno especial do Curso de Mestrado Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). E-mail: iltonbecker@gmail.com.

sabemos que não é algo que será concretizado em pouco tempo e certamente exigirá estudos, compreensão e reflexão das futuras gerações no intuito de compreender que a desigualdade existe, o racismo existe, porém, a busca constante de políticas públicas inovadoras e, principalmente, a mudança de comportamento social poderá contribuir para reduzir o elevado nível de desigualdade social até o momento existente.

O método de abordagem utilizado foi o dedutivo e como método de procedimento, o monográfico, utilizando-se pesquisa bibliográfica e documental.

2 CONCEITO, ORIGEM E ESPÉCIES DE DESIGUALDADE SOCIAL

A doutrina ensina que a desigualdade social é um processo existente dentro das relações da sociedade, presente nos países e faz parte das relações sociais, pois determina um lugar aos desiguais, seja por questões econômicas, de gênero, de cor, de crença, de círculo ou grupo social.

Em verdade, a desigualdade social é mal que afeta todo o mundo, especialmente os países que ainda estão em desenvolvimento.

A desigualdade pode ser medida por faixas de renda, em que são consideradas as médias dos mais ricos em comparação às dos mais pobres.

Também podem ser utilizados outros mecanismos, como dados para o cálculo de desigualdade, fatores como o Índice de Desenvolvimento Humano a escolarização, o acesso à cultura e o acesso a serviços básicos (saúde, segurança, saneamento, entre outros).

A renda, por ela mesma, não garante que os dados de desigualdade sejam plenamente verificados, pois a qualidade de vida pode, em alguns casos, ser independente dela.

Em sua tese de doutorado Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza ensina que:

A desigualdade é diferente vista do topo. Quando os ricos estão no centro das atenções, os diagnósticos, hipóteses e interpretações não são os mesmos que emergem ao se analisarem outros estratos, como os mais pobres ou a dita classe média, ou indicadores sintéticos da distribuição de renda como um todo, como o coeficiente de Gini.

Analogamente, variados graus de concentração no topo trazem consigo implicações políticas, econômicas e morais diversas. Uma sociedade com uma pequena elite abastada e uma massa empobrecida tende a ser radicalmente diferente de uma sociedade em que a hierarquia de renda ou riqueza é relativamente achatada, ainda que ambas tenham a mesma renda per capita (SOUZA, 2016, p. 20).

Inegável que essa forma de desigualdade prejudica e limita o status social dessas pessoas, além de seu acesso a direitos básicos, como: acesso à educação e saúde de qualidade, direito à propriedade, direito ao trabalho, direito à moradia, ter boas condições de transporte e locomoção, entre outros direitos essenciais para uma vida digna em sociedade.

Cabe salientar que sociedades em que as pessoas são diferentes, optam por vestir roupas de determinado jeito ou viver sua vida de maneiras diferentes não são formas de desigualdade.

Em verdade, o fenômeno da desigualdade se manifesta no acesso aos direitos, como dito anteriormente, mas especialmente no acesso a oportunidades a todos os indivíduos, o que, infelizmente, não ocorre de maneira igualitária e justa.

perceptível que, em nossa sociedade, de fato, existem determinados grupos de pessoas de classes sociais e econômicas mais favorecidas que possuem acesso

escola, boas faculdades e, conseqüentemente, a bons empregos. Ou seja, vivem, convivem e crescem num meio social que apresenta maior disponibilidade a recursos e permitem o crescimento e fortalecimento pessoal, profissional e, até mesmo, psicológico.

Em verdade, esses grupos se mantêm com seus privilégios e num círculo restrito, relacionando-se social e economicamente por gerações a fio.

Por outro lado, encontramos as pessoas menos favorecidas, as quais se encontram à margem da sociedade, especialmente da sociedade mais favorecida, a qual goza de maiores benesses.

Sabe-se que as pessoas que são marginalizadas sofrem reiteradamente os maus efeitos da existência dessa sociedade dita mais favorecida tanto sob o aspecto social como sob o aspecto econômico e enfrentam severos desafios sendo que não são disponibilizadas oportunidades de estudo e de crescimento profissional e pessoal da

mesma maneira que às outras pessoas, o que contribui significativamente para o crescimento da desigualdade social.

Nesse sentido, pode-se constatar que quem é de uma família pobre possui menos probabilidade de ter uma excelente educação e instrução e aquelas pessoas com baixo nível de escolaridade terão destinados a si certos empregos sem grande prestígio social e com uma remuneração singela, mantendo seu status social intacto, ou seja, de pessoa marginalizada e, embora tivesse capacidade de expandir em seu contexto social, acaba vivendo uma vida limitada devido à desigualdade social existente e as inúmeras barreiras existentes que lhe impõe a permanência no status quo.

Deste modo, percebe-se que a meritocracia é algo inverídico, haja vista que não há como entender ser natural que uma classe social alcança bons feitos por mérito, frente a outra que sequer consegue acessar as mesmas oportunidades, oportunidades estas essenciais para permitir uma melhora em seu contexto social.

A desigualdade social não é algo específico do Brasil e, sim, um fenômeno que alcança grande parte os países em nível global.

Alguns autores culpam a existência da desigualdade social num vértice em comum, sendo a concentração do dinheiro, ou seja, a má distribuição de renda.

Existem diversas formas de desigualdade quando se fala em desigualdade social. Ora, o que é social permeia todos os âmbitos da vida de uma pessoa e podemos exemplificar a desigualdade de gênero, a desigualdade racial, a desigualdade de econômica, entre outras.

A desigualdade de gênero, conforme as normas culturais dominantes, estabelece que o papel feminino é visto como algo menor, complementar ou que simplesmente ajuda quem ocupa a posição masculina. Deste modo, com este entendimento, as mulheres são prejudicadas nessa relação social.

Em relação à desigualdade racial, percebe-se que o racismo e a desigualdade racial são problemas persistentes em toda a história brasileira, prejudicando a população negra e dificultando sua ascensão social.

Temos, também, a desigualdade econômica que é uma das mais conhecidas e que mais é percebida pelas pessoas. Trata-se de uma desigualdade social porque não é simplesmente um problema de um indivíduo ter mais que o outro, mas uma questão que toca a concentração de renda.

O rol de desigualdades não é um rol taxativo e, sim, exemplificativo e, portanto, além das desigualdades acima mencionadas,

existentes tantas outras em nossa sociedade como a desigualdade de deficiências, a desigualdade regional, entre outras também significativas e que possuem impacto nas relações sociais.

No presente artigo, enfatizaremos a desigualdade racial e pode-se constatar que no Brasil não é uma democracia racial.

Em verdade, percebe-se que a verdadeira desigualdade começa já na discussão de oportunidades e, por isso, surgem alguns questionamentos como por exemplo, onde as pessoas negras moram e crescem hoje?

inegável que, como herança da escravidão, a maior parte de moradores de favelas são pessoas negras/pardas e, ainda, a cada 07 (sete) casas em cada 10 (dez) casas que recebem o benefício do Bolsa Família são chefiadas por negros, segundo dados do estudo Retrato das desigualdades de gênero e raça, do Ipea.

Além disso, o analfabetismo é duas vezes maior entre negros do que entre brancos.

Segundo a pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha – Percepções sobre desigualdades no Brasil intitulada “Nós e as Desigualdades”, a amostra de entrevistados é de 2.086 pessoas em nível nacional, permitindo-se também a leitura por regiões (Centro-Oeste, Norte, Nordeste, Sudeste e Sul) sendo que as entrevistas foram realizadas em 130 municípios de pequeno, médio e grande portes, incluindo regiões metropolitanas e cidades do interior e o período da aplicação das entrevistas foi de 12 a 18 de fevereiro de 2019, sendo que a margem de erro para a amostragem geral é de 2% para mais ou para menos, considerando um nível de confiança de 95%, podemos extrair os seguintes dados:

86% creem que o progresso do Brasil está condicionado à redução de desigualdade entre pobres e ricos;

53% acham que a linha de pobreza está entre R\$ 701 e R\$ 1.000;

85% se colocam na metade mais pobre, ante 88% em 2017;

49% acham que a renda mínima para estar nos 10% mais ricos é de R\$

20.000 mensais;

70% acreditam que estarão na “classe média” ou “classe média alta” em cinco anos;

57% não acreditam que as desigualdades diminuirão nos próximos anos;

58% duvidam que o trabalho equaliza chances dos mais pobres;

51% não creem que a educação das crianças pobres equaliza suas chances de uma vida bem-sucedida; 2/3: 2 em cada 3 brasileiros elegem “fê religiosa”, “estudar” e “ter acesso à saúde” como as três principais prioridades para uma vida melhor;

64% concordam que o fato de ser mulher impacta a renda, ante 57% em 2017;

52% concordam que negros ganham menos por serem negros, ante

46% em 2017;

72% acreditam que a cor da pele influencia a contratação por empresas;

81% acreditam que a cor da pele influencia a decisão de uma abordagem policial;

71% concordam que a justiça é mais dura com negros;

86% discordam que mulheres deveriam se dedicar somente a cuidar da casa e dos filhos, e não trabalhar fora;

77% concordam com o aumento dos impostos de pessoas muito ricas para financiar políticas sociais, ante 71% em 2017;

94% concordam que o imposto pago deve beneficiar os mais pobres;

84% concordam que é obrigação dos governos diminuir a diferença entre muito ricos e muito pobres, ante 79% em 2017;

75% apoiam a universalidade do ensino público fundamental e médio;

73% defendem universalidade para atendimento em postos de saúde e hospitais (grifo nosso)

Outrossim, sabe-se que há preconceito e discriminação racial em diversos âmbitos sendo que o racismo é estrutural e reproduzido pela sociedade a fim de excluí-los dos círculos sociais e como instrumentos efetivos para a propagação da discriminação racial e fortalecimento das desigualdades sociais encontramos os jornais, a televisão, as redes sociais e os filmes, os quais, por vezes, acabam realizando um desserviço.

A pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha – Percepções sobre desigualdades no Brasil intitulada “Nós e as Desigualdades” (pág. 21/22), concluiu que:

Quanto ao racismo e sua relação com renda no mercado de trabalho, houve oscilação positiva da percepção desta conexão entre 2017 e 2019, com a constituição de uma maioria que percebe o peso da raça na renda. Hoje, 52% dos brasileiros concordam com a afirmação de que “negros ganham menos no mercado de trabalho pelo fato de serem negros”, enquanto 45% dos respondentes discordam total ou parcialmente da afirmação. Em 2017, as concordâncias somavam 46% contra 50% de discordância.

Estratificando a concordância para a pesquisa 2019, 52% das pessoas que se autodeclararam “pardas” acreditam que negros ganham menos por serem negros, o número sobe para 57% para os autodeclarados “pretos”, contra 50% de autodeclarados brancos. Trata-se de diferença relevante de 7 pontos percentuais entre pretos e brancos, que marca o contraste da maior percepção de quem mais sofre com o racismo.

Ainda assim, entre brancos é predominante o grupo daqueles que responderam concordar com a existência de racismo no mercado de trabalho em relação àqueles que discordam. O racismo como definidor de renda é amplamente declarado nas respostas dos entrevistados – algo ainda mais evidente no caso de outras expressões do racismo. [...]

A cor da pele define amplamente as chances de contratação por empresas e de abordagem policial, bem como afeta o tratamento pela justiça e dificulta a vida de quem é pobre. (grifo nosso)

Há uma ideologização antiga da desigualdade social que, em geral, tenta justificar ou explicar o domínio de certas classes sobre outras.

No século XVII, Jacques Bossuet afirmava que os reis tinham o direito divino de governar. Isso implicava aceitar como divina também a existência de uma aristocracia que vivia um padrão de vida infinitamente superior ao padrão enfrentado pelos servos, plebeus e camponeses europeus da época.

Um detalhe importante é que o que mantinha o luxo da aristocracia eram os impostos pagos pelos pobres, ou seja, pelas pessoas que se encontravam em situação de maior vulnerabilidade social.

Herbert Spencer, sociólogo fundador da teoria chamada darwinismo social, foi um defensor de uma ideologia que explicava a desigualdade, mas entre diferentes sociedades.

Segundo Spencer, a miséria enfrentada por povos que habitavam os continentes do sul era explicada pelo baixo desenvolvimento intelectual e genético desses povos, em contraposição aos brancos europeus, que, segundo a sua teoria, eram superiores.

Extremamente racista e etnocêntrica, essa teoria não explicava o real motivo da miséria encontrada na África, na América do Sul e em parte do Oriente: a exploração europeia por meio do colonialismo e do imperialismo.

Os países que foram sumariamente explorados, durante séculos, são os que apresentam, hoje, os maiores índices de desigualdade social, além da miséria, que geralmente os acompanha.

O sociólogo Max Weber acredita que as classes sociais estão ligadas aos privilégios e prestígios, sendo uma forma de estratificação social. Acredita que essas classes tendem a se manter estáveis ao longo de gerações, reproduzindo a desigualdade com as classes inferiores.

Já Karl Marx, entende que existem duas grandes classes: a trabalhadora (proletariado) e os capitalistas (burguesia). Enquanto os trabalhadores se importam em sobreviver, os capitalistas se preocupam com o lucro. E, assim, criam as desigualdades e os conflitos sociais, como a opressão e a exploração.

Na obra *A ideologia alemã*, Karl Marx, aponta que há uma ideologia por trás do sistema capitalista que visa a manter em ordem o que está em curso: a exploração da classe trabalhadora pela burguesia.

Segundo Karl Marx, idealizador do socialismo, a ideologia é um conjunto de normas, ideias, leis e símbolos criados para manter a exploração do trabalhador pela burguesia. O monopólio da informação, a educação, o sistema judiciário e toda a cadeia de produção concentrada nas mãos da burguesia comporiam tanto a infraestrutura (estrutura material de produção) quanto a superestrutura que manteria a ideologia, que é o fator que faz com que os trabalhadores aceitem ser explorados.

Amparado por suas observações sociológicas, baseadas no método materialista histórico, e por um ideal socialista já existente (chamado, hoje, de socialismo utópico), Marx desenvolveu o socialismo científico, o qual expõe a desigualdade e propõe como solução a revolução do proletariado, que seria a tomada do poder, da infraestrutura e da superestrutura por parte dos trabalhadores, implantando uma ditadura do proletariado que deveria extinguir as classes sociais por meio da socialização dos meios de produção e do fim da propriedade privada.

Esse momento inicial seria chamado, por Marx, de socialismo. A forma perfeita desse sistema, que na teoria marxista viria depois de um longo tempo de ditadura do proletariado, seria o comunismo, em que a propriedade privada não existiria mais e as classes sociais seriam extintas.

A perspectiva revolucionária marxista compõe uma visão radical que intentaria acabar de vez com a desigualdade. Hoje existem outras visões menos revolucionárias e menos radicais que procuram reduzir as desigualdades sociais para melhorar as condições de vida das pessoas, porém, sem implodir o capitalismo.

Uma dessas vertentes é a social-democracia, a qual se desvia do socialismo científico por, justamente, manter um sistema político democrata republicano e certo nível de liberdade econômica. Essa corrente também se esquia do liberalismo, pois intervém, até certo ponto, no funcionamento econômico e propõe políticas de garantia do bem-estar social.

As medidas de elevação do bem-estar social incluem o acesso a todos os indivíduos à saúde, à educação de qualidade para todos, emprego e assistência momentânea para aqueles que estão fora do mercado de trabalho, garantia da previdência social e dos direitos trabalhistas.

No texto *Economia solidária e empreendimentos populares: as potencialidades da organização do trabalho associado*, os autores ensinam que:

A economia capitalista tem a característica de ser exploradora e desumana. O desemprego é uma destas mazelas que assombra o trabalhador subordinado. Não existe garantia ou estabilidade no emprego, a sua permanência depende dos interesses do patrão, ou seja, se este trabalho assalariado corresponde às expectativas da firma (COSTA; OPUSZKA, p. 152).

Os países nórdicos são referência em social-democracia contemporânea, pois desenvolvem um tipo de capitalismo voltado para o bem-estar da população. Nesses países, o capitalismo continua funcionando e a propriedade privada continua existindo. No entanto, há uma renda média muito parecida entre todas as profissões, e poucas são mais ou menos remuneradas que a faixa média. A formação técnica, por ser tão importante quanto, é tão estimulada quanto a educação superior. Esses países são os que carregam consigo os maiores Índices de Desenvolvimento Humano do mundo.

A educação também é prioridade no modelo social-democrata nórdico, pois ela é um instrumento efetivo de redução da pobreza e da desigualdade social.

3 CAUSAS DA DESIGUALDADE SOCIAL

Podemos ressaltar que a desigualdade social pode ter diversas origens, porém, todas elas possuem um caráter social, ou seja, não basta olhar para a história de vida de um indivíduo quando, em verdade, devemos analisar a sociedade como um todo.

A presença da referida desigualdade social traz significativas consequências para a sociedade, como a violência, a pobreza, a naturalização, entre outras.

Segundo Pedro H. G. Ferreira de Souza: “a desigualdade de riqueza importa tanto por si só, enquanto dimensão relevante das desigualdades de condições de vida, como também pelos seus efeitos de longo prazo, inclusive intergeracionais”.

Quanto à violência, podemos ressaltar que é uma consequência da desigualdade social porque, quando um grupo de pessoas é desfavorecido, fica mais vulnerável diante dos mais privilegiados.

Da mesma forma, a violência mantém a desigualdade porque faz com que indivíduos do lado com menos poder tenham medo, não desenvolvam suas capacidades, além de dificultar sua ascensão social, permanecendo na mesma situação de precariedade.

Por sua vez, a pobreza é o outro lado da moeda da concentração de renda na mão dos mais ricos. Assim, por mais que haja recursos suficientes para alimentar a população mundial, a desigualdade social faz com que muitos não tenham acesso à alimentação, saúde, moradia e educação, sendo estes direitos fundamentais que deveriam ser assegurados a todos os indivíduos independentemente de qualquer posição social, gênero, etnia ou qualquer outro critério com viés discriminatório.

A naturalização também é um dos efeitos da desigualdade, haja vista que ela mesma tenta se justificar e convencer de que essa é a ordem natural da sociedade. Afinal, as mudanças sociais geralmente ocorrem em intervalos muito grandes de tempo. Em outras palavras, as pessoas crescem e são ensinadas a acreditar que não é possível mudar as desigualdades sociais e acabam não vendo mudanças significativas até a sua morte.

A pesquisa Oxfam Brasil/Datafolha – Percepções sobre desigualdades no Brasil intitulada “Nós e as Desigualdades” (pág. 23), concluiu que:

Diretamente relacionado à renda, a cor da pele influencia a decisão de contratação por empresas de acordo com a percepção de 72% dos brasileiros. Dentre os autodeclarados pardos, a concordância é de 71%, e dentre os pretos chega a 82%. Entre brancos, 69% dos respondentes declararam concordância total ou parcial com a afirmação. Também é bastante alta a percepção do racismo policial no Brasil: 81% da população acreditam que a cor da pele influencia a decisão de uma abordagem policial. Entre pardos, esse número também é de 81%, sendo muito maior entre pretos – 88%. Mesmo entre brancos, muito menos vitimados pela polícia 11, concordância é bastante alta, chegando a 79%. A justiça é mais dura com negros para 71%, percepção que aumenta para 72% dos entre os entrevistados pardos e para 76% no grupo de entrevistados pretos. Aqui reside uma diferença menor entre negros e brancos, 66% desses últimos concordando com a afirmação. Por fim, a pobreza pesa mais se você for negro: 81% dos entrevistados concordam com a afirmação de que “pobres negros sofrem mais com a desigualdade no Brasil do que os pobres que são brancos”. Tal afirmação é corroborada por 80% dos brancos, 81% dos pardos e 85% dos pretos que foram entrevistados. Considerando somente a faixa de renda mais baixa da estratificação da pesquisa, de até um salário mínimo, a afirmação é corroborada por 82% dos entrevistados. (grifo nosso).

No texto Riqueza: a dimensão ausente nos estudos sobre desigualdade, o autor Pedro H. G. Ferreira de Souza ensina que “a riqueza é potencialmente uma variável-chave que deve entrar não como substituta da renda ou da ocupação, mas como uma peça complementar importante em investigações sobre desigualdades (DE SOUZA, p. 195).

Deste modo, percebe-se que toda desigualdade social possui uma raiz histórica que ultrapassa a vida de um único indivíduo.

4 INSTRUMENTOS PARA MINIMIZAR A DESIGUALDADE SOCIAL

Efetivamente, sabe-se que resolver de forma definitiva a desigualdade social não é algo tão simples e rápido, sendo esta tarefa um empreendimento de longo prazo e que, provavelmente, levará gerações e décadas para mudanças efetivas na sociedade.

No entanto, é possível indicar alguns caminhos já apontados por pesquisas, que nos ajudam a alcançar uma maior clareza sobre a nossa sociedade e as alternativas possíveis para minimizar os prejuízos decorrentes da significativa desigualdade social enfrentada, especialmente em relação às pessoas negras e pardas.

A educação é um dos principais instrumentos de combate à desigualdade social e os investimentos públicos neste setor também são essenciais para alcançar a redução da desigualdade social.

Da mesma forma, as pesquisas científicas e acadêmicas que investigam o modo como essas desigualdades ocorrem são imprescindíveis para compreender melhor o assunto e é a partir delas que podemos pensar em novas soluções e promover debates construtivos para a redução das desigualdades sociais.

No mesmo sentido, os movimentos sociais consistentes na organização de pessoas em torno de pautas políticas precisam ser incentivados, e não censurados e, portanto, os movimentos que reivindicam a redução de determinadas desigualdades são importantes para realizar mudanças concretas na sociedade.

Da mesma forma, a arte é uma das formas possíveis de pensar o mundo sob uma nova ótica, e é a partir dela que muitos se inspiram a realizar transformações, portanto, é relevante estar atento ao que artistas brasileiros produzem – principalmente os que dão atenção aos problemas sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo em comento teve como finalidade elaborar uma análise da doutrinária acerca da desigualdade social existente com ênfase nas pessoas que se autodeclaram negras/pardas e, que, inegavelmente, são uma grande parcela da população que enfrenta as mais significativas consequências decorrentes da desigualdade social, na medida em que, além dos reflexos negativos e gerais da desigualdade social atinente às pessoas mais vulneráveis somam-se os reflexos decorrentes do racismo

estrutural, o que faz com que o desafio dessa parcela da sociedade seja algo mais incisivo.

Além de mencionar o contexto histórico, as características das desigualdades sociais, o presente trabalho buscou trazer à reflexão as possíveis alternativas a serem implementadas com a finalidade de reduzir as desigualdades sociais e, talvez, futuramente, há longo prazo, alcançar uma sociedade igualitária.

Podemos afirmar que a desigualdade social é a diferença existente entre as diferentes classes sociais, levando-se em conta fatores econômicos, educacionais, raciais, culturais e para abordar o assunto no Brasil, é necessário analisar a sociedade brasileira em seus diversos aspectos e com suas peculiaridades.

Neste contexto, percebe-se a importância e a necessidade de discutir os diversos temas em relação à desigualdade social, especialmente os reflexos que esta desigualdade acarreta para as pessoas que se autodeclararam negras/pardas em nossa sociedade.

Deste modo, concluímos que, a desigualdade é um problema sistêmico mundialmente e trata-se de fenômeno complexo que exige constante estudo e debate, bem como mudança concreta por parte de governantes e da própria população com a finalidade de alcançar a tão almejada sociedade igualitária e o efetivo estado de bem-estar social.

REFERÊNCIAS

COSTA, Eder; OPUSZKA, Paulo. **Economia Solidária e Empreendimentos Populares**: as potencialidades da organização do trabalho associado. Rio Grande: Editora da FURG, 2013.

MERELES, C. Desigualdade Social: um problema sistêmico e urgente. **Potilize**: [S. l.], 31 jul. 2017. [atualizado em 23 out. 2019]. Disponível em: https://www.politize.com.br/desigualdade-social/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAiA6aSABhApEiwA6Cbm_4-PhzBAs8fYgTMxkMlrJdc4oDNw-LqhqHa-R3222I305ky8nq5dBhoChL8QAvD_BwE. Acesso em: 20 jan. 2021.

OKA, Mateus. **Desigualdade social**. Todo estudo. Disponível em: <https://www.todoestudo.com.br/sociologia/desigualdade-social>. Acesso em: 19 jan. 2021;

PORFÍRIO, Francisco. **Desigualdade social**. Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/sociologia/desigualdade-social.htm> Acesso em: 20 jan. 2021.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013**. Brasília, 2016.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de. Riqueza: a dimensão ausente nos estudos sobre desigualdes. *In*: Antonio David Cattani. (Org.). **Riqueza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Zouk, 2010, p. 173-198.

Nós e as Desigualdades. Pesquisa Oxfam Brasil/DataFolha. Percepções sobre desigualdades no Brasil. Disponível em: [1596810603relatorio_nos_e_as_desigualdades_datafolha_2019.pdf](https://rdstation-static.s3.amazonaws.com/1596810603relatorio_nos_e_as_desigualdades_datafolha_2019.pdf) (rdstation-static.s3.amazonaws.com) Acesso em: 20 jan. 2021.

A CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA E A INFLUÊNCIA NA DESIGUALDADE SOCIAL

Fabiana Rodrigues da Silva¹⁸

Resumo

Para a obtenção de seus objetivos, o Estado promove várias atividades, sendo a tributação uma dessas, que servira para gerar receitas e compulsoriamente faz com que os cidadãos paguem tributos. Esses recursos, oriundos da atividade estatal e do poder de Império, deveriam cobrir as despesas com programas sociais e garantir o bem estar da população. A teoria é apresentada de uma forma e a prática é bem diferente. O sistema de cobrança de tributos do Brasil tem se mostrado ineficiente e nocivo, porque impõe uma carga muito alta aos contribuintes que não possuem um poder aquisitivo e uma renda capaz de pagar por este ônus. Essa situação interfere diretamente no estilo e modo de vida do brasileiro, fazendo com que um grupo privilegiado usufrua dos benefícios que são pagos pelas classes sociais vulneráveis. De uma forma simples é possível afirmar que os valores pagos pelas classes mais pobres são usados para promover privilégios para as classes mais ricas. O que deveria ser um sistema organizado e justo passa a ser uma balança desigual de aumento das regalias de poucos em detrimento de muitos. A política tributária nacional está em declínio, promove desigualdades sociais gritantes e cada vez mais serve para aumentar a riqueza daqueles que já são ricos e que usam dessa mesma política tributária para sonegar e promover incentivos próprios com intenção de manter a concentração de renda nas mãos de poucos. O artigo tem como objetivo analisar a influência da carga tributária nas desigualdades sociais existentes no Brasil e investigar como a como a cobrança de tributos no Brasil interfere na desigualdade social?

Palavras-chave: Carga tributária. Desigualdade social. Pagamento de tributos. Concentração de renda.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo, fazendo uso da metodologia da pesquisa bibliográfica, planeja analisar a influência da carga tributária nas desigualdades sociais brasileiras, tecendo um histórico do surgimento dos tributos até a efetiva tributação regulamentada na Constituição Federal de 1988 trazendo ao debate a pergunta: como a cobrança de tributos no Brasil interfere na desigualdade social?

¹⁸ Mestranda no PPGDJS da FADIR/FURG.

A carga tributária brasileira, diferentemente do que muitos pensam, não é a mais alta do mundo. O Brasil não tem carga tributária muito alta, está na 20ª posição entre os países e a relação entre os impostos e o produto interno bruto (PIB) é menor que a dos Estados Unidos.

O que acontece no Brasil é que os pobres, pessoas que ganham até dois salários mínimos, pagam tributo sobre tudo, comprometem a renda haja vista que não existe escolha, o tributo é imposição do Estado. Ao passo que aqueles que pertencem às classes B e A paga somente um terço da sua renda em tributos, diferente da classe trabalhadora e pobre que compromete mais de cento e cinquenta dias dos seus rendimentos para pagar os tributos.

Informações distorcidas sobre a forma de tributação deixam os contribuintes pobres mais satisfeitos, com a falsa impressão de que realmente no Brasil a carga tributária é alta para todos.

Cattani elegeu o tema da riqueza como um bastião para mostrar os desequilíbrios de renda no Brasil. “Não é questão de Estado mínimo e nem de capitalismo de Estado, mas a ideia de Estado necessário vinculado ao bem-estar comum. Uma sociedade com menos desigualdades é melhor para todos”, diz Cattani, no prefácio do seu livro, que dois meses após ser lançado, em 2017, já estava esgotado. (CATANI, 2017).

A era tributária recente é marcada pela alta complexidade do sistema e pela má distribuição da riqueza, ficando demonstrado que a forma de tributar influencia na desigualdade social, sendo necessário que se proponham mudanças, como a progressividade, a tributação das grandes fortunas e uma reforma para implementar uma unificação de tributos, diminuindo assim a grande complexidade existente atualmente são medidas necessárias para que o sistema se torne mais justo.

2 A HISTÓRIA DOS TRIBUTOS NO BRASIL

A existência do Estado pressupõe o atingimento de determinados fins, tal como o bem estar social. Para atingir os fins e garantir o mínimo de dignidade para os cidadãos, o Estado precisa de dinheiro, que será gerado através das despesas originárias e derivadas.

Como receitas originárias, enquadram-se os valores oriundos do patrimônio do próprio Estado, como locação de imóveis. Já as receitas derivadas são advindas dos tributos pagos pelo cidadão.

O tributo é uma imposição estatal, o pagamento é compulsório e isso se deve ao poder de Império do estado, que dita as regras e normas, para que todos possam viver em harmonia e dentro dos direitos e deveres regulamentados pela Constituição Federal.

Neste sentido Érico Hack (2008 p. 11):

Além disso, sociedade pressupõe a existência de direito, já que para a convivência dos homens são necessárias regras de conduta que assegurem direitos e liberdades. Os direitos de todos também impõem deveres a todos, já que o direito de cada um é limitado pelo direito do outro. Não há liberdade plena, mas existe uma liberdade mínima, conjugada com uma gama de direitos que permite uma vida com maior qualidade. Para garantir os direitos de seus membros, e para verificar se todos estão cumprindo com seus deveres, a sociedade se encontra ligada ao Estado. Este detém o monopólio da força e possui a função de fazer cumprir o direito e garantir a todos seus direitos e deveres.

Os tributos existem há muito tempo, tanto que até mesmo em registros bíblicos é possível ler passagens sobre tributos, tais como: “dai a César o que de César”, numa referência ao pagamento dos impostos devidos à autoridade máxima. As leis que regulamentam o pagamento dos tributos são consideradas é que são mais recentes, não surgiram junto com a obrigação do pagamento.

Carlos Gilberto Melchior Rodrigues Sansalone Ferrari (2018) refere:

Os primeiros registros da cobrança de impostos são do Egito Antigo, cerca de 10.000 A.C., e essa prática é o que sustenta o governo dos países até hoje. Entre o Egito Antigo e o surgimento das nações contemporâneas, a partir de 1700 d.C. (com declaração de independência, constituição e leis para o cidadão), a cobrança de impostos era feita a critério dos reis, nobres e senhores, donos das grandes porções de terra, o que gerava uma taxação impiedosa de 1/11 /tributos e a escravização dos trabalhadores, cada vez mais devedores. Obviamente as leis já existiam antes na Europa – a Magna Carta, por exemplo, trouxe benefícios jamais imaginados na época, como a limitação do poder da monarquia inglesa em criar e cobrar impostos, além da criação da norma que todos os súditos têm direito a julgamento. Mesmo assim,

juízos e cobranças obedeciam sempre às leis dos detentores do poder.

Sabe-se que os primeiros registros de tributação no Brasil são de 1888, quando na época da Princesa Isabel, foi baixado um decreto para regulamentar a cobrança do “Imposto de Indústrias e Profissões”, o que se assemelha ao atual Imposto de Renda, criado em 1922.

O Código Tributário Nacional, no artigo 3º define tributo como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

O imposto, sendo o principal arrecadador de tributos, é calculado a partir da ocorrência de um fato gerador, aplicando-se uma alíquota a uma base de cálculo. O não pagamento do imposto resulta em sanções civis e penais impostas à entidade ou indivíduo não-pagador sob a forma da lei.

Assim, somente o Estado “reúne poderes que lhe permitem arrecadar recursos financeiros de forma impositiva e coercitiva, é dizer, com uma força jurídica tal, que independe da vontade individual do contribuinte” (BASTOS, 1998, p.97).

Importante esclarecer que a tributação, uma tarefa da atividade estatal está entre o rol das políticas públicas. Ela possui natureza fiscal, cuja finalidade gerar dinheiro para os cofres públicos bem como natureza extrafiscal, que tem como objetivo principal servir de instrumento de equilíbrio da economia, para que possa criar e manter o desenvolvimento do país através de incentivos fiscais e diminuição ou majoração de alíquotas dos tributos.

Dentre outros aspectos, é possível citar o caráter subjetivo e objetivo da tributação. Os subjetivos dizem respeito à finalidade de tributar um grupo social, quando o Estado seleciona os agentes privados inseridos na sociedade, que contribuirão para a manutenção da máquina estatal. Assim, o Estado pode impor maior carga de tributos sobre o consumo e os salários que sobre o capital, o lucro e o patrimônio, privilegiando, portanto, determinados grupos sociais:

A tributação como fato político está muito ligada à luta de classes por ser este elemento subjacente do fenômeno da conquista e manutenção do poder [...] Tributar – exigir dinheiro sob coação – é uma das manifestações do exercício do poder. A classe dirigente, em princípio, atrai o sacrifício às classes

subjugadas e procura obter o máximo de satisfação de suas conveniências com o produto das receitas (BORDIN, 2002, p. 16).

Os aspectos objetivos relacionam-se com a estrutura administrativa e jurídica criada com o escopo da incidência e cobrança do tributo. No caráter objetivo encontram-se as espécies de tributos existentes no sistema brasileiro, os órgãos administrativos encarregados de arrecadar o tributo, a forma jurídica de viabilizar a cobranças do tributo, e a obrigatoriedade do pagamento, entre outros. É através dos aspectos objetivos que o propósito do grupo político se materializa socialmente.

3 PRINCÍPIOS DO DIREITO TRIBUTÁRIO

A Constituição Federal de 1988 enumera os princípios do Direito Tributário, que são guias de ação, para ordenar, orientar e resolver as questões sobre os tributos, servindo ainda de base para interpretar as normas jurídicas. São eles:

Princípio da legalidade: esse princípio é a base para aplicação das diretrizes do direito tributário. De acordo com o previsto no art. 150, o Estado não pode exigir ou aumentar tributos sem que seja aprovada uma lei para tal, ou seja, todo tributo a ser cobrado do cidadão brasileiro precisa estar previsto em lei.

Princípio da capacidade contributiva: o artigo art. 145, § 1ª da CF/1988, prevê este princípio que se trata da competência do Estado em avaliar cada caso de maneira individual. Assim, os tributos deveriam ser calculados de acordo com a situação econômica do contribuinte, pois para aplicação desse princípio devem ser obedecidos outros itens como o consumo ou renda desembolsada e o patrimônio.

Princípio da anterioridade: esse princípio prevê a proibição da cobrança de tributos “no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou”, conforme estabelece o artigo 150, III, “b”, da CF. A lei que criou ou aumentou o tributo deve existir antes do início do exercício financeiro que o tributo passará a ser recolhido.

Princípio da igualdade ou isonomia: previsto no artigo 150, II, da CF, e assegura tratamento uniforme do Estado para com os contribuintes que se encontrem em situação equivalente, sendo importante mencionar, que em algumas situações os contribuintes serão tratados de forma

desigual, como é o caso do imposto progressivo, citado por Hugo de Brito Machado, 2013, p. 37:

Realmente, aquele que tem maior capacidade contributiva deve pagar imposto maior, pois só assim estará sendo igualmente tributado. A igualdade consiste, no caso, na proporcionalidade da incidência à capacidade contributiva, em função da utilidade marginal da riqueza.

4 A DESIGUALDADE SOCIAL

O Brasil possui um problema grave em relação à distribuição e concentração da renda, o que gera a desigualdade social. De acordo com Catani 2017, existem no Brasil cinco mil pessoas consideradas multimilionárias, que controlam de 50% a 40% da riqueza substantiva (a riqueza que gera riqueza).

Essa parte da população, denominada pelo referido autor, como “podres de ricos” tem o Congresso Nacional a seu favor, além de dominarem a mídia. Essa por sua vez, apresenta ao povo brasileiro a ideologia falha e pecaminosa de que as pessoas que são muito ricas fizeram por merecer, possuem muito dinheiro porque esforçaram-se para alcançar este resultado. A mídia então sustenta que os pobres, são pobres também porque merecem, não fizeram “nada” para ter mérito e mudar de situação.

Revelando a desigualdade além da riqueza gerada, existe o fato de que os pobres e a classe média são os que pagam os tributos, ao passo que os milionários burlam o sistema através de isenções, privilégios e sonegação e não pagam os tributos devidos.

Catani 2017, refere que não seria possível formar uma riqueza ultrajante sem trabalho escravo, fraudes, sonegação e privilégios.

A desigualdade que existe no Brasil pode ser denominada de abismo que se surge em fatos referentes à justiça social e na sequência de instituições que emergem a partir daí. As privações existentes no padrão de vida de grande parcela da população nacional, como a falta de alimentos, a fome, a inexistência de cobertura básica nas áreas de saúde, educação, habitação, saneamento, segurança desencadeiam a completa desigualdade social deixando pessoas vivendo na miséria extrema.

A redução da desigualdade social é um tópico de extrema importância para que o país possa alcançar o desenvolvimento econômico, uma vez que seus efeitos são universais e se desdobram sob

a forma de uma sequência cumulativa de fatos negativos que tornam as pessoas pobres mais pobres e os ricos mais ricos.

Cabível abrir um parêntese para adequar o tema desigualdade social a pandemia do Covid-19, pois o combate ao vírus exige entre outras medidas, atitudes de higiene, de manter os ambientes limpos, mas de que forma a população da periferia poderia manter limpa as residências, quando sequer possuem uma rede de esgoto, onde a água é item raro.

A pandemia serviu para escancarar a desigualdade existente, para mostrar o caráter seletivo do vírus, onde a população mais pobre, como sempre, sofre as mais duras consequências.

4.1 A desigualdade social gerada pelo sistema tributário brasileiro

O ciclo da desigualdade é imenso e principalmente a relação com o pagamento de tributos não tem fim. Aquelas pessoas muito ricas, que burlam o sistema tributário, ganham dinheiro no Brasil, mas aplicam e gastam em outros países. Logo, a concentração de renda é nociva, pois as grandes fortunas não mobilizam a economia nacional.

Não obstante a tributação ser separada em categorias, com incidência em várias bases econômicas, como o lucro, o patrimônio, a renda, o consumo entre outros, atualmente para a pessoa física toda a tributação, recai sobre a renda individual, considerando que na maioria das vezes os salários e rendimentos são as únicas fontes de geração de riqueza.

Essa observação é importante na medida em que os tributos diretos e indiretos terão de ser pagos independentemente da disponibilidade de renda. Logo, o cidadão, ainda que não tenha o valor para pagar, terá que pagar. E como mencionado acima, o milionário, usará de estratégias para não pagar, fazendo com que sua riqueza aumente.

Essa situação leva a concentração de renda, que tem como causa o mecanismo de afastar ou suprimir as disponibilidades financeiras de uma classe social em detrimento de outras, para ceder à classe dominante. Ora, não é espantoso admitir que em algumas situações o Estado usufrui artifícios que podem incentivar a concentração de renda, como, quando o Estado protege e oferece subsídios para os ricos e determina regulamente o mercado para os pobres.

[...] o incremento da assistência aos ricos, seguindo o caminho clássico: medidas fiscais regressivas e subsídios diretos. Na primeira categoria estão incluídas maiores franquias fiscais para empresas e

ricos, redução de impostos sobre ganhos de capital, etc. Na segunda categoria entram subsídios dos contribuintes fiscais para investimentos em instalações e equipamentos, regras mais favoráveis para a depreciação, o desmonte do aparato regulador que apenas protege a população (CHOMSKY, 2002, p. 31).

Certamente existem outros fatores que estimulam a desigualdade social e a concentração da renda, como a precarização do emprego, principalmente na era atual, onde é possível encontrar a “uberização” do trabalho, tudo decorrente da globalização, porém no Brasil a forma como o sistema tributário e a cobrança dos tributos estão organizados é fator determinante na evidente e alarmante desigualdade social.

Certamente não é sensato afirmar que existe um único motivo para justificar a desigualdade social, uma vez que os diversos fatores tendem a se reproduzir e multiplicar. Inequívoco é, que a questão tributária não se encontra separada da política econômica ou ainda da fragilidade social oriunda do descaso do Estado para com o bem estar da população.

Ao encontrar uma causa concreta de inferência das injustiças sociais, deve a causa ser imediatamente combatida, sob pena de colocar em sofrimento uma parte da população desprovida de recursos e de entendimento. O conhecimento técnico deve ser motivo de apaziguar e encontrar soluções para esse processo que provoca a desigualdade social e a exclusão social.

[...] a população que recebe até dois salários mínimos paga mais de 50% dos seus ganhos em impostos, enquanto o 1% mais rico paga muitíssimo menos, na ordem de 2 a 3%. As grandes corporações se valem de múltiplas estratégias para escapar do fisco, enquanto pequenas e médias empresas são oneradas com pesados impostos. (CATANI, 2018, p. 4).

A tributação pode provocar a injustiça social, uma vez que atende a uma classe dominante e afasta uma parte da população na elaboração do programa de política tributária. Quando o Estado escolhe que os tributos incidirão sobre o consumo e a renda, desonerando o capital e o patrimônio, acarreta, por óbvio, um ônus pesado para as classes desfavorecidas e ao pagamento de uma carga tributária menor para os ricos. Isso se deve ao fato de que a referida tributação sobre o consumo e

a renda representa maior ônus para as pessoas físicas, completando o círculo vicioso que aumenta a concentração de renda.

A tributação indireta apresenta resultados sociais lamentáveis, uma vez que mostra uma forma igual de distribuição do ônus tributário, independente da classe econômica dos cidadãos e contribuintes. Isso torna impossível de distinguir a capacidade contributiva de cada um, haja vista que a tributação não delegada à pessoa jurídica, mas ao consumidor final. A pessoa jurídica é o elo entre da arrecadação dos tributos indiretos.

Seria interessante que os entes políticos usassem os meios legais disponíveis para equilibrar a carga tributária, como a tributação direta, a progressividade e a seletividade, visando tornar efetivo o princípio da isonomia tributária.

5 CONCLUSÃO

A reforma tributária que o Brasil necessita é aquela que definirá o pagamento de tributos de acordo com a capacidade contributiva. A desigualdade social provocada pelo abismo existente entre as classes sociais que pagam os tributos, somente terminará quando ocorrer a mudança na forma de cobrar os tributos. A tributação específica e direcionada aos grupos sociais privilegiados é o início de um caminho longo, mas que surtirá efeitos positivos.

A atual forma de arrecadação de tributos impõe à determinada parte da sociedade um ônus muito pesado, é algo ofensivo na medida em que o Estado encaminha os recursos públicos oriundos dos pagamentos dos tributos pela sociedade, e aqui saliente-se, pelas classes que mais desfavorecidas, para a atividade econômica privada. Ora, a desigualdade fica evidente, uma vez que aquele que paga não recebe de volta os incentivos e benefícios que os tributos podem gerar ao contribuinte.

A redução da renda individual de cada contribuinte em benefício da atividade privada gera a concentração de renda. E como mencionado no decorrer do artigo, essa atividade privada que vai gerar renda e riqueza não será direcionada àqueles que pagaram, a concentração de renda sempre ficará com os mesmos e os recursos recebidos no Brasil, raramente serão aplicados no Brasil.

O pagamento dos tributos gera a diminuição da renda de cada cidadão na contrapartida os contribuintes precisam manter financeiramente o Estado sofrendo com a omissão do Estado em cumprir com sua tarefa, levando à desigualdade social.

O sistema tributário brasileiro apesar de contemplar os princípios basilares do Direito tributário, poderia ser direcionado a promover

mudanças sociais, porém o inverso acontece, uma vez que a função fiscal dos tributos, de aparelhar e abastecer os cofres públicos destaca-se. Assim, deve ser repensada a forma de cobrança de tributos para que possa ser usada como instrumento de incentivo a diminuir e extinguir as desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BORDIN, Luís Carlos Vitali. **Administração Tributária**: características gerais, modelos de organização, tendências internacionais e autonomia. Disponível em: Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. [(Constituição)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 de jan. 2021.

CATTANI, Antonio David. Desmistificando a riqueza. **Jornal da Universidade**. Porto Alegre, RS. v. 21, n. 210 (mar. 2018), p. 4, 2018.

CATANI, Antonio David. **Ricos, Podres de Ricos**. 2017.

CHOMSKY, Noam. **Democracia e mercados na nova ordem mundial**. In: Gentili, Pablo (Org.). *Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: [1966]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 14 jan. 2021.

FABRETTI, Láudio Camargo. **Contabilidade Tributária**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERRARI, Carlos Gilberto Melchior Rodrigues. História do Direito Tributário- Da origem a aplicação no Brasil. **Portal Educação**. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.portaleducacao.com.br/conteudo/artigos/direito/historia-do-direitotributarioda-origem-a-aplicacao-no-brasil/47915>. Acesso: 16 jan. 2021.

HACK, Érico. **Direito Tributário**. Curitiba: IESDE Brasil S.A. 2008.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de direito tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

SALVADOR, Evilásio. **A distribuição da carga tributária: quem paga a conta**. Arrecadação, p. 79-93, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário** – 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

**MULHERES E IMIGRANTES FORÇADAS NA MIRA
DO NARCOTRÁFICO INTERNACIONAL:
PERSPECTIVAS DESDE O UNIVERSALISMO EUROPEU
ENQUANTO MECANISMO CRIMINALIZANTE**

Alessandra Hasegawa Sandini¹⁹
Evilhane Jum Martins²⁰

*"La lucha entre el universalismo europeo y el
universalismo universal es la lucha
ideológica central del mundo
contemporáneo, y su desenlace será un
factor de primer orden en la determinación
de la forma en que se estructure el futuro
sistema-mundo"*
(WALLERSTEIN, 2007, p. 13)

Resumo

A presente pesquisa trata sobre os direitos humanos das mulheres imigrantes forçadas por meio de aliciamento pelo narcotráfico internacional, sob a perspectiva do Universalismo Europeu, de Immanuel Wallerstein. O objetivo geral é analisar as possibilidades de o atual contexto internacional de guerra às drogas, potencializar a violação dos direitos humanos dessas mulheres quando criminalizadas, sob a perspectiva do universalismo europeu. Nesse

¹⁹ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Integrante do Grupo de Pesquisa Transnacionalização e Direito Humanos.

²⁰ Doutora em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Graduada em Direito pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP). Integrante do Grupo de Pesquisa Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais da Universidade Federal do Pará, integrante do Grupo de Pesquisa em Direito da Sociobiodiversidade da Universidade Federal de Santa Maria e, integrante do Grupo de Pesquisa Tutela de Direitos e sua Efetividade vinculado à Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. Realiza pesquisas no âmbito da América Latina que congregam os seguintes ares do saber: Direito Internacional, Direito Humanos e América Latina, Direito Florestal e Movimento Agroecológico, Direito Ambiental, Direito e Sustentabilidade, Ecologia Política e Geopolítica Ambiental. Autora do livro "A encruzilhada sul-americana na economia dos agrotóxicos: o cenário geopolítico ambiental e as implicações no tratamento jurídico e ecológico". Advogada OAB/RS 95.815.

sentido, tem-se como problema de pesquisa o seguinte questionamento: A política criminal transnacional de guerra às drogas intensifica a violação de direitos humanos de mulheres em situação de deslocamento forçado? A fim de responder o problema, a metodologia de pesquisa adotada respeitará o trinômio procedimento, técnica e método de abordagem, sendo este o dedutivo. Por fim, o trabalho será dividido em dois capítulos, o primeiro consiste em verificar a movimentação migratória dessas mulheres imigrantes forçadas e periféricas para o Brasil por meio do aliciamento ao narcotráfico. O segundo pretende demonstrar que os mecanismos perpetuados pela construção do universalismo europeu criminalizam essas mulheres na medida em que seus direitos humanos são negados, uma vez que existe marcante seletividade dentro dos espaços penais.

Palavras-chave: Direitos humanos. Direito internacional. Guerra às drogas. Migração

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo visa analisar o fluxo migratório de mulheres imigrantes forçadas pelo tráfico de drogas, e como os mecanismos constituintes do "Universalismo Europeu", de Immanuel Wallerstein, é um dos fatores de criminalização destas. Desse modo, busca-se discutir a criminalização dessas mulheres a partir da sua raiz, qual seja: O mundo construído por bases e princípios europeus, que gerou marcante seletividade dos espaços globais, e por conseguinte, desigualdades, crises humanitárias e falsa globalização.

Desse ponto, os discursos promovidos por países hegemônicos frente ao restante da população, no que diz respeito ao desenvolvimento, democracia, direitos humanos e globalização, é um discurso falacioso. Isso pois, grande parte dos povos se quer conseguiram implementar esses conceitos dentro de seus territórios, quem dirá promover sua efetivação.

Assim, por conta dessa marcante seleção espacial, é que pessoas migram para outras regiões, a fim de encontrar nessas localidades tudo aquilo que é negado a elas em seu país de origem. É nessa perspectiva, que mulheres imigrantes forçadas são aliciadas ao tráfico de drogas, uma vez que usam da ajuda dos traficantes chefes de quadrilhas para fugirem da miséria, em troca disso, transportam o ilícito, funcionando como mulas do tráfico.

Nesse sentido, o objetivo geral do trabalho é analisar as possibilidades de o atual contexto internacional de guerra às drogas, potencializar a violação dos direitos humanos dessas mulheres, quando são criminalizadas pelo universalismo europeu, e não são protegidas pela

sua condição de vulnerabilidade enquanto imigrante forçada. Frente a tais considerações, o problema que induz a presente pesquisa é: A política criminal transnacional de guerra às drogas intensifica a violação de direitos humanos de mulheres em situação de deslocamento forçado?

É importante também, que se justifique aqui a pertinência de se trabalhar o referido problema de pesquisa. Em relação ao âmbito científico acadêmico, justifica em virtude de que, mesmo com avanços nas políticas migratórias no Brasil, ainda há muitas violações de direitos humanos, sobretudo da mulher imigrante encarcerada. Já na esfera social, este trabalho é fundamentado com base fundamentado no aumento do fluxo migratório internacional ocasionado pelo crescimento das desigualdades globais, catástrofes ambientais, perseguição e violações de direitos que possuem como raiz dos seus problemas a implementação de modelos eurocêntricos único, que não condizem com a realidade de muitos povos. Por fim, de forma pessoal, escolha deste trabalho deu-se com a base de que a migração constitui parte da história da minha família, por isso, é importante para mim defende lá como sendo um direito humano.

A fim de responder o questionamento feito anteriormente, a metodologia empregada respeita o trinômio: procedimento, técnica e método de abordagem. Dessa forma, o procedimento se dará por meio de análises bibliográficas e dados de pesquisas digitais. A técnica de pesquisa será feita mediante fichamentos e resumos, com o propósito de proporcionar, aprofundamento da temática e fluidez. Por fim, o método de abordagem utilizado será o dedutivo, partindo de uma ideia ampla, a fim afunilar, gradativamente, até chegar no resultado final da presente pesquisa.

Partindo dessa estrutura metodológica, o presente artigo é construído por meio de dois capítulos cuidadosamente interligados. No primeiro capítulo pretende-se abordar a temática da migração forçada de mulheres pelo tráfico de drogas e a violação de seus direitos humanos. O segundo irá demonstrar que as bases criminalizantes dessas mulheres encontram-se instituídas dentro do "universalismo europeu".

Finalmente, como resultados da pesquisa constatou-se que: As pessoas em geral migram em busca de melhores condições de vida; isso acontece porque os direitos humanos não são universais; As mulheres imigrantes forçadas, já vulneráveis pela questão de gênero, são alvos fáceis de aliciamento ao narcotráfico; As bases eurocêntricas do atual sistema-mundo seleciona indivíduos, bem como o alcance de seus direitos.

2 MULHERES E IMIGRANTES FORÇADAS COMO ALVOS DO TRÁFICO TRANSNACIONAL DE DROGAS

Este primeiro capítulo pretende abordar os fluxos migratórios das mulheres imigrantes forçadas criminalizadas pelo tráfico transnacional de drogas. Para isso, usar-se-á da perspectiva temática de migração de Zigmum Bauman, Gustavo de Lima Pereira e George Martini. Já para as questões relativas à criminalização e guerra às drogas, será utilizado, Ana Luiza Zago de Moraes e Carlos Henrique Aguiar Serra, *et al.*

Nesse sentido, e para dar início ao desenvolvimento desde trabalho, os movimentos migratórios fazem parte da constituição e conformação das sociedades, bem como de suas culturas, raças, etnias e religiões, logo, acompanham a era moderna desde seus primórdios. Contudo, o que vem acontecendo nos últimos anos é um enorme salto no contingente de refugiados e migrantes forçados em busca de refúgio e asilo em outras regiões, devido ao aumento dos chamados "Estados Afundados" (BAUMAN, 2017).

Para o autor, esses Estados são definidos como aqueles territórios mergulhados em profundas crises e "palcos de intermináveis guerras tribais e sectárias, assassinatos em massa e de um banditismo permanente do tipo salve-se quem puder" (BAUMAN, 2017, p.8). Desse modo, as pessoas que vivem dentro desse "espetáculo", atores principais que sofrem cotidianamente as violações de seus direitos, são obrigados a migrarem para outros locais em busca de melhores condições de vida, segurança, trabalho, moradia, e dentre outros.

Esses indivíduos que migram desesperadamente são para aqueles que os recebem, estranhos (BAUMAN, 2017). Estranhos esses que batem diariamente na porta de desconhecidos sob um grito desesperado de socorro, clamam por dias melhores. Todavia, ao contrário do esperado, quem abre sua porta e se depara com um semelhante em situação degradante não o recebe, mas sim o incrimina. Isso ocorre pois, segundo o autor, "É um hábito humano – muito humano – culpar e punir os mensageiros pelo conteúdo odioso da mensagem de que são portadores" (BAUMAN, 2017, p.13).

Essa mensagem, que carrega consigo o colapso mundial, vem sido intensificada com a chegada e aumento da globalização. Para George Martine, "Ao discutir o tema da migração internacional dentro do contexto da globalização, depara-se de imediato com o fato de que existe uma discrepância flagrante entre o discurso e a prática liberal" (2017, p.5). Assim, Martini defende, ao longo de seu texto, que vivemos em um mundo em que não se pode falar em "globalização", haja vista que esta

não atinge todos os territórios de maneira igual, ou seja, vivemos uma globalização inacabada.

Esse contexto continuará existindo enquanto as potenciais globais continuarem a não cumprir com os ideais que eles mesmo venderam ao mundo, sobretudo os países da União Europeia e EUA. Essas localidades, "arrumam as coisas à sua maneira, promulgam seus próprios valores como sendo universais" (MARTINE, 2005, p.6), e ainda vendem a ilusão de serem aliados na busca da igualdade e desenvolvimento global.

Em resumo, o atual contexto migratório reflete duas realidades: a desigualdade entre países e as mudanças econômicas e sociais (MARTINE, 2005). Isso deve-se, em partes, por conta de que a ideia de globalização e abertura de fronteiras acontece para os fluxos de mercado e capital, mas não para pessoas (MARTINE, 2005). Assim, conforme explica Gustavo de Lima Pereira, esses indivíduos que tentam ingressar em outros países ficam à mercê de legislações internas, que são, muitas das vezes, pautadas dentro do ideário de Estado Soberano.

Essa ideologia é o que potencializa o estigma do imigrante como inimigo, na medida em que cria legislações rígidas para a sua entrada e permanência. Dessa forma, "não existem estrangeiros ilegais! É a legislação dos Estados que os torna ilegalizados ao não lhes conferir o direito de migrar como um direito humano" (PEREIRA, 2019, p. 30). Essa problemática fica ainda mais grave quando volta-se para as questões de imigrantes econômicos, isso pois, não recebem status de refugiados por não sofrerem com perseguições, mas sim por fugirem da pobreza que assola seu país de origem.

É nesse ponto que as políticas criminais e de migração se relacionam, e também que potencializam a criminalização e vitimização da mulher imigrante forçada e periférica. Pois bem, ainda que o Brasil possua uma das legislações mais avançadas quando o assunto é migrantes e refugiados, a qual foi promulgada em novembro de 2017 chamada "Nova Lei de Migração" – Lei 13.445/17, que dispõem sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, contendo passagens relativas aos direitos humanos, mesmo assim, ocorrem diversas violações desses direitos.

Isso acontece por diferentes motivos, seja pelo preconceito, xenofobia, racismo, mas principalmente por conta de que o órgão responsável por recepcionar esses novos egressos, também é responsável pela aplicação das leis penais e segurança do Estado, qual seja a Polícia Federal. Para Gustavo, esta situação implica em austeridade que não condiz com a sensibilidade com que o tema deve ser tratado.

Ressalta-se que esta questão não deve ser tratada de forma definitiva, uma vez que os fluxos migratórios, as realidades econômicas, políticas e sociais, bem como as tendências migratórias e criminais estão em constante mutação. Sobre essa relação entre ambas tendências, Ana Luiza Zago de Moraes (2014), interpreta o fenômeno da "*crimmigration*" em português "crimigração" de Juliet Stumpf, a qual estuda pontos de correlação entre as duas. Dessa forma, para Ana Luiza, ao estudar Juliet:

[...] tanto a legislação criminal quanto a legislação migratória promovem a distinção entre insiders e outsiders e, portanto, ambas são sistemas de inclusão e de exclusão, que distinguem categorias de pessoas (inocentes versus culpados, admitidos ou excluídos, legais ou ilegais). (MORAES, 2014, p. 219).

Essa é uma tendência marcada dentro dos EUA, que não se configurou desta forma no Brasil, no sentido de criminalizar a migração. Segundo Ana Luiza, no Brasil a inclinação que mais ecoa na criminalização de estrangeiros, não são os crimes próprios destes, mas outros crimes comuns, em que o mandamento de criminalização se encontra dentro da atual Constituição Federal.

Nesse contexto, o legislador conferiu especial atenção no que diz respeito ao tráfico de drogas, sobretudo o internacional, legitimando o atual estado de guerra às drogas em que se encontra o país. Assim, em seu art. 5º, inciso LI, prevê que o brasileiro naturalizado poderá ser extraditado, caso incorra em crime comum antes da naturalização, ou se comprovado envolvimento em tráfico ilícito de drogas, inovando, uma vez que abriu margem para a extradição a qualquer tempo. (MORAES, 2014)

Essa repressão justifica-se, sobretudo por conta de que o Brasil, antigamente visto como um país de trânsito, tornou-se importante base fixa para a ação dos narcotraficantes internacionais, principalmente após o aumento do controle nos aeroportos da Europa e dos Estados Unidos. Além disso, possui fácil ligação com diferentes países africanos, que também passaram a ser uma rota alternativa ao tráfico. (MORAES, 2014)

Nesse cenário, sob a alegação de promoção da segurança nacional, a Lei 8.072/1990, conhecida como Lei de Crimes Hediondos, fixou grupos com potencialidade delitiva ao impor um rol taxativo de crimes, dentre eles o crime de tráfico de drogas. Esses crimes, além de serem insuscetíveis de anistia, graça, indulto e fiança, também não contemplam

a concessão da liberdade provisória, cumprindo a pena em regime integralmente fechado. Desse ponto, a aplicação literal na letra da lei, "criou-se uma cultura de aprisionamento em relação a esses delitos, independentemente da análise das circunstâncias do caso e das condições pessoais do agente". (MORAES, 2014. p. 236).

Dessa forma, conforme Carlos Henrique Aguiar Serra, e outros pesquisadores, o país encontra-se em um estado em que não existe mais guerra e paz, mas sim intervenção e segurança, o que acaba por formar uma gestão militarizada que contribui para fabricação do inimigo. Desse ponto, as práticas proibicionistas relacionadas a guerra às drogas, uma vez alinhadas com a segurança pública recaem sobre aquelas pessoas consideradas vulneráveis, seja pela sua condição social, sexo, raça ou etnia, o que acaba por criar uma falsa noção de segurança.

Por conta disso, é que as mulheres, já vulneráveis pela questão de gênero, são as mais prejudicadas dentro dessa cultura, isso pois cabe a elas o papel mais baixo dentro do clico do comércio, o de "mulas do tráfico". Historicamente, os crimes transnacionais sempre foram dominados pelos homens, ocorre que nos últimos anos as mulheres vêm ganhando espaço dentro do meio, seja pelo fato de que os homens chefes de família encontram-se detidos, seja por questões econômicas, por perseguições, necessidade ou pelo fato de que o narcotráfico começou a reconhecer a emancipação feminina (MORAES, 2014).

Nesse sentido, em relação ao papel de mulas do tráfico que essas mulheres são encarregadas, o gênero é usado para ludibriar as seguranças de fronteiras, ao esconderem a droga no interior do corpo ou junto de seus filhos. Não por coincidência, que no Brasil ocorre encarceramento em massa dessas mulheres em geral presas em flagrante no Aeroporto Governador André Franco Montoro, mais conhecido como Aeroporto Internacional de Guarulhos. (MORAES, 2014).

Muitas dessas, utilizaram-se da passagem e do valor pago pelo transporte de drogas justamente para fugirem da pobreza e perseguições sofridas sem seu país de origem, e deslocam-se para cá em busca de melhores condições de vida. Por conta disso, é que poderiam solicitar refúgio no país, no entanto, acabam perseguidas pela atual política de guerra às drogas. Dessa forma, o estigma por de trás do personagem "traficante de drogas", impede que sejam identificadas causas de refúgio e acabam por criminalizar a vítima, submetendo-as dentro de um rito processual que às pré-condena, com pouco, ou nenhum, espaço para analisar os motivos pelos quais agiram de tal forma. (MORAES, 2014).

Ademais, salienta-se que muitas delas são vítimas do tráfico de pessoas, posterior exploração sexual ou tráfico de órgãos. Sobre o

assunto, ainda que a legislação nacional ignore o fato por conta da atual política de guerra às drogas, as Regras de Bangkok, responsáveis pelo tratamento de mulheres encarceradas, prevê a expressa adoção do Protocolo de Palermo (MORAES, 2014), Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças.

Com relação aos cuidados e defesa dessas mulheres imigrantes forçadas, o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), um dos principais órgão sobre o tema, realiza pesquisas, amparo e cuidado dessa população. Assim, grande parte delas encontram-se presas dentro da Penitenciária Feminina da Capital, situada no “Complexo do Carandiru”, em São Paulo-SP, e são atendidas pelo ITTC por meio do “Projeto Estrangeira”.

Nessa pesquisa, o instituto constatou que o tráfico de drogas é o crime que mais aprisiona mulheres em geral no país. No que diz respeito às imigrantes forçadas, muitas delas respondem pelo tráfico internacional, haja vista que são pegas transportando o ilícito em aeroportos e fronteiras. Ademais, foi notado também que não raros os julgamentos que ponderam a real circunstância do crime, qual seja a prática delitiva não violenta, local subalterno no ciclo, sem controle da viagem, quantidade de droga ou qual o tipo de entorpecente que carrega, possuindo, assim pouco efeito sobre o verdadeiro desmanche dessas quadrilhas especializadas.

Para exemplificar essa questão do aprisionamento de mulheres, o ITTC demonstra que entre os anos de 2014 e 2019, das 509 mulheres atendidas, apenas 2% tiveram uma sentença absolutória, enquanto 98% delas foram condenadas em 1ª instância. Ademais, entre os delitos que mais condenam as mulheres migrantes atendidas pelo ITTC, o tráfico de drogas, incluindo tráfico internacional, e associação por tráfico lideram a pesquisa. Com relação ao regime inicial para aquelas que receberam penas privativas de liberdade, 74% vão para o regime fechado, enquanto 20% vão para o regime semiaberto e apenas 6% para o regime aberto.

Dessa forma, para que sejam assegurados os direitos humanos dessas mulheres imigrantes forçadas pelo tráfico de drogas, são necessárias medidas descriminalizantes no sentido de promoção e efetivação de direitos já resguardados constitucionalmente e também por acordos internacionais. Sobre isso, o próximo capítulo tratará a respeito de como a não universalização desses direitos implicam na criminalização dessas mulheres na medida em que seleciona o alcance dessas garantias.

3 O UNIVERSALISMO EUROPEU ENQUANTO FONTE DE MECANISMOS CRIMINALIZANTES

Immanuel Wallerstein foi um sociólogo nascido nos Estados Unidos, reconhecido principalmente por suas teorias relacionadas ao sistema-mundo. Ao estudar esta temática em seu livro "O universalismo europeu: a retórica do poder", (WALLERSTEIN, 2007) sugere que o mundo foi criado dentro de bases e princípios europeus (e também estadunidenses), e as populações em geral acostumaram-se com seus modelos de regramento e liderança, o que fez acreditar na existência de um "Universalismo Europeu" a ser seguido.

Assim, durante a construção e desenvolvimento dos Estados, até atual fase de globalização, essas regiões dominaram, e dominam, conceitos, direitos e garantias, e as apresentaram ao mundo como valores únicos, valores universais que, em tese, seriam iguais para todos (WALLERSTEIN, 2007). Ocorre que, as necessidades de cada continente, país e cidade são diferentes. Cada nação possui suas especificidades, suas origens e seus credos, e quando todas essas questões são englobadas em um único modo de vida, ocorrem as desigualdades, as limitações do alcance aos direitos humanos, o preconceito, o racismo, a xenofobia, enfim, o controle da vida digna.

Para o autor, o controle sobre quem esses valores universais recaem pode ser explicado de três formas. A primeira é a de que as decisões tomadas pelos governantes europeus são vendidas por eles, como políticas que defendem os direitos humanos e que levam a expansão da democracia. A segunda, diz respeito ao choque de civilizações, que quando ocorrem, levam a crer que a civilização ocidental é superior a qualquer outra, pois é a única construída sobre os valores e verdades universais. E a terceira, diz respeito as bases globais do sistema de mercado, em que não há outra alternativa aos governos do mundo se não a aceitação do sistema neoliberal e atuação sobre suas bases (WALLERSTEIN, 2007, p. 12).

Nesse contexto, conforme acredita Immanuel, esse fenômeno de bases únicas de valores hegemônicos aconteceu, pois, a história que nos foi contada e vivida sobre a evolução do atual mundo moderno, é a história da ampliação dos povos e políticas europeias ao redor do mundo em cima de outras populações, a qual, em sua maioria, aconteceu por meio da exploração e subalternização de indivíduos nativos. Dessa forma, esses países europeus conseguiriam promover a evolução, na visão deles, de outras regiões do globo e a implementação dos direitos humanos (a qual só acontece quando conveniente).

Todo esse modelo imposto, em que os territórios colonizados são inseridos na modernidade, fez com que suas populações descreditassem em qualquer forma de mudança. Consoante a isso, Ingrid Freire Hass, explica que no Brasil, por ser um país ocidental, capitalista e eurocêntrico, foi instalada uma cultura invisível do "NósxEles", em que somos apresentados ao mundo como país subdesenvolvido quando comparado com as nações colonizadoras. Essa perspectiva é adotada de forma geral em cima de outros territórios e vem se intensificando com a modernização.

Por esse motivo, Milton Santos (2003) não acredita nesse modelo de mundo globalizado que é vendido diariamente ao longo de décadas. Para ele, o termo correto para definir o atual sistema-mundo é o "Globalitarismo", formado pelo totalitarismo que as nações hegemônicas estabelecem sobre outras culturas e povos. Dessa forma, o "globalitarismo" consiste na dominação das culturas europeias superiores em cima de povos subalternos, o que acaba por aumentar o abismo entre ricos e pobres.

Como bem coloca Milton, "Vivemos num mundo confuso e confusamente percebido" (2003, p. 09). Nessa lógica, acredita o autor que a globalização apresenta três diferentes percepções: A globalização como fábula, no sentido de que o diálogo contado não é o mesmo vivido, ou seja, a globalização não é global; A globalização como ela é, digo, perversa; E a globalização como ela pode ser, perspectivas de um novo modelo.

Nesse sentido, no atual momento, a globalização é de fato presente para grande parcela da humanidade de maneira perversa. Isso pois, a competitividade instaurada atua como excludente de qualquer forma de compaixão. O tempo, não corre igual para todos na medida em que os autores do mundo capitalista possuem o controle social sobre ele. E por fim, a confusão de espírito presente dentro de nós, impede a real compreensão de mundo e do nosso papel com a humanidade (MILTON, 2007).

Assim, diante desse cenário exibido, é que o universalismo europeu apresenta-se como um mecanismo criminalizante das populações mais vulneráveis. Isso pois, esse modelo de sustentação com que o mundo foi estruturado, mostra-se como a raiz de problemas como as desigualdades, aumento das crises humanitárias, desemprego em massa, desequilíbrio ambiental e dentre outras catástrofes que fazem com que milhares de pessoas migrem para outras localidades em busca de melhores condições de vida.

Deste modo, quando prioriza-se determinadas regiões do globo em detrimento a outras, também cria-se estereótipos. Assim, é dentro dessa noção de certo e errado, de bom ou mau, de rico e pobre, de globalizado ou não, que determinados grupos sociais fazem parte da chamada seletividade penal na medida em que seus corpos se apresentam como marcadores da criminalização. Por conta disso, é que as mulheres imigrantes forçadas pelo tráfico de drogas não possuem seus direitos humanos assegurados e apresentam-se como risco para a sociedade, quando na verdade são vítimas das bases de sustentação do atual sistema-mundo.

Para que esse modelo seja superado, a fim de que os direitos humanos, a democracia e a globalização sejam alcançadas de forma mais equitativa, tanto Immanuel Wallerstein quanto Milton Nascimento sugerem mudanças no sentido de expansão de direitos e garantias. Desse modo, é necessário um avanço para o que Wallerstein chama de "universalismo universal". Dessa forma, deve-se ocorrer a superação do eurocêntrico pela expansão dos direitos, em especial dos direitos humanos, em todas as populações, com maior interesse nos países de terceiro mundo (2007).

Para que isso seja possível, Wallerstein sugere que "apreciación global necesita una base concreta diferente, empero, una estructura mucho más equitativa que cualquiera que hayamos construido hasta ahora" (2007, p. 45). Dessa forma, avançar no sentido de expansão dos direitos humanos e diminuição de interferências estatais, sobretudo dos Estados soberanos dentro das questões relativas ao desenvolvimento social, é o início para a construção de novas estruturas. Entretanto, ao que tudo indica os últimos acontecimentos com relação ao fechamento das fronteiras, o sistema internacional vem alcançando voos mais curtos.

Com relação a Milton Santos e sua ideia da real globalização, para que seja então superada a atual fase de globalitarimos, proposta por nações hegemônicas, é necessária uma outra globalização. Para ele, os conceitos como de democracia, opinião pública, cidadania encontram-se ultrapassados e necessitam de um reexame, principalmente naquelas localidades em que seus conceitos nunca chegaram nem perto de serem aplicados na prática. "Nossa grande tarefa, hoje, é a elaboração de um novo discurso, capaz de desmitificar a competitividade e o consumo e de atenuar, senão desmanchar, a confusão dos espíritos" (SANTOS, 2003, p. 27).

Impõe-se, portanto, para além de mudanças do atual sistema-mundo, o desenvolvimento e aplicação de política culturais, de migração e penais específicas para romper com o que já está perpetuado em relação

ao estereótipo do traficante de drogas e também das mulheres imigrantes, pobres e periféricas a fim de erradicar o preconceito que os cerca.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho verifica o fluxo migratório das mulheres imigrantes forçadas pelo tráfico de drogas, e os mecanismos criminalizantes do universalismo europeu. Assim, pode-se constatar que a atual política internacional de guerra às drogas potencializa a violação de direitos humanos, e que, a raiz desse problema encontra-se nas bases do universalismo europeu, que criminaliza essas mulheres na medida em que seus direitos humanos são negados, o que acarreta seletividade penal.

Dessa forma, em primeiro momento pode-se perceber que as crises humanitárias enfrentados pelos países ditos como periféricos, são problemas globais. Isso ocorre devido as interconexões tanto de suas causas, como de seus efeitos, ou seja, da intensificação da desigualdade que provocam o aumento dos Estados afundados, anteriormente mencionados, e com isso, aumento das diásporas para outros territórios.

Nesse sentido, as pessoas que sofrem de violação de direitos humanos são aquelas que se tornam imigrantes em busca de vida digna. No que diz respeito as mulheres, em função da sua alta vulnerabilidade acrescida pelo gênero e pelo deslocamento forçado, acabam tornando-se alvos do sistema penal, possuindo a política criminal transnacional de guerra como um poderoso instrumento de violação de seus direitos humanos fundamentais.

Com relação as bases criminalizantes do universalismo europeu, pode-se depreender que seus mecanismos criminalizam essas mulheres na medida que impede a universalização dos direitos, bem como seleciona para quem e sobre quem ele pertence. Assim, quando ocorre a supremacia de um pensamento europeu único, acontece seletividade dos espaços globais e intensificações de violações humanas nas regiões em que são marcadamente mais vulnerais.

Deste modo, de acordo com tudo o que foi exposto, e buscando responder o problema de pesquisa, verifica-se que: A atual política transnacional de guerra às drogas intensifica a violação de direitos humanos dessas mulheres imigrantes forçadas, visto que não é conferido à elas grau de refúgio ou ajuda humanitária. Por conta dessa política, em conjunto com bases de valores universais europeus, é que essas mulheres periféricas são vistas pelos agentes da Polícia Federal como pessoal com potencial conduta delitativa, o que as levam ao encarceramento e não ou refúgio.

Por fim, e diante do exposto, buscou-se nesse artigo pensar no desencarceramento, descriminalização, efetivação dos direitos humanos e medidas que sejam capazes de promover uma nova roupagem para o atual contexto de globalização. Por ser um tema que se encontra em constante mutação, uma vez que as sociedades, políticas e culturas mudam a todo momento, não se pretende aqui esgotar ou limitar as discussões sobre o assunto, mas sim levar adiante para futuros projetos.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. São Paulo. Zahar. 2017.

INSTITUTO Terra, Trabalho e Cidadania. Gênero, migração e encarceramento: cruzando as fronteiras da política de drogas. São Paulo. **ITTC**, [S. l.]. [2019]. Disponível em: <https://www.ittc.org.br/wp-content/uploads/2021/06/G%3%aanero-Migra%3%a7%3%a3o-Encarceramento-Cruzando-as-fronteiras-da-pol%3%adica-de-drogas.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2021.

HASS, Ingrid Freire. Realidade hegemônica e universalismo europeu: a colonialidade do poder. **Revista da faculdade de direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 37, p. 99-115, 2017.

MARTINE, George. A globalização inacabada migrações internacionais e pobreza no século 21. **São Paulo em perspectiva**, v. 19, n. 3, p. 3-22, jul./set. 2005.

MENEZES, Gabriela. *et al.* **Migrantes em conflito com a lei**: olhando para a questão étnico-racial entre as mulheres latino-americanas e caribenhas. São Paulo. 05 jul. 2020. Disponível em: <http://ittc.org.br/boletim-banco-dados-7-mulheres-negras-latinas-caribenhas/>. Acesso em: 09 ago. 2021.

MORAES, Ana Luisa Zago de. **Crimigração**: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. Porto Alegre: EDIPUCRS. 2016.

PEREIRA, Gustavo de Lima. **Direitos humanos e migrações forçadas**: introdução ao direito migratório e ao direito dos refugiados no Brasil e no mundo. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2019.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SERRA; SOUZA; CIRILLO. **Guerra às drogas no Brasil contemporâneo**: proibicionismo, punitivismo e militarização da segurança pública. Rio de Janeiro: UFJF. v. 15, n. 2, 2020.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Universalismo europeu**: El discurso del poder. México. Siglo XXI de España Editores, S.A. 2007.

NOTAS ACERCA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO INDIVÍDUO NO PROCESSO DE DECISÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: UM OLHAR SOBRE A PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PELOTAS

Lucas Moreschi Paulo²¹

Nathália Soares Corrêa²²

1 INTRODUÇÃO

O texto constitucional de 1988 é um marco na democratização e no reconhecimento dos direitos sociais. Articulada com tais princípios, a Constituição alargou o projeto de democracia de forma a reconhecer a participação social como um dos elementos-chave na organização das políticas públicas. De fato, é inegável que, com a Constituição de 1988 a

²¹ Advogado. Mestrando em Direito pela Fundação Escola Superior do Ministério Público na linha de pesquisa Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais. Graduado em Direito pela FMP. Bolsista do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Bolsista do Grupo de Pesquisa Colisão de Direitos Fundamentais e o Direito como Argumentação, coordenado pelo Prof. Dr. Anizio Pires Gavião Filho, e pesquisador do Grupo de Pesquisa Teoria do Direito: Academia à Prática, coordenado pelo Prof. Dr. Francisco José Borges Motta, ambos do PPGD – Mestrado da FMP e vinculados no CNPq ao Grupo de Estudos Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais. Integrante do ÆQUITAS – Grupo de Estudos e Pesquisa em Filosofia do Direito, coordenado pela Prof.^a Dr.^a Raquel Fabiana Lopes Sparemberger, vinculado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4330914363996350>. E-mail: lucasmoreschipaulo@gmail.com.

²² Advogada. Mestranda na Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS). Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pelotas (UCPel). Pesquisadora dos Grupo de Estudos “Teoria do Direito: da academia à prática”, sob a coordenação do Prof. Dr. Francisco José Borges Motta, do Programa de Pós-Graduação em Direito da FMP e vinculado no CNPq ao Grupo de Estudos Tutelas à Efetivação dos Direitos Transindividuais. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1335513585168138>. E-mail: soarescorrean@gmail.com.

participação social passa a ser valorizada não apenas quanto ao controle do Estado, mas também no processo de decisão das políticas sociais e na sua implementação, em caráter complementar à ação estatal.

O processo de implementação de políticas públicas envolve a execução de ações com vistas a operacionalizar objetivos definidos. Neste artigo se assume que a implementação deve ser compreendida como uma dinâmica, que revela e constrói trajetórias, conformando um diálogo entre subjetividades e temporalidades, revelando uma dimensão histórica, coletiva e social. Assume-se, a partir daí, que as instituições educacionais são arenas complexas, nas quais as interações e ações dos sujeitos que lá atuam influenciam o processo de implementação e ajudam a desvendar as dinâmicas que ali são construídas. Tais elementos, em maior ou menor grau, induzem novas estratégias e contribuíram para que o cotidiano das escolas e dos atores a essas vinculados fosse modificado, alterando a dinâmica desses espaços e, conseqüentemente, o processo de implementação de políticas educacionais.

O presente trabalho, portanto, no sentido de responder o questionamento acerca de como se dá a participação social dos indivíduos no processo de decisão e implementação de políticas educacionais no exemplo privilegiado do município de Pelotas, apresenta uma análise a partir da perspectiva do Plano Municipal de Educação do referido município, de forma a demonstrar que agentes de base são inseridos nessa discussão como sujeitos e atores relevantes no processo de implementação no nível local. As instituições educacionais, em nível municipal são, portanto, analisadas como uma das instâncias em que a política educacional se materializa e como espaços nos quais a política é transformada a partir da atuação dos profissionais que nessa atuam, sujeitos que interpretam e traduzem as políticas educacionais no contexto da prática.

De forma a concluir, com isso, que a importância da participação social nos processos de decisão e implementação de políticas educacionais se dá, pois é através da colaboração de todos que se torna possível garantir a transparência da tomada de decisões, bem como das estratégias elencadas e do monitoramento constante.

2 DO CONSTITUCIONALISMO LIBERAL AO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS-SOCIAIS NO SISTEMA NORMATIVO

Na acepção atual, Constituição e constitucionalismo são conceitos historicamente recentes. Como se sabe, o Estado moderno surge, ao final

da Idade Média, sobre as ruínas do feudalismo e associado ao absolutismo do poder real. A autoridade monárquica, perante a Igreja e os senhores feudais, passa a fundar-se no direito divino e no conceito de soberania que então se delineava, elemento decisivo para a formação dos Estados nacionais (BARROSO, 2018).

José Afonso da Silva (2014) pontua que não raro se fala em constitucionalismo da antiguidade e constitucionalismo medieval, mas essas expressões constituem abuso de um conceito que é moderno e preciso. Portanto, por “constitucionalismo” só se deve entender o movimento político, filosófico, cultural, voltado para a conquista de documentos constitucionais em que se fixam princípios liberais-democráticos, visto que o constitucionalismo nasceu como meio de limitar a ação do poder e garantir a vigência dos direitos da pessoa humana, por meio de uma constituição escrita. O modo de ser do Estado passou a se caracterizar racionalmente por meio de uma constituição escrita, sua lei suprema.

No mesmo sentido, Canotilho (2003, p. 47) apregoa que o constitucionalismo resultante do texto constitucional, em sentido moderno, apresenta inúmeras raízes diacrônicas e espalhadas pelo globo. De modo que não há um único constitucionalismo, mas vários movimentos originários de uma grande movimentação humana, todas com corações nacionais, mas ímpetos universais. É uma “complexa tessitura histórico-cultural”.

Para Barroso (2018), as Constituições possuem vocação de permanência. Idealmente, nelas têm abrigo as matérias que, por sua relevância e transcendência, devem ser protegidas da política ordinária. A constitucionalização retira determinadas decisões fundamentais do âmbito de disposição das maiorias eventuais. Nada obstante isso, as Constituições não são eternas nem podem ter a pretensão de ser imutáveis. Todas as Cartas Políticas preveem mecanismos institucionais para sua própria alteração e adaptação a novas realidades.

Releva anotar, segundo Streck (2013), que em relação a Constituição escrita podem ser acrescentadas outras características, quais sejam, a legitimidade e a função. Quanto a legitimidade, a Constituição escrita se sustenta em dois elementos: o conteúdo mesmo de seu texto e o fato de emanar de vontade do povo. Ou seja, o moderno constitucionalismo está ligado por um lado, aos princípios jusnaturalistas com sua obra de racionalização do direito vigente e, por outro lado, à “revolução democrática” da segunda metade do século XVIII, que, culminando o processo de secularização não se fundamenta mais, como no medievo, no direito divino do rei nem na tradição, mas sim, no

consenso racional dos cidadãos, donde se depreende a importância das teorias contratualistas e da metáfora do “contrato social”, aparecendo, portanto, a Constituição como a explicitação desse “contrato”.

A segunda característica se refere a função, isto é, quer-se uma Constituição escrita não somente para impedir um governo autoritário e instaurar em seu lugar um governo limitado, mas também, garantir os direitos dos cidadãos, impedindo que o Estado os viole (STRECK, 2013). Fernando Atria (2005) assevera que, no limiar do século XVIII, a burguesia começou a demandar de modo cada vez mais categórico o reconhecimento de certos bens que para ela eram importantes. A burguesia havia crescido dentro, e junto, do Estado-nação, que, quase por definição, governava uma sociedade dividida em classes, colocando-se acima e além delas. Mesmo quando a burguesia já havia se estabelecido como classe dominante, delegara ao Estado todas as decisões políticas. Só quando ficou patente que o Estado-nação não se prestava como estrutura para maior crescimento da economia capitalista, a luta latente entre o Estado e a burguesia se transformou em luta aberta pelo poder (ARENDETT, 2013).

Neste sentido, houve a necessidade e até mesmo exigência de que certos direitos fossem reconhecidos, direitos estes que assegurariam à burguesia fundamentalmente proteção frente à arbitrariedade do político. Pode-se dizer que o reconhecimento desses direitos foi paulatino, mas apenas ao final do século XVIII a luta ideológica para estabelecê-los foi ganha, ou seja, foi a partir desse período que houve o reconhecimento dos chamados direitos civis e políticos e que se estruturou o conceito de Estado de Direito (ATRIA, 2005).

Neste ponto torna-se importante o destaque de duas notas centrais do Estado de Direito, quais sejam, do *princípio da distribuição*, segundo o qual a liberdade dos indivíduos é anterior ao Estado, e, portanto, em princípio ilimitada, enquanto a faculdade do Estado para invadi-la é, em princípio limitada; e o *princípio de organização*, que entende o poder do Estado como desmembrado em diversos órgãos, se justificando pela necessidade de criar estruturas institucionais que garantam o gozo dos direitos “naturais” dos indivíduos (ATRIA, 2005).

Portanto, os direitos desta – que depois foi chamada de “primeira geração” – “irromperam historicamente da mão da revolucionária ideia de que o político era uma associação não-natural, vale dizer, uma associação constituída de humanos de modo artificial”. A partir daí, reconheceu-se que os direitos eram aquilo que os indivíduos detinham antes da constituição do Estado, e, desta forma, justificava-se a ideia de constituir a comunidade política. Logo, os direitos eram, por

consequência, naturais, no sentido de que eram ontologicamente prévios à existência da comunidade política, de forma que o respeito a esses direitos converteu-se no fundamento da autoridade dos novos sistemas políticos (ATRIA, 2005, p. 10-11).

Importante frisar que desde o surgimento do Estado Liberal, na segunda metade do século XVIII, o mundo viveu algumas ondas de constitucionalização, com a elaboração de constituições por diferentes Estados, dentro de determinado período e circunstâncias históricas. Embora as primeiras constituições ainda respondessem ao esquema do princípio monárquico, com o passar dos séculos e com características sendo incorporadas, houve uma “revolução” no papel constitucionalista. Vale destacar que o Estado Liberal era comprometido exclusivamente com uma ideologia liberal, onde nele, em princípio, não existia conflito ideológico entre classes pois havia uma classe hegemônica que dominava o universo político-jurídico. Portanto, o Estado Liberal pode ser entendido como um Estado em que havia certo distanciamento entre o poder e a sociedade, onde vigorava apenas uma garantia formal de direitos de igualdade, não sendo visto uma normatividade endereçada a fomentar ações estatais positivas (PORTO, 2006).

Para Atria (2005, p. 11-12), na visão liberal, são os direitos individuais que constituem o núcleo duro de legitimidade, porquanto o Estado torna-se mero instrumento apto ao cumprimento de obrigações para com os indivíduos entre si, e para com ele próprio e seus agentes. Neste interím, pode-se aferir que – no paradigma liberal – a Constituição formal demonstrava-se divorciada da relação sociedade e Estado, e desta forma é inegável admitir que a crise do liberalismo se instalou, sobretudo, em decorrência da inefetividade do texto constitucional em relação a realidade concreta que lhe cabia regular. Neste sentido assevera Pedro Rui da Fontoura Porto (2006, p. 69), no sentido de que entre os governos totalitários e o crescente conflito entre as classes sociais, cresce o abismo que se cavava entre promessas constitucionais idealistas e os efeitos do formalismo constitucional. Eis o início de uma grave instabilidade constitucional e estatal, porquanto é impossível dissociar direito constitucional e infraconstitucional em categorias estáticas, porquanto todo o sistema deve conversar.

É sabido que ao longo do século XIX, o liberalismo e o constitucionalismo se difundiram e se consolidaram na Europa. Já no século XX, no entanto, sobretudo a partir da Primeira Guerra, o Estado ocidental tornou-se progressivamente intervencionista, sendo rebatizado de Estado social. Dele já não se esperava apenas que se abstinhasse de interferir na esfera individual e privada das pessoas. Ao contrário, o

Estado, ao menos idealmente, tornava-se instrumento da sociedade para combater a injustiça social, conter o poder abusivo do capital e prestar serviços públicos para a população. Como natural e previsível, o Estado social rompeu o equilíbrio que o modelo liberal estabelecera entre público e privado. De fato, com ele se ampliou significativamente o espaço público, tomado pela atividade econômica do Estado e pela intensificação de sua atuação legislativa, regulamentar, e pelo planejamento e fomento a segmentos considerados estratégicos (BARROSO, 2018). Nessa perspectiva, Medeiros Junior (2018, p. 15) afirma que o lapso entre o Estado Liberal e o Estado Social traça o chamado constitucionalismo social, com a consagração dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Das origens até os dias de hoje, a ideia de Constituição – e do papel que deve desempenhar – percorreu um longo e acidentado caminho. O constitucionalismo liberal, com sua ênfase nos aspectos de organização do Estado e na proteção de um elenco limitado de direitos de liberdade, cedeu espaço para o constitucionalismo social. Direitos ligados à promoção da igualdade material passaram a ter assento constitucional e ocorreu uma ampliação notável das tarefas a serem desempenhadas pelo Estado no plano econômico e social (BARROSO, 2018). Com a proposta do Constitucionalismo Contemporâneo – também chamado de *neoconstitucionalismo* – pretendeu-se instrumentalizar a força normativa do direito, no sentido de tornar justas as relações sociais. O Estado Social ganhou espaço no período do pós-guerra e com o advento dos direitos humanos de segunda dimensão, que exigiram do Estado prestações positivas no sentido de concretização e efetivação de direitos sociais, como educação, saúde, etc. (PORTO, 2006).

Deste modo, com as Constituições democráticas do século XX, o aspecto da Constituição como norma diretiva fundamental assume papel de destaque, aspecto que coloca o texto constitucional em posição de dirigente de poderes públicos e possibilita o condicionamento à particulares, assegurando a realização de direitos fundamentais sociais. Portanto, a nova concepção de constitucionalismo une a ideia de Constituição como norma fundamental com a noção de norma diretiva fundamental. Além disso, o caráter inovador assumido pelo constitucionalismo contemporâneo tem influenciado poderosamente em determinados aspectos implícitos na constitucionalização do direito (STRECK, 2013).

Para Streck (2013), o Estado Democrático de Direito é considerado um novo paradigma, no qual o direito assume um papel de transformador de realidades fáticas e de transformação em relação a crise do Estado Social, de modo que pela escassez das políticas públicas, colocava-se em

risco a realização dos direitos. Assim, o novo paradigma de direito instituído pelo Estado Democrático de Direito proporciona a superação do “Direito-enquanto-sistema-de-regras”, fenômeno que só se torna possível a partir de comandos e valores democraticamente legitimados, e que se sobressaem representativos e efetivos (STRECK, 2014).

Mais ainda, é preciso ter claro que o Estado Democrático de Direito liga-se inexoravelmente à função transformadora que o direito assume. Da ideia de direito como ordenação e até mesmo de promoção, sendo possível que se diga que exsurge um papel para o Direito que vai muito além da Constituição, enquanto mero instrumento para a aferição da parametricidade formal. A partir desse momento, parece não restar dúvidas de que houve uma alteração substancial no papel a ser desempenhado pelas Constituições. Seus textos possuem determinações de agir; suas normas possuem eficácia, já não sendo mais lícito desclassificar os sentidos exurgentes desse *plus* normativo representado pela ideia de que a Constituição constitui a ação do Estado (STRECK, 2013).

Na linha do que foi exposto, o Estado percorreu, ao longo do século XX, uma trajetória pendular. Começou liberal, com funções mínimas, quando ainda se afirmavam os direitos políticos e individuais. Tornou-se social após o primeiro quarto, assumindo encargos na promoção de direitos sociais. Na virada do século, estava neoliberal, concentrando-se na atividade de regulação, abdicando da intervenção econômica direta, em um movimento de desjuridicização de algumas conquistas sociais (BARROSO, 2018).

O Estado contemporâneo tem o seu perfil redefinido pela formação de blocos políticos e econômicos, pela perda de densidade do conceito de soberania, pelo aparente esvaziamento do seu poder diante da globalização. Mas não há qualquer sintoma de que esteja em processo de extinção ou de que a ele será reservado um papel secundário. O Estado ainda é a grande instituição do mundo moderno. Mesmo quando se fala em centralidade dos direitos fundamentais, o que está em questão são os deveres de abstenção ou de atuação promocional do Poder Público. Superados os preconceitos liberais, a doutrina publicista reconhece o papel indispensável do Estado na entrega de prestações positivas e na proteção diante da atuação abusiva dos particulares (BARROSO, 2018).

Barroso (2018) aduz que a constitucionalização do Direito, potencializada por algumas características associadas ao contexto filosófico do pós-positivismo tem tornado o debate jurídico atual extremamente rico e instigante. Nele têm-se colocado temas que definirão o futuro da Constituição, dentre os quais: o papel do Estado e suas

potencialidades como agente de transformação e de promoção dos direitos fundamentais; a legitimidade da jurisdição constitucional e da judicialização do debate acerca de determinadas políticas públicas; a natureza substantiva ou procedimental da democracia e o conteúdo das normas constitucionais.

Nesta ótica, em tempos de enfrentamento entre constitucionalismo contemporâneo e positivismo em suas várias correntes e tudo o que isso representa para uma sociedade díspar e carente de realização de direitos como a brasileira, é fundamental que se tenha espaço para discutir problemas metodológicos da teoria jurídica contemporânea (interpretação, aplicação e correção), diante da (in)determinabilidade do Direito e da crise de efetividade da Constituição, problemática que assume relevância ímpar em países de modernidade tardia como o Brasil. A rapidez com que se alteram os cenários político-econômico, aliada à crescente complexidade da sociedade, tem exigido um profundo redimensionamento do papel do Direito e das instituições jurídicas no corpo social. E mais, a profunda crise de paradigmas que atravessa o Direito, a partir de uma dogmática jurídica refém do positivismo jurídico cujo resultado final é uma mixagem de vários modelos jusfilosóficos, acabam guardando um traço comum, qual seja, o arraigamento ao esquema sujeito-objeto (STRECK, 2013).

Neste ínterim, o modelo jurídico de cunho marcadamente conservador – no mais das vezes indiferente às pressões das massas populares e às lutas pelo direito a ter direitos, infenso a mecanismos de tutela e controle jurisdicional no que diz respeito aos atos da Administração Pública e de seus agentes, sobretudo no âmbito do delineamento e da efetivação das políticas públicas – vem sendo paulatinamente superado por um (novo) modelo de Estado inclusivo, marcadamente social, que assume obrigações onerosas (de efetiva intervenção) perante os cidadãos e que, ao buscar efetivá-las, dialoga com os anseios dos mais diferentes conjuntos de atores sociais, concertando-os. Admite-se, neste contexto, a existência de um *continuum* entre uns e outros direitos, inclusive entre direitos civis, políticos e sociais, sem que nem as obrigações que eles contêm, nem o caráter da sua formulação possa convertê-los em direitos de livre configuração legislativa, tampouco em direitos cuja efetividade fica adstrita à esfera discricionária do gestor público (SCHWARZ, 2016).

Em um contexto marcado pela autêntica mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, que passaram por diversas transformações, tanto no que diz respeito ao seu conteúdo, mas também no que concerne a sua titularidade, eficácia e efetivação, fala-se, que esses

direitos fundamentais, ao menos no âmbito de seu reconhecimento nas primeiras Constituições escritas, são o produto peculiar do pensamento liberal burguês do século XVIII, de marcado cunho individualista, surgindo e afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não intervenção do Estado e uma esfera de autonomia em face de seu poder (SARLET, 2010).

O pensamento vigente na época, de viés individualista e originado da doutrina iluminista que ensejou a primeira dimensão²³ de direitos fundamentais²⁴, dá margem, com os graves problemas sociais advindos do impacto da industrialização e ante os movimentos reivindicatórios para seu reconhecimento, à segunda dimensão de direitos fundamentais, de cunho positivo (diferentemente dos anteriores, de cunho negativo) caracterizada pela atuação positiva do Estado, caracterizando-se por outorgar ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, etc., revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas (SARLET, 2010).

Nesta ótica, ensinou Paulo Bonavides (2011, p. 564) os direitos da segunda geração têm seu nascedouro no século XX, sendo os direitos sociais, culturais e econômicos, bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo nos Estados sociais, fruto da germinação ideológica e antiliberal do século XX. Seus valores

²³ Os direitos fundamentais são tradicionalmente classificados em três gerações, também chamadas de dimensões por grande parte da doutrina, entendendo-se que o uso da terminologia “geração” remeteria a uma ideia de sucessão, substituição, onde os últimos se sobreporiam aos primeiros, mostrando-se incompatível com uma visão de integração, complementaridade e fortalecimento destes direitos constitucionalmente reconhecidos. Assim, a classificação dimensional dos direitos se dá apenas como referência histórica e cronológica do surgimento dos direitos fundamentais e sua recepção no âmbito constitucional mundial.

²⁴ A positivação dos direitos fundamentais traz um marco jurídico, a partir do século XVIII, principalmente a partir da Revolução Francesa, com a Declaração dos Direitos do Homem (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*). Por este motivo também pode-se notar que o núcleo da esfera de proteção dos direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira dimensão correspondem ao lema de tal revolução: liberdade, igualdade, fraternidade. Importante destacar neste ponto as declarações americanas de direitos formuladas quando da sua independência da Inglaterra (*Bill of Rights*).

fundamentante é o da igualdade. É nesse contexto que os direitos sociais passaram a integrar as Constituições ao longo do século XX, assumindo a posição de direitos fundamentais. Essa conquista formal foi um fator relevante para a transformação do constitucionalismo contemporâneo em grande parte dos países ocidentais. No entanto, os direitos sociais não estavam inseridos e compatibilizados com teorias políticas e econômicas que lhes respaldassem tanto quanto ocorreu com os direitos civis e políticos. Pode-se dizer então, que houve, de certa maneira, um “casamento perfeito” entre direitos civis e políticos com ideias políticas e econômicas dominantes.

No Brasil, com a Constituição de 1824, assim como com as Constituições francesas de 1793 e 1848 e a alemã de 1849, o direito a prestações sociais foram previstos, e hoje, estão consubstanciados e preconizados pelo artigo 6º da Constituição Federal, como o direito ao ensino público e gratuito, à saúde pública, à alimentação, à moradia etc. Pode-se dizer que a evolução do processo de reconhecimento e afirmação dos direitos fundamentais, marcadas pelas diversas dimensões – aqui abordadas – revelam que os direitos fundamentais constituem categoria materialmente aberta e mutável, ainda que seja possível observar certa permanência e uniformidade neste campo (SARLET, 2010). Norberto Bobbio (2004) aduz que o fato dos direitos fundamentais estar em contínua ampliação não só demonstra que o ponto de partida do hipotético estado de natureza perdeu toda plausibilidade, mas também que deveria nos tornar conscientes de que o mundo das relações sociais de onde essas exigências derivam é muito mais complexo, e de que, para a vida e para a sobrevivência dos homens, nessa “nova sociedade”, não bastam os chamados direitos fundamentais, como os direitos à vida, à liberdade e a propriedade. Prova disso que as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade. Segundo o autor, cabe considerar, de resto, que as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico; e que, com relação à própria teoria, são precisamente certas transformações sociais e certas inovações técnicas que fazem surgir novas exigências, imprevisíveis e inexecutáveis antes que essas transformações e inovações tivessem ocorrido.

A despeito desses e de todos os demais aspectos citados, destaca-se que, o mais importante, segue sendo a adoção de uma postura ativa e responsável de todos (governantes e governados), no que concerne à afirmação e à efetivação dos direitos fundamentais – de todas as

dimensões – numa ambivalência necessária heterogênea e multicultural, pois apenas assim estar-se-a dando os passos indispensáveis à afirmação de um direito constitucional “altruísta” e “fraterno” (SARLET, 2010).

3 O DIREITO À EDUCAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DO INDIVÍDUO COMO MARCO NO PROCESSO DE DECISÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O EXEMPLO PRIVILEGIADO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS PELA PERSPECTIVA DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PELOTAS

O presente capítulo diz respeito, exclusivamente, ao objeto de estudo do presente trabalho, qual seja, o direito fundamental à educação e a participação social do indivíduo no processo de formação e implementação de políticas educacionais.

Para tanto, no primeiro momento se buscará explicitar de que forma o direito a educação está previsto no texto constitucional e quais políticas públicas existem para garantir efetividade a este direito. E, por fim, se fará uma contextualização da operacionalização da política pública de educação no âmbito municipal de Pelotas, tendo como objeto de análise o Plano Municipal de Educação, nos processos de decisão e implementação de metas relacionadas à política pública daquele município, de modo que se busca demonstrar, através da colaboração de todos, a possibilidade de garantia da transparência na tomada de decisões, bem como nas estratégias elencadas e no monitoramento constante.

A educação, deve ser considerada como um processo global de aperfeiçoamento do ser humano para a vida, visando com isso seu pleno desenvolvimento, conseqüente qualificação para o trabalho e seu preparo para o exercício da cidadania. Dentro do contexto democrático, a educação – principalmente em seu aspecto político e moral – ganha destaque uma vez que permite o preparo e o desenvolvimento do educando para o exercício da cidadania, pela conscientização e prática dos direitos e deveres democráticos, e pela compreensão dos problemas políticos, sociais, econômicos, ambientais e culturais (FERREIRA, 2004).

Garcia (2004, p. 149) destaca que a educação, longe de ser um adorno ou o resultado de uma frívola vaidade, possibilita o pleno desenvolvimento da personalidade humana. Sendo esta um requisito indispensável à cidadania. É com a efetiva educação que os indivíduos podem compreender seu local no mundo, o alcance de suas liberdades, a forma de exercício de seus direitos e a importância de seus deveres para

com a sua comunidade, permitindo a sua integração em uma democracia efetivamente participativa, e tornando-lhe parte ativa do processo democrático-social.

Ao longo da história político-institucional do Brasil, é possível perceber que a temática relacionada a educação vem sendo prevista e disciplinada por diversas Cartas Constitucionais. Na Constituição Imperial de 1824, havia previsão de “direito à educação”, porém, de forma muito sucinta. Referia-se no capítulo relativo as garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos, a gratuidade da instrução primária (FERREIRA, 2004). A Constituição do Império – denominada Constituição Política do Império do Brasil –, em seu artigo 179 25 dispunha sobre a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, neste contexto sendo possível perceber a estreita vinculação entre a instrução primária e a concreção de outros direitos de natureza constitucional, como direitos políticos e liberdade (GARCIA, 2004).

Já a Constituição de 1891 – primeira Constituição Republicana, denominada Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – fez referência ao direito à educação, em linhas gerais, dispôs sobre a obrigação do Congresso em “animar no país o desenvolvimento das letras, artes e ciências²⁶”, em “criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados²⁷” e em “prover a instrução secundária no Distrito Federal²⁸” (GARCIA, 2004), além disso, dispôs que seria leigo o ensino ministrado em estabelecimentos públicos²⁹ (FERREIRA, 2004).

Com a Revolução de 1930, foi criado o Ministério da Educação Pública, o que pode ser visto como afirmação de nova consciência do

²⁵ A Constituição Política do Império do Brasil, promulgada em 25 de março de 1834, dispunha em seu artigo 179 que: “A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte”.

²⁶ Art. 35, § 2º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

²⁷ Art. 35, § 3º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

²⁸ Art. 35, § 4º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

²⁹ Art. 72, § 6º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

problema educacional do país (FERREIRA, 2004). Após, com a Constituição de 1934 foi estabelecido que a União detinha competência para traçar as diretrizes e bases da educação nacional, bem como a prerrogativa de fixar o “plano nacional de educação”. Proclamava-se, no texto constitucional, que a educação era um direito de todos e dever do Estado, assegurando a gratuidade do ensino primário – conforme as demais – extendendo, neste contexto, aos adultos (FERREIRA, 2004). A presente Constituição dedicou todo um capítulo à educação e à cultura, tendo reservado os artigos 148 até 158 a matéria (GARCIA, 2004).

A Constituição de 1937, por sua vez, surgiu dotada de outro enfoque. A partir dela ficou estabelecido que a educação era instrumento a serviço da unidade moral e política de nação e ao incremento das forças de produção do nosso país. E posteriormente, com o retorno da democracia, foi promulgada a Constituição de 1946 retomando e aperfeiçoando o sistema adotado em 1934. Após tendo sido promulgada, em 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/6130). Com a Constituição de 1967, tornou-se obrigatório no país, o ensino dos sete aos quatorze anos de idade para todos, bem como o prosseguimento da gratuidade nos estabelecimentos primários oficiais (FERREIRA, 2004).

Com o advento da Constituição de 1988, fruto do processo de redemocratização do Estado brasileiro, houve uma grande reformulação na área educacional disposta no texto constitucional, cujas finalidades foram identificadas como: pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (FERREIRA, 2004).

A Constituição de 1988 dedicou a seção, compreendida entre os artigos 205 e 214 ao direito a educação. O artigo 205 contém uma declaração fundamental que, combinada com o artigo 6º, eleva a educação ao nível dos direitos fundamentais do homem. É nesse contexto que se pode afirmar que a educação é um direito de todos, com o que esse direito é informado pelo princípio da universalidade. Realça-lhe o valor jurídico, por um lado, a cláusula “a educação é um dever do Estado e da família”,

³⁰ A presente Lei foi revogada, vigendo hoje, como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional a lei de nº 9.394/96 que estabelece – assim como o próprio nome aduz – as diretrizes e bases da educação nacional, buscando fomentar, como descrito no artigo 1º do texto legal: “os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.”

constante do mesmo artigo, que completa a situação jurídica subjetiva, ao explicitar o titular do dever, da obrigação, contraposto àquele direito (SILVA, 2014).

Neste “novo” cenário constitucional, cada um dos entes federativos deve comprometer, anualmente, um percentual mínimo da receita resultante de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino³¹. Portanto, a União não poderá aplicar menos de 18% (dezoito por cento) da receita proveniente de impostos, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão 25% (vinte e cinco por cento) no mínimo, de sua receita proveniente de impostos. No município de Pelotas, exemplo privilegiado do referido estudo, aplicou-se 31% da receita proveniente de impostos à manutenção e desenvolvimento da educação e do ensino no ano 2019. E, no ano de 2020, espera-se encerrar o período com 30% de recursos aplicados.

Para Garcia (2004, p. 167) “sendo a federação a forma de Estado adotada no Brasil, era necessário que, além das atribuições de ordem material, também a competência legislativa fosse disciplinada pela Constituição da República”. O artigo 22, XXIV da Carta Magna dispõe, portanto, que apenas à União compete legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. E em concorrência, aos Estados e ao Distrito Federal também compete legislar sobre educação, cultura, ensino e desporto, conforme disposição do artigo 24 do mesmo diploma legal, ao passo que as obrigações do Estado em busca da concretização do direito à educação estão dispostas no artigo 208, da CRFB/88.

Acerca do artigo supracitado, Garcia (2004, p. 168) destaca que:

o constituinte dispensou um tratamento nitidamente diferenciado ao ensino obrigatório, realçando que, além de dever do Estado, o que poderia soar como mera enunciação de uma norma programática, configura, independentemente de qualquer requisito étario, direito subjetivo da pessoa humana. Com isto, torna-se exigível a sua ampla e irrestrita efetividade. Essa norma indica, de modo inflexível, que, dentre as opções políticas estruturantes contempladas na Carta de 1988, o direito à educação fundamental foi considerado uma parcela indissociável de uma existência digna de tantos quantos vivem em

³¹ Artigo 212 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

território brasileiro, integrando o que se convencionou chamar de mínimo existencial.

Ainda, para o mesmo autor (GARCIA, 2004), as opções políticas do Constituinte não possuem o condão de engessar o contínuo desenvolvimento de uma sociedade democrática e nitidamente pluralista, ao contrário, respeitadas as decisões fundamentais consagradas na Carta Magna de 1988, nada impede a constante renovação da vontade popular, com a consequente expansão das concepções ideológicas prevalentes.

Com fulcro na Constituição Federal de 1988, foi editada em 13 de julho de 1990 a Lei nº 8.069, o Estatuto da Criança e do Adolescente, no sentido de ampliar o já disposto no texto constitucional. O artigo 208 do diploma infraconstitucional, dispõe praticamente os mesmos direitos que o artigo da Carta Magna, e, na mesma ótica, a Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – também reforçou garantias de acesso, conforme explicita o artigo 5º do referido diploma³².

Delineados os contornos básicos do direito à educação e a parcela mínima de recursos a ser fornecida aos residentes no território nacional,

³² Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigir-lo.

§ 1º O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá: I - recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica; II - fazer-lhes a chamada pública; III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no *caput* deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.

§ 5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.

busca-se apresentar, no presente momento, a proposta de documento base do Plano Municipal de Educação de Pelotas, delineando seu histórico e apresentando as diretrizes que orientam o referido documento.

Ao trabalho!

Com a publicação da Lei nº 13.005, em 24 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024, fez-se necessária a adequação do Plano Municipal de Educação, aprovado pela Lei nº 5.871, de 04 de janeiro de 2012 e pensado para o decênio 2011-2020. Este processo de adequação teve início em dezembro de 2014, com a participação de diversas instituições representativas da comunidade e da sociedade civil envolvidas com a educação no território de Pelotas.

Tendo a Secretaria Municipal de Educação e Desporto como condutora do processo, estiveram representadas: Conselho Municipal de Educação, Promotoria Regional da Educação, Secretarias Municipais de Cultura, Desenvolvimento Econômico e Turismo, Gestão Administrativa e Financeira, Justiça Social e Segurança, Qualidade Ambiental e Saúde, Câmara de Vereadores, 5ª CRE, Institutos de Ensino Superior (Universidade Católica de Pelotas, Universidade Federal de Pelotas, Faculdades Anhanguera e SENAC), Sistema S (SEST/SENAT – Serviço Social de Transporte/Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte, SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, SESI – Serviço Social da Indústria), Instituto Federal Sul-riograndense, Centro de Reabilitação de Pelotas (CERENEPE), Escola Especial Alfredo Dub, Associação Escola Louis Braille, Sindicato dos Municipários de Pelotas, Sindicato dos Professores do Ensino Privado (SINPRO/RS), Centro dos Professores do Rio Grande do Sul (CPERS), Associação dos Proprietários de Centros de Recreação de Pelotas (APROCRIP), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA) e Conselho Municipal de Políticas Públicas Sobre Drogas (COMDPEL). A culminância dessa primeira etapa deu-se com a Conferência Municipal de Educação que, por meio de delegados, aprovou as metas e estratégias que constituirão o arcabouço prático da educação em nosso município pelos próximos dez anos.

A readequação do atual Plano Municipal de Educação obedeceu ao disposto no artigo 6º do Plano Nacional de Educação que preconiza que “o município deverá promover a realização de pelo menos duas conferências municipais de educação até o final da década, com intervalo de até quatro anos entre elas, com o objetivo de avaliar e monitorar a execução do PME – 2011-2020 e subsidiar a elaboração do Plano Municipal de Educação para o decênio 2021-2030”. E artigo 7º, que dispõe que “as estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a

adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes municipais e estadual, podendo ser complementadas por mecanismos locais de coordenação e colaboração recíproca”. E também ao disposto no artigo 8º do Plano Nacional, quando diz que “os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta lei” (BRASIL, 2014).

Quanto as diretrizes que orientam o Plano Municipal de Educação, é preciso salientar que o mesmo se consubstancia na construção de um projeto que apresenta a educação como polo indutor de políticas públicas que perpassam por diversos setores que não só os tradicionalmente vinculados à educação. Com efeito, trata-se de um plano que se faz pela participação efetiva de variados segmentos da sociedade civil, comunidades escolares, Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e sindicatos, em consonância com o Plano Nacional de Educação. Mais do que garantir o acesso, qualifica a permanência, trabalhando em conjunto com a assistência social, por exemplo. A colaboração de todos é que garante a transparência da tomada de decisões, das estratégias elencadas e do monitoramento constante.

Neste interim, as diretrizes são: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; melhoria na qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; a valorização dos profissionais da educação e da comunidade escolar, de modo a fortalecer os Conselhos Escolares; elevação da escolaridade da população; e, por fim, promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Antes de adentrar nas metas previstas pelo Plano Municipal de Educação, faz-se necessária uma contextualização da realidade educacional do município para que seja esclarecido o contexto ora abordado.

Pois bem!

A Secretaria Municipal de Educação e Desporto atua em conformidade com a legislação vigente e em parceria com o Conselho Municipal de Educação formando o Sistema Municipal de Ensino, instituído pela Lei Municipal nº 4.904, de 2003. Assim, juntos, orientam

e supervisionam as escolas infantis particulares e assistenciais de Pelotas. O sistema responde, também, pela autorização de funcionamento, análise de documentação e legislação da educação municipal nas trinta e uma (31) escolas de Educação Infantil e sessenta e uma (61) escolas de Ensino Fundamental, sendo vinte (20) na zona do campo e quarenta e uma (41) na zona urbana.

Além dos níveis/modalidades apresentadas, a rede municipal oferece a Educação de Jovens e Adultos (EJA) em vinte e sete (27) escolas municipais e o Programa de Jovens e Adultos (Peja) em cinco (5) escolas e duas (2) Associações Comunitárias. Oportuniza, também, o Ensino Médio no Colégio Municipal Pelotense nas modalidades de Ensino Médio Regular e EJA, Ensino Médio Curso Normal – Magistério, Ensino Pós-Médio/Habilitação Séries Iniciais e Ensino Pós- Médio/Habilitação Ensino Fundamental.

Atualmente, a educação no município encontra-se sob a égide da Lei nº 6.245, de 24 de junho de 2015 – como já referido – que disciplina o Plano Municipal de Educação. O Sistema Municipal de Ensino recomenda a construção do Plano Político Pedagógico para todas as escolas que o compõem, reconhecendo a importância deste para o planejamento e gestão escolar da prática pedagógica. A Educação Infantil no município pauta-se pela Resolução CNE/CEB no 5/2009, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e pelo Parecer no 005/2009, do Conselho Municipal de Educação de Pelotas.

A Resolução e o Parecer estabelecem os parâmetros básicos que devem orientar o peculiar processo de ensino-aprendizagem verificado na educação infantil, em articulação com as diferentes etapas da educação básica, deixando de lado a tradição assistencialista e escolarizante que vinha conduzindo o fazer nas creches e pré-escolas e visam estruturar e organizar as ações educativas com qualidade, articulando a valorização do papel dos professores que atuam junto as crianças dessa faixa etária (de 0 a 5 anos e 11 meses de idade). Esses profissionais devem construir propostas pedagógicas que, no cotidiano, permitam a escuta e a participação das crianças, acolhendo a forma delas significarem o mundo e a si, promovendo situações em que essas crianças serão cuidadas e educadas.

Consolidam a presença das creches e pré-escolas no sistema de ensino municipal, estabelecendo, dentre outros: o número mínimo de horas de funcionamento, o atendimento no período diurno, a oferta de vagas próxima a residência das crianças, o acompanhamento do trabalho pelo órgão de supervisão do sistema, a idade de corte para efetivação da matrícula, o número mínimo de horas diárias do atendimento e pontos

para a articulação com o Ensino Fundamental. Também são foco de atenção os fins educacionais, os métodos de trabalho docente, a gestão das unidades e a relação da instituição com as famílias, bem como a preocupação com a educação inclusiva. Toda unidade escolar será orientada a construir sua proposta pedagógica com a participação da comunidade.

A rede municipal de ensino de Pelotas conta com 30 escolas de Educação Infantil e 61 Escolas de Ensino Fundamental que ofertam educação infantil, totalizando 7.282 crianças matriculadas no ano de 2019. Além das escolas municipais, as 09 escolas filantrópicas que mantém convênio com a prefeitura atendem um total de 971 crianças.

No Brasil, foi a Constituição de 1934 a primeira a determinar a obrigatoriedade do ensino primário ou fundamental, com a duração de 4 (quatro) anos. A Carta Constitucional promulgada em 1967 amplia para 8 (oito) anos essa obrigatoriedade e, em decorrência, a Lei no 5.692/71 modifica a estrutura do ensino, unificando o curso primário e o ginásio em um único curso, o chamado 1º grau, com duração de 8 (oito) anos. O ensino de 2º grau – atual Ensino Médio – torna-se profissionalizante.

Anos antes da promulgação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), algumas redes escolares passaram a adotar medidas de expansão do Ensino Fundamental para 9 (nove) anos – atualmente amplamente estabelecido –, mediante a incorporação das crianças de 6 (seis) anos de idade, por vezes procedentes das numerosas classes de alfabetização que existiam em vários Estados e Municípios.

Como modalidade de ensino também integrante da educação básica, tem-se a educação de jovens e adultos que é destinada àqueles que não tiveram acesso ou condições de continuidade de estudos no ensino fundamental ou médio na idade própria. Desde a Constituição Federal de 1934, ela é prevista como direito do cidadão, tendo sido viabilizada ao longo desses anos, por meio de diferentes estratégias, como: Exames de Madureza; Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAL; Ensino Supletivo entre outros. Com a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96, sob a nova denominação de educação de jovens e adultos, ela passou a ser oferecida por meio de cursos e de exames supletivos referentes ao ensino fundamental e médio, com a finalidade exclusiva de assegurar o prosseguimento de estudos em caráter regular.

Trata-se de um direito público subjetivo no nível fundamental, cabendo aos Poderes Públicos a disponibilização dos recursos necessários para esse fim, dentro deste pressuposto o município de Pelotas, criou primeiro um Programa para atender a esta demanda – o PEJA que trouxe

de volta aos bancos escolares, das séries iniciais do ensino fundamental centenas de pessoas que não tiveram oportunidade de alfabetizarem-se na idade própria.

Paralelamente a implantação do PEJA, algumas escolas atendiam no turno da noite o ensino fundamental como modalidade regular de ensino, o que não atingia plenamente a finalidade de corrigir a defasagem nas referidas etapas, pois a metodologia de trabalho e a duração eram iguais as utilizadas no diurno com as crianças e pré-adolescentes, o que comprometia a permanência de muitos dos estudantes, que procuravam alternativas diferenciadas para suplementar seus estudos.

Como a Constituição Federal de 1988 declara o papel fundamental da Educação para o exercício da cidadania, afirmando em seu artigo 6º ser a educação um dos direitos sociais do cidadão, sendo ratificado no artigo 205 como direito de todos. Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases Nacional, em seus Artigos 84, 85 e 87, respalda as mesmas ideias, ao considerar que a educação é dever do Estado. Estes princípios são também referendados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e todo lastro legal aqui evocado determina às instâncias governamentais o compromisso da criação e implementação de diferentes meios de acesso à escolarização e permanência na escola para todos os cidadãos.

Além da educação básica, o Plano Municipal também aborda, em seus eixos temáticos, o ensino superior elencando as universidades presentes no município³³, de modo a demonstrar, através de um mapeamento avaliativo dos cursos, formas para aperfeiçoamento contínuo das instituições, de forma a identificar as fragilidades, potencialidades e diretrizes para aperfeiçoar as dimensões acadêmicas, pedagógicas e administrativas.

Quanto ao acompanhamento e avaliação, o artigo 5º da Lei nº 13.005/2014 preconiza que a execução do Plano Municipal e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas e frente à importância do mesmo no território de Pelotas, faz-se necessário, portanto, esclarecer os mecanismos de acompanhamento e avaliação para que as metas e estratégias elencadas no Plano Municipal constituam-se em políticas públicas referentes ao decênio 2015 a 2024.

³³ Universidade Católica de Pelotas, Universidade Federal de Pelotas, Faculdade Anhanguera, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Riograndense e Faculdade SENAC Pelotas.

O Fórum Municipal de Educação, constituído após a promulgação da Lei Municipal nº 6.245/2015, irá monitorar, acompanhar e avaliar o cumprimento das metas e estratégias do Plano Municipal de Educação no decênio 2015-2024. Enquanto sistema municipal de ensino é da competência do Conselho Municipal de Educação participação primordial nesse processo, devendo a Secretaria Municipal de Educação e Desporto garantir apoio técnico e administrativo para as ações de acompanhamento e avaliação. A coordenação do Fórum Municipal de Educação, que compete à Secretaria Municipal de Educação e Desporto e ao Conselho Municipal de Educação, será responsável por organizar, na periodicidade da lei e sempre que julgar necessário, seminários, audiências públicas e conferências municipais para que a sociedade civil, as diferentes redes de ensino e instituições educacionais possam acompanhar a execução e a avaliação do Plano Municipal de Educação.

Por fim, importa destacar que algumas metas previstas do Plano Municipal de Educação já foram alcançadas em parte ou em sua totalidade, através das estratégias previstas para o alcance das mesmas, conforme disposto na Lei Municipal nº 6.245/2015.

Em síntese, após a grande abordagem feita no referido estudo, é nítido que pensar a organização, a gestão da educação e dos demais órgãos educacionais é entender que estes, enquanto instituições dotadas de função social, são palco de interações em que os seus atores colocam os projetos político-pedagógicos em ação compartilhada.

Nesse palco está a fonte de diferentes ideias, formuladas pelos vários sujeitos que dão vida aos programas educacionais. Acrescenta-se a isso, a noção de que a obrigatoriedade da gestão democrática determinada, em particular, no ensino público (inciso VIII do artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases), e prevista, em geral, para todas as instituições de ensino nos artigos 12 e 13, que preveem decisões coletivas, é medida desafiadora, porque pressupõe a aproximação entre o que o texto legislativo estabelece e o que se sabe fazer, no exercício do poder, em todos os aspectos.

Portanto, essa mudança concebida e definida por poucos atinge a todos: desde a família dos estudantes até os gestores das instituições educacionais, chegando aos gestores da educação em nível macro. Assim, este é um aspecto instituidor do desafiante jogo entre teoria e prática, ideal e realidade, concepção de currículo e ação didático-pedagógica, avaliação institucional e avaliação da aprendizagem e todas as exigências que caracterizam esses componentes da vida educacional escolar.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política educacional, como qualquer política pública, hierarquiza atores, agendas e preferências, produz efeitos específicos e, conseqüentemente, externalidades positivas e negativas. Em maior ou menor grau, a política educacional se concretiza nas instituições e nos espaços escolares públicos e privados, incidindo direta e indiretamente no trabalho cotidiano realizado pelos profissionais que ali atuam.

No presente trabalho buscou-se, a partir da análise do Plano Municipal de Educação demonstrar como a união de forças para implementação e concretização de políticas públicas educacionais torna-se efetiva na busca de autonomia, eficiência, produtividade, avaliações, transparência, governança e responsividade, todos estes fatores como elementos chave que passam a integrar uma nova realidade, alterando não somente o que os gestores educacionais fazem, mas também o que pensam e como decidem e constroem suas percepções.

Conforme dito na finalização deste estudo, essa mudança concebida e definida por poucos atinge a todos: desde a família dos estudantes até os gestores das instituições educacionais, chegando aos gestores da educação em nível macro. Nesse contexto, conclui-se que é com a participação social dos indivíduos, da sociedade civil, das entidades de classe, dos conselhos, das universidades e de todos os demais órgãos que será possível a implementação de políticas educacionais, garantindo a transparência na tomada de decisões.

A luta pela vereda da justiça, e, no Estado Democrático de Direito, pela participação democrática, é conceitualmente necessária para que se criem novas oportunidades de desenvolvimento social. Assim o é para a educação. E assim também o é para as mais variadas temáticas da vida em sociedade, sobretudo em um Estado Social, como o que o Brasil apresenta em suas políticas públicas. O desenvolvimento depende da participação comunitária, e não vem diretamente da política tão-somente.

REFERÊNCIAS

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia de Bolso, 2013.

ATRIA, Fernando. Existem direitos sociais? *In*: MELLO, Cláudio Ari (Org.). **Os desafios dos direitos sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

FERREIRA, Fernando Galvão de Andréa. Democracia e Educação. In: GARCIA, Emerson (org.). **A efetividade dos direitos sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GARCIA, Emerson. O direito à educação e suas perspectivas de efetividade. In: GARCIA, Emerson (org.). **A efetividade dos direitos sociais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo Estrutural Consequencialista**: a intervenção judicial em políticas públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PORTO, Pedro Rui da Fontoura. **Direitos Fundamentais Sociais**: considerações acerca da legitimidade política e processual do Ministério Público e do sistema de justiça para sua tutela. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. Os direitos sociais como direitos fundamentais e a judicialização de políticas: algumas considerações. **Revista da AJURIS**, v. 43, n. 141, dez. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

STRECK, Lênio. **Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

A FORMAÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA MÍDIA: UMA ANÁLISE DO BAIRRO ARQUIPÉLAGO EM PORTO ALEGRE/RS

Cleimar Cardoso e Castro
Diego Ghiringhelli de Azevedo

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar o processo de formação da agenda de políticas públicas pela mídia. A temática envolve um processo por meio do qual determinadas questões ou problemas públicos adquirem interesse geral pelo tratamento midiático e são transferidos para o nível de decisão governamental mediante diferentes estratégias e políticas. Para tanto, esta análise envolveu, além de reportagens da mídia tradicional, uma situação concreta acerca do caso do bairro Arquipélago, localizado no município de Porto Alegre/RS, pano de fundo para o documentário de curta metragem denominado Ilha das Flores, lançado em 1989, dirigido por Jorge Furtado, que, para sua crítica social, retratou a realidade daquela população. Em que pese o documentário ter sido amplamente premiado e reconhecido nacional e internacionalmente, é necessário lançar reflexões acerca do impacto direto na vida das pessoas do local, bem como do poder da mídia de chamar a atenção para certas questões e, ao mesmo tempo, criar as estruturas para a interpretação de mecanismos sociais. A partir da análise realizada foi possível concluir que, apesar da influência da imprensa na opinião pública, a formação de agenda é uma etapa que pode se mostrar pouco efetiva no processo de formulação de algumas políticas públicas, ao menos para as populações de locais historicamente esquecidos pelos governantes.

1 INTRODUÇÃO

O texto aborda a participação da mídia na construção de políticas públicas, especificamente no que guarda relação com a formação de agenda dessas políticas governamentais.

O tema é merecedor de atenção, uma vez que, dentre os vários atores que participam do processo de influência na formulação de políticas, aos veículos de comunicação é reservada uma considerável parcela, diante, tanto da escolha das pautas, do espaço reservado, quanto do alcance a elas conferido, uma combinação conectada diretamente à formação da opinião pública, sempre um fator decisivo nas tomadas de decisões dos agentes públicos.

Dessa forma, a imprensa veicula determinadas temáticas destinadas a influenciar o debate público, sendo que o seu peso na formação da agenda ocorre a partir da relevância que atribuem aos assuntos tratados e os atributos adquiridos pelos objetos ou assuntos que recebem cobertura. Evidentemente que, ao disseminar informações socialmente relevantes para a população, a mídia se torna instituição com responsabilidades sociais. Assim, busca-se aqui expor essa relação do tratamento midiático dessas pautas com a atenção posteriormente dispensada pelo poder público.

Em relação à metodologia empregada, utiliza-se a revisão bibliográfica, mormente no tratamento geral do tema da formação das agendas, combinada com a análise empírica composta por reportagens veiculadas na imprensa.

Desenvolve-se o presente artigo, em primeiro lugar, estabelecendo a influência do papel da mídia no desenvolvimento de políticas públicas nas democracias contemporâneas caracterizadas por governos representativos. A seguir, a análise recai sobre uma situação concreta, envolvendo o bairro Arquipélago, localizado no município de Porto Alegre, diante da repercussão do documentário de curta metragem Ilha das Flores, que utiliza o local como pano de fundo, bem como as reportagens da imprensa sobre a situação precária da região com o menor Índice de Desenvolvimento Humano da cidade.

2 A INFLUÊNCIA DA MÍDIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A compreensão da influência do papel da mídia no desenvolvimento de políticas públicas nas democracias contemporâneas caracterizadas por governos representativos³⁴, necessita de uma breve noção introdutória acerca do conceito de políticas públicas, compreendido como o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, sendo três aspectos privilegiados: a complexidade que envolve o princípio da elaboração, a operacionalização e o caráter das políticas públicas. (BONETI, 2007, p. 10).

Nessa perspectiva, uma política pública pressupõe a existência de problemas a serem resolvidos. A objetiva afirmação leva a um interesse

³⁴ Nesse sentido, assumiu-se a premissa de que em uma democracia supõe-se que as leis e atos governamentais correspondam a vontade da maioria dos eleitores, que escolheram livremente seus representantes políticos.

pelos problemas que são o ponto de partida de uma política pública, para compreender todo o processo de construção da ação pública relacionado a ele.

O processo de formação de agenda, por seu turno, é compreendido como aquele que contempla “um conjunto de controvérsias políticas que serão percebidas, em um dado momento, como preocupações que legitimamente merecem a atenção do aparato governamental” (CAPELLA, 2020). Portanto, é possível afirmar que se trata de um exercício de decisão dialética, na qual é realizada a seleção e definição dos problemas objeto das políticas públicas. Esse processo envolve um amplo exercício social que reflete na construção e interação da mídia e da sociedade pelo qual a participação dos cidadãos faz aumentar a eficiência da ação do Estado (PENTEADO, 2021, p. 131).

Nesse processo de formação de agenda, a mídia assume papel fundamental, uma vez que disseminar informações e ideias sobre alternativas relacionadas a políticas públicas de uma forma acessível para grandes públicos influenciam a natureza da deliberação democrática (MAXWELL, 1972, p. 176-187).

Dessa forma, busca-se expor como e por que um problema passa a ser objeto de atenção do poder público por meio da influência da mídia. Embora a noção acerca do processo de formação de agenda por influência seja recente, principalmente no Brasil (CAPELLA, 2020, p. 1499). Os trabalhos de Roger Cobb e Charles Elde são pioneiros nessa abordagem e trazem um conjunto particularmente amplo e diversificado de publicações que procura analisar a forma como os temas se tornam públicos, com o surgimento de problemas, e como os poderes públicos se encarregam deles para a definição da agenda (COBB; ELDER, 1971).

Os autores inferem ainda que os problemas são construídos e não resultam de processos puramente racionais, tendo as pessoas acesso desigual à formação de agenda e, na maioria das vezes, os atores políticos desempenham um papel decisivo na seleção e na reconstrução.

Nesse sentido, a imprensa cumpre a dupla função de fornecer informações aos cidadãos, ao mesmo tempo em que constitui um canal de comunicação das próprias instituições políticas, sendo ambas as funções determinadas e influenciadas pela participação dos meios de comunicação no mercado.

Por isso, é imprescindível ampliar a quantidade e a qualidade das informações veiculadas pelos meios de comunicação, pois deles depende a possibilidade de acesso a mais e melhores informações, sem um único viés, em contraste, à medida que cresce a influência da imprensa como transmissora, a informação é reduzida. Alguns autores chamam a atenção

para os efeitos negativos da mídia na vida política democrática, argumentando que, ao invés de expandir a informação disponível, ela a limita (PENTEADO, 2015).

Uma das principais preocupações quanto ao papel da mídia na formação de agenda deve-se ao fato de que os meios de comunicação têm efeitos significativos na sociedade, embora haja pouco consenso sobre a natureza e o alcance de tais efeitos (CAPELLA, 2020). John Kingdon, ao propor seu modelo de formulação de políticas governamentais, aponta que não identifica impacto substancial da mídia na agenda dos governos (KINGDON, 2003, p. 58).

Isso nos mostra a relação direta da opinião pública com a mídia. Um dos aspectos mais marcantes da comunicação de massa e que melhor define suas funções de controle sociocultural e político é a tipologia das mensagens veiculadas, em que a notícia tem especial importância, pois influencia opiniões das mais variadas temáticas (MAXWELL; MCCOMBS; SHAW, 1972). Uma questão delicada, uma vez que se está diante de empresas que tem o grande poder de influência sobre o pensamento da população e que, evidentemente, são assediadas por isso, seja por governos, seja por patrocinadores.

Embora o conteúdo da informação possa ser mais ou menos objetivo, em geral é sempre manipulado por empresas jornalísticas ou de comunicação e informação, bem como pelos próprios jornalistas ou editores, utilizando inevitavelmente certos critérios de elaboração. A informação, portanto, afeta a opinião de alguma forma. Mas os receptores muitas vezes também contribuem com atitudes seletivas sobre os problemas que os interessam, contexto em que, conforme referido anteriormente, nem sempre a informação e a opinião pública são neutras (MAXWELL; MCCOMBS; SHAW, 1972).

A título de exemplo, recentemente, no contexto do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 que assola o país, ocorreram diversas situações que demonstram o papel da mídia na formação de políticas públicas de saúde. Em que pese a ampla divulgação acerca dos cuidados, da situação devastadora que o mundo estava vivendo, no intuito de divulgar rapidamente novas informações essenciais sobre protocolos de segurança, diagnóstico, além de tratamento e acompanhamento, em diversos momentos ocorreram distorções e disseminação de dados falsos e informações distorcidas e equivocadas.³⁵

³⁵ Em resposta à restrição do acesso a dados da pandemia imposta pelo Governo Federal, os veículos de comunicação G1, O Globo, Extra, O

Veja-se que a imprensa, nesse caso, assumiu papel central no combate à pandemia, aliada a governos, profissionais da saúde e organismos internacionais.

Dessa forma, é preciso atenção ao papel da mídia nas políticas públicas, pois embora constitua importante mecanismo sociocultural e político de grande influência e possibilidade de impor forte pressão, a essa capacidade de interferência no peso das questões no repertório público, é sempre necessário que sejam verificados quais os interesses preponderam nos critérios de veiculação das notícias e formação das agendas. (PENTEADO; FORTUNATO, 2015).

3 O BAIRRO ARQUIPÉLAGO: DE FRENTE E DE COSTAS PARA A CIDADE

O bairro Arquipélago, no município de Porto Alegre, de acordo com o último censo demográfico, realizado em 2010, contava, à época, com pouco mais de oito mil habitantes (0,59% da população total da cidade), em uma área equivalente a 9,28%. O rendimento médio dos responsáveis por domicílio atingia 2,03 salários mínimos (OBSERVATÓRIO..., S/D).

O local, composto por uma série de ilhas localizadas no Delta do Jacuí³⁶, tinha renda média dos seus habitantes de R\$ 505,63, bem abaixo do salário mínimo nacional (R\$ 998,00) e da renda média da cidade (R\$ 1.600,00). Tanto a taxa de analfabetismo como a de mortalidade infantil seguiam esse cenário, estando acima dos números apontados para a

Estado de S.Paulo, Folha de S.Paulo e UOL firmaram parceria, dividindo tarefas e compartilhando informações (G1, O GLOBO, EXTRA, ESTADÃO, FOLHA E UOL, 2020).

³⁶ Lei nº 12.112, de 2016, artigo 5º, inciso IV - Arquipélago, "Arquipélago formado pelo conjunto das ilhas do Delta do Jacuí que estão circunscritas em polígono que define os limites do município de Porto Alegre, conforme Decreto-Lei Estadual 720, de 29 de dezembro de 1944, a saber: Ilha do Serafim, Ilha do Lino, Ilha do Lage, Ilha Grande dos Marinheiros, Ilha do Cipriano, Ilha das Flores, Ilha do Oliveira, Ilha do Humaitá, Ilha do Pavão, Ilha da Casa da Pólvora, Ilha do Chico Inglês, Ilha da Pintada, Ilha das Balseiras, Ilha das Pombas e outras que por ventura vierem a se formar conforme a oscilação das águas desse manancial", conforme Anexo II, 4. Disponível em:

http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/1857_ce_172548_1.pdf. Acesso em: 08 jul. 2021.

cidade. Quanto ao desenvolvimento social o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) registrava 0,663, considerado médio, mas, abaixo dos 0,805 da capital; o índice de vulnerabilidade social (0,353) – também médio – apresentava-se acima dos 0,249 atribuído a toda a cidade no ano de 2010.³⁷ Números que a configuram como a região mais pobre e vulnerável da capital do Rio Grande do Sul.

Em 2019, o documentário³⁸ *Ilha das Flores* completou trinta anos. Concomitantemente, a Associação Brasileira de Críticos de Cinema (Abraccine) o elegeu como melhor curta-metragem brasileiro já feito (ILHA DAS FLORES, 2019).

A produção, ao utilizar linguagem narrativa – textual³⁹ e visual – inovadora, mostra como o sistema econômico gera relações desiguais entre os seres humanos. O diretor, Jorge Furtado, a classifica como uma espécie de paródia ao documentário tradicional, mormente de seu modo expositivo de representação, utilizando o humor para criar empatia com o espectador, para provocá-lo com maior impacto na sequência final: "Para convencer o público a participar de uma viagem por dentro de uma realidade horrível, eu precisava enganá-lo. Primeiro, tinha que seduzi-lo e depois dar a porrada." (FURTADO, 1992, p. 63).

Em que pese a grande repercussão do filme, premiações, abordagens variadas em trabalhos científicos, utilização nas escolas, o presente texto tem como objetivo analisar se, na prática, a produção, bem como a série de reportagens especialmente por ocasião dos seus trinta

³⁷ Disponível em:

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/bairro_arquipelago_oficial1.pdf. Acesso em: 08 jul. 2021.

³⁸ O presente texto adota o termo mesmo reconhecendo a discussão de sua pertinência, uma vez que, por fazer uso de ficção e realidade, por vezes não é classificado como documentário, mas como pseudocumentário. O próprio diretor afirma que não se trata de um documentário (embora o filme diga o contrário), constando no site da Casa de Cinema de Porto Alegre entre os filmes de ficção. Disponível em:

<http://www.editorialj.eusoufamecos.net/site/noticias/reflita/%e2%80%9cde-fato-os-porc0s-comiam-primeiro%e2%80%9d-diz-jorge-furtado/>. Acesso em: 09 jul. 2021.

³⁹ Percebe-se, pelo roteiro, que o estilo narrativo antecipou o hipertexto, que a *internet* popularizaria anos depois. Disponível em: <http://www.casacinepoa.com.br/os-filmes/roteiros/ilha-das-flores-texto-original>. Acesso em: 08 jul. 2021.

anos, contribuiu para a melhoria da qualidade de vida da população do bairro Arquipélago.

Inicialmente, cabe referir que a ambientação do filme se dá na Ilha Grande dos Marinheiros e, não, na Ilha das Flores, que empresta seu nome ao título. O próprio documentário, ao final, informa textualmente que a maior parte das locações foi rodada na primeira, a dois quilômetros da outra. A opção, certamente, foi no sentido da utilização de um recurso semântico para gerar maior impacto. A certa altura, o narrador afirma que “há poucas flores na Ilha das Flores, há, entanto, muito lixo”, comprovando a eficácia da oposição criada pela escolha das palavras.

A questão que aqui assume relevância diz respeito ao impacto do filme na vida da comunidade. Para tanto, utiliza-se os relatos dos moradores do local em entrevistas disponibilizadas na *internet*.

Percebe-se, de plano, que as manifestações são no sentido de que a produção prejudicou a região, uma vez que as pessoas passaram a ser vistas pelos demais moradores da cidade como comedoras de lixo e de restos rejeitados por porcos (ABRACCINE, 2019). Uma realidade que, segundo os ilhéus entrevistados, não existia da forma como foi retratada, visto que as pessoas foram pagas para participarem das cenas finais, em que apareciam disputando a comida em meio ao lixo, de forma desorganizada. A coleta, no entanto, era feita da seguinte maneira: carroças ou caminhões traziam a comida, que era separada por bares, restaurantes e supermercados, parte para os animais, parte para as pessoas.

A estigmatização dessa população caracterizou-se, na prática, especialmente pela dificuldade em conseguirem emprego. Na tentativa de superarem o problema, apresentavam como seus endereços de parentes que residiam em outros locais de Porto Alegre (ILHA DAS FLORES, 2019). Decorrente disso, o medo de sair da ilha gerou a exclusão dos seus moradores: “paramos no tempo” (ABRACCINE, 2019).

Outra questão que é vinculada pelos moradores diretamente à produção é a reciclagem ter assumido o papel de maior atividade de sustento, em detrimento da criação de porcos, que teve de ser abandonada por determinação estatal (ILHA DAS FLORES, 2019).

Em 2004, o diretor foi convidado pelo Banco do Brasil a produzir um vídeo. Parte da verba destinada à realização do curta-metragem *Fraternidade*⁴⁰ foi utilizada na construção de uma quadra poliesportiva.

⁴⁰ Disponível em:

Os moradores ouvidos relatam que essa produção foi uma espécie de retratação, uma vez que o descontentamento dos moradores já havia sido pauta na imprensa (ABRACCINE, 2019).

A ideia geral, portanto, é a de reconhecimento da importância da obra, pelo exemplo difundido e teor educacional, mas, para a comunidade, o resultado foi prejudicial, um atraso de “décadas de desenvolvimento”, em oposição à opinião do diretor de que o filme teria ajudado as pessoas (ILHA DAS FLORES, 2021).

Justamente aí reside o cerne da questão. A ideia era retratar uma situação de miséria que existe, não necessariamente com aquelas pessoas que participaram do filme, mas que servisse para a crítica social. O que, de fato, poderia ter sido diferente, é a escolha de um local real. Certamente, melhor do que citar nominalmente uma ilha específica, seria a opção por um nome fictício onde se ambientaria a história. Algo como a Pasárgada de Manuel Bandeira (BANDEIRA, 2000).

A confusão entre realidade e ficção também se apresenta na comparação entre o momento inicial do filme, no aviso de que “este não é um filme de ficção”, com os créditos finais, que indicam que alguns dos personagens e locais retratados são, na verdade, outros. É o caso da Ilha dos Marinheiros – a 2 quilômetros da Ilha das Flores – onde foi rodada a maior parte das locações (FURTADO, 1989).

Está a se falar, portanto, do pacto documental de uma obra, considerando-se que “a linguagem cinematográfica sempre contém uma enorme dose de encenação”, caso do dono dos porcos, interpretado pelo motorista do veículo da produção do curta-metragem (CASA DE CINEMA DE PORTO ALEGRE, 2003).

A dose de “representação” em um documentário é sempre uma questão ética a ser enfrentada pelo cineasta. Para mim o documentário é honesto e ganha status de arte quando explicita os mecanismos de sua realização. [...] A ficção é sempre intermediada pela consciência de uma mimesis, pelo acordo tácito que envolve qualquer representação, qualquer jogo dramático. O documentário, em oposto, sugere o registro da vida, como se ela acontecesse independentemente da presença da câmera, o que é falso. A presença da câmera sempre transforma a realidade. [...] No

documentário a manipulação das emoções, a radicalização ao expor sentimentos, esbarra nos limites da ética, no compromisso moral que o autor tem com seus personagens, pessoas reais.⁴¹

O local passou por mudanças desde a época do lançamento do filme. Não havia água encanada – o abastecimento era feito por caminhões pipa – e energia elétrica, consideradas conquistas fruto da luta dos moradores, em que pese a fala de um morador no sentido de que o documentário pode ter colaborado pela visibilidade – negativa – por ele trazida.⁴²

Outros aspectos percebidos são a desigualdade decorrente da especulação imobiliária que trouxe consigo mansões e clubes náuticos, a construção da nova ponte do Guaíba e o descaso do poder público, este último explicado pela pequena quantidade de eleitores que vivem no bairro. Os resultados são políticas públicas pouco efetivas, como o oferecimento de cursos a pessoas com pouca instrução⁴³, considerando-se o grau de analfabetismo mais de 4% superior em comparação ao índice registrado na cidade como um todo.⁴⁴

O Arquipélago recebeu destaque nas manchetes por ocasião dos trinta anos do filme, no entanto, a imprensa costuma ocupar-se da região em suas reportagens abordando as recorrentes enchentes que a assolam (GLOBOPLAY, 2019).

Esse é o escopo da matéria de julho de 2020, do jornalista Paulo Germano, que denunciou mais uma inundação que atingiu as casas das ilhas: “uma das grandes vergonhas de Porto Alegre é o tratamento que o poder público dispensa à população das ilhas.” (GERMANO, 2020). As explicações do poder público foram recebidas em forma de nota, divulgada pela coluna do jornalista, no dia seguinte (GERMANO, 2020). Nela, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente, enfatizou que o plano de manejo da área foi homologado em 2017. Isso significa que os estudos necessários para a gestão de uma área de preservação – caso das ilhas – foram feitos, permitindo ao governo municipal o licenciamento das construções.

⁴¹ Ibid.

⁴² MULTIVERSO NAVI. Op. cit.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Disponível em:

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/bairro_arquipelago_oficial.pdf. Acesso em: 08 jul. 2021.

A localidade, contudo, nunca fez parte do Plano Diretor da cidade, o que faz com que a política habitacional do bairro Arquipélago permaneça inexistente, uma vez que a revisão do Plano, que ocorre a cada dez anos, foi suspensa em virtude da pandemia do novo coronavírus⁴⁵, não podendo ocorrer no ano de 2020, como previsto. A crise sanitária, aliás, agravou a situação dos moradores. Aos que dependem do lixo para sobreviver, houve queda de 80% dos resíduos destinados para reciclagem. (NETO, 2020).

A região da cidade com menor Índice de Desenvolvimento Humano conta com iniciativas organizadas pela sociedade civil, como o projeto Pão de Irmão para Irmão (BOFF, 2020), desde 2017, em parceria pela Sociedade Espírita Casa do Evangelho e a Fundação Aliança do Bem, integralmente por meio de doações, mesmo caso do projeto Alimento Poa (SCHNEIDER, 2020). O trabalho dos voluntários traz alento a um local geograficamente próximo ao centro da capital em comparação a tantos outros, mas que, pela extrema miserabilidade de sua população, permanece distante.

A percepção dos moradores confirma essa noção de abandono por parte do poder público, tendo as iniciativas acima referidas, também, o papel de fazer com que essas pessoas não se sintam esquecidas “Alguém lembra de nós, sabe que a gente existe e mora em um local tão precário e que precisa de quase tudo” (BOFF, 2020). No entanto, há muito a ser feito para que os ilhéus tenham uma vida digna e tenham reconhecida, na prática, sua condição de porto-alegrenses: “Nós das ilhas, nós estamos de frente para Porto Alegre e Porto Alegre tá de costas pra nós [sic]”.

4 CONCLUSÕES

A imprensa é um dos atores mais relevantes na formulação da agenda de políticas públicas. O alcance de suas reportagens, especialmente de grandes grupos de comunicação – mesmo em tempos de maior acesso a informações por outros meios proporcionados pela tecnologia –, promove grande influência na opinião pública, o que sempre interessa ao gestor público, especialmente o detentor de mandato eletivo.

⁴⁵ “Tão logo as questões ligadas à declaração de Estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional sejam abrandadas, as atividades serão reprogramadas, garantindo a ampla participação neste processo.” PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Plano Diretor POA**. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/planodiretor>. Acesso em: 09 jul. 2021.

Sendo assim, a mídia dissemina informações relacionadas a políticas públicas de uma forma acessível para grandes públicos, fornecendo informações aos cidadãos e criando um canal de comunicação com as instituições políticas.

Em relação ao bairro Arquipélago, contou-se que o documentário *Ilha das Flores*, na visão dos moradores, mais contribuiu para a piora das condições de vida no local do que serviu como alerta ao poder público das precárias condições em que viviam os ilhéus. Da mesma forma, as reportagens que retratam seguidamente as enchentes que afetam a região, como as que abordam as mazelas potencializadas ou criadas pela pandemia, ainda não sensibilizaram ações governamentais concretas e definitivas na melhoria das condições de vida.

Essa é, portanto, a realidade de um local tão perto e, ao mesmo tempo, tão longe da capital. Um isolamento, simbolicamente, próprio de extensões de terra cercadas de água por todos os lados, mas, que, na prática, apresenta-se pela omissão do poder público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRÍTICOS DE CINEMA. “Ilha das Flores” é eleito o melhor curta-metragem brasileiro de todos os tempos. **ABRACCINE**, [S. l.], 05 maio, 2019. Disponível em: <https://abraccine.org/2019/05/05/ilha-das-flores-e-eleito-o-melhor-curta-metragem-brasileiro-de-todos-os-tempos/>. Acesso em: 08 jul. 2021.

BANDEIRA, Manuel. **Libertinagem & Estrela da Manhã**. 16. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

BOFF, Thiago. Na região com o mais baixo IDH de Porto Alegre, voluntários distribuem refeições: "Queremos levar dignidade". **Gaúcha Zero Hora**, Porto Alegre, [2020]. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2019/08/na-regiao-com-o-mais-baixo-idh-de-porto-alegre-voluntarios-distribuem-refeicoes-queremos-levar-dignidade-cjzcpu6y302p001parhnp94i2.html>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BONETI, Lindomar W. **Políticas públicas por dentro**. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de**

Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 6, p. 1498-1512, nov./dez. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/jfNjNmk4Cf7dnybYgTn7HYL/?lang=pt>. Acesso em: 10 jul 2021.

CASA DE CINEMA DE PORTO ALEGRE. **Ilha das Flores - texto original**. Porto Alegre: **D30COMBR**, 1998. Disponível em: <http://www.casacinepoa.com.br/os-filmes/roteiros/ilha-das-flores-texto-original>. Acesso em: 08 jul. 2021.

CASA DE CINEMA DE PORTO ALEGRE. **O sujeito extraordinário e a mimesis camuflada**. Porto Alegre, 21 mar. 2003. Disponível em: <http://www.casacinepoa.com.br/as-conex%C3%B5es/textos-sobre-cinema/o-sujeito-extraordin%C3%A1rio-e-mimesis-camuflada>. Acesso em: 09 jul. 2021.

COBB, Roger W, ELDER, Charles D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, vol. 33, n. 4, p. 892-915; Disponível em: <https://fbaum.unc.edu/teaching/articles/CobbElder-JOP-1971.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2021.

CORREIO DO POVO. **Região das Ilhas do Guaíba é surpreendida com a chegada da água**. [Porto Alegre, 2021]. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/regi%C3%A3o-das-ilhas-do-gua%C3%ADba-%C3%A9-surpreendida-com-a-chegada-da-%C3%A1gua-1.448326>. Acesso em: 09 jul. 2021.

EDITORIAL J. **“De fato, os porcos comem primeiro, diz Jorge Furtado”**. [Porto Alegre, 2021]. Disponível em: <http://www.editorialj.usoufamecos.net/site/noticias/reflita/%e2%80%9cde-fato-os-porcos-comiam-primeiro%e2%80%9d-diz-jorge-furtado/>. Acesso em: 09 jul. 2021.

EDITORIAL J. **Ilha das Flores: depois que a sessão acabou**. Porto Alegre: 2014. 1 vídeo de 14 min. 35 seg. Palestra. Publicado pelo canal Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ChLIsnG9Wc&t=219s>. Acesso em: 09 jul. 2021.

FRATERNIDADE. Direção de Jorge Furtado. [S.l.], 2007. 1 vídeo de 03 min. 04 segs. Publicado pelo canal Youtube. Disponível em:

https://www.youtube.com/watch?v=q3kw0Z_rJbw&t=17s. Acesso em: 09 jul. 2021.

FURTADO, Jorge. **Um astronauta no Chipre**. Porto Alegre: Artes Ofícios, 1992.

G1, O Globo, Extra, Estadão, Folha e UOL. **Veículos de comunicação formam parceria para dar transparência a dados de Covid-19**. [S. l.] 08 jun. 2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/08/veiculos-de-comunicacao-formam-parceria-para-dar-transparencia-a-dados-de-covid-19.ghtml>. Acesso em: 14 jul. 2021.

GERMANO, Paulo. Uma das grandes vergonhas de Porto Alegre é essa humilhação anual de quem vive nas ilhas. **Gaúcha Zero Hora**, Porto Alegre, [2020a]. Disponível em:

<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/paulo-germano/noticia/2020/07/uma-das-grandes-vergonhas-de-porto-alegre-e-essa-humilhacao-anual-de-quem-vive-nas-ilhas-ckcl3ck46007i013gthppact.html>. Acesso em: 09 jul. 2021.

GERMANO, Paulo. **Solução dos governos para população das ilhas até existe, mas ainda é distante**. **Gaúcha Zero Hora**, Porto Alegre, [2020b]. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/paulo-germano/noticia/2020/07/solucao-dos-governos-para-populacao-das-ilhas-ate-existe-mas-ainda-e-distante-ckcmhk9ex008k0147nj0rox3k.html>. Acesso em: 09 jul. 2021.

GLOBOPLAY. **Após 30 anos de filme, saiba como estão as ilhas do Guaíba**. Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/7625410/>. Acesso em: 09 jul. 2021.

ILHA DAS FLORES. Direção: Jorge Furtado. Porto Alegre: **Casa de Cinema**, 1989. 1 vídeo de 13 min. Filme. Publicado pelo canal Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8iGNqVhqNIs>. Acesso em: 08 jul. 2021.

ILHA DAS FLORES (ponto de vista dos ilhéus). Direção: Gabriela de Menezes, Franciele Vanacor Lima e Vanessa do Nascimento Sezar. Porto Alegre: 2012. 1 vídeo de 7 min. 51 seg. Documentário. Publicado pelo canal Youtube. Disponível em:

<https://www.youtube.com/watch?v=kBEnS2GJQH> 8. Acesso em: 09 jul. 2021.

ILHA DAS FLORES 30 ANOS: os novos personagens. Direção: Vinícius Domingues. [S.l.], **Multiverso NAVI**, 2019. 1 vídeo de 7 min. 20 segs. Publicado pelo canal Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ALUL1sWVofg>. Acesso em: 09 jul. 2021.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3 ed. Nova York, Harper Collins.

MAXWELL, E. McCombs; SHAW, Donald L. The agenda-setting function of mass media. **The Public Opinion Quarterly**, vol. 36, n. 2 (verão, 1972), p. 176-187. Disponível em: https://www.academia.edu/13123517/The_Agenda-Setting_Function_of_Mass_Media. Acesso em: 11 jul. 2021, p. 187.

NETO, Alberi. Pandemia isola ainda mais população das ilhas de Porto Alegre. **Diário Gaúcho**, Porto Alegre, 27 abr. 2020. Disponível em: <http://diariogaucha.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2020/04/pandemia-isola-ainda-mais-populacao-das-ilhas-de-porto-alegre-12518486.html>. Acesso em: 10 jul. 2021.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE. **Bairro Arquipélago**. Disponível em: http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?regioes=46_0_0. Acesso em: 08 jul. 2021.

PAGANELLA, Eduardo. Após chuva e enchente em rios, moradores das Ilhas temem alagamentos nas suas casas. **Gaúcha Zero Hora**, Porto Alegre, [2020]. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2020/07/apos-chuva-e-enchente-em-rios-moradores-das-ilhas-temem-alagamentos-nas-suas-casas-ckcfaiihh0028013grskgud9z.html>. Acesso em: 09 jul. 2021.

PENTEADO, Claudio Camargo, FORTUNATO, Ivan. Mídia e Políticas Públicas: Possíveis campos exploratórios. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 30, n. 87, p. 129-142, fev. 2015. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbsoc/a/FmJPwZ6cVKGwK7M9bjhbZSp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 jul. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Nova Lei de Bairros nº 12.112/16**. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/bairro_arquipelago_oficial.pdf. Acesso em: 08 jul. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Plano Diretor POA**. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/planodiretor>. Acesso em: 09 jul. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Observando o Bairro: breve análise sobre os bairros de Porto Alegre**. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/bairro_arquipelagooficial.pdf. Acesso em: 08 jul. 2021.

SCHNEIDER, Mauro Belo. Empreendedores se unem para entregar 45 mil marmitas durante a pandemia em Porto Alegre. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 24 abr. 2020. Disponível em: https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/ge2/noticias/2020/04/735957-empreedores-se-unem-para-entregar-45-mil-marmitas-durante-a-pandemia-em-porto-alegre.html. Acesso em: 11 jul. 2021.

O ATRASO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA QUANTO AOS LIMITES INSTITUÍDOS ÀS JORNADAS DE TRABALHO

Marcos Jeliel Souza Dacorso⁴⁶
Hector Cury Soares⁴⁷

Resumo

O artigo expõe parte da pesquisa e das conclusões produzidas pelos autores no Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) elaborado para o curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). A pesquisa objetiva demonstrar a defasagem da legislação brasileira quanto aos parâmetros atualmente instituídos em relação ao tempo da jornada de trabalho, os quais estão ultrapassados se comparados ao tempo de trabalho em outros países, e até mesmo em relação às recomendações dos órgãos internacionais. Ainda, aborda a produtividade do trabalhador na jornada de trabalho, de modo a evidenciar que a instauração de jornadas de trabalho maiores não representa maior produtividade, bem como que a redução destas jornadas não causa automaticamente a redução da produtividade – inclusive, o que costuma ocorrer é o contrário. Para tanto, são utilizadas pesquisas e dados colhidos por outros pesquisadores, e também são apresentados dados extraídos de reportagens jornalísticas, em razão da pouca quantidade de pesquisas que abordam exatamente os temas tratados no artigo. Estes dados demonstram que o tempo de trabalho no Brasil, amparado pela Constituição Federal, está ultrapassado e não condiz com os parâmetros globais, bem como que a sua redução não seria prejudicial à produtividade, podendo inclusive trazer benefícios tanto no que concerne à própria produtividade quanto no que atine a outros aspectos sociais e econômicos.

⁴⁶ Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG); Pós-graduando em Direito do Trabalho pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS);

⁴⁷ Doutor em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Professor adjunto dos Cursos de Graduação em Direito e Mestrado em Direito e Justiça Social, ambos da Universidade Federal do Rio Grande (FURG);

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo expõe parte dos resultados da pesquisa realizada no Trabalho de Conclusão de Curso realizado pelos autores – o primeiro como orientando e o segundo como orientador – no curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

A pesquisa objetiva demonstrar que os limites de jornada de trabalho atualmente instituídos no Brasil através do art. 7º, XIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) são exorbitantes se comparados aos limites existentes nos demais países, sobretudo naqueles mais desenvolvidos (LEE, *et al.*, 2009; MOCELIN, 2011; SUPER INTERESSANTE, 2017). Além disso, também evidencia que estes limites são exagerados se considerado o conhecimento acerca da produtividade no trabalho até então existente, que revela ser inútil a manutenção de jornadas de trabalho longas, pois o trabalhador não é produtivo durante muito tempo.

Diversas pesquisas demonstram que os trabalhadores não são produtivos durante 8 horas por dia⁴⁸, de modo que a partir de determinado tempo de trabalho permanecem na empresa realizando jornada quase que ociosa e improdutivo, por motivos de sobra de tempo ou de cansaço excessivo. Assim, ocupam espaços de tempo para ler notícias, desenvolver diálogos com colegas, permanecer um tempo extra no banheiro, ou tomar um café, por exemplo. Este tempo pouco ou nada produtivo, além de não ser interessante às empresas – que investem em energia, por exemplo, durante o período – é também e sobretudo prejudicial ao trabalhador, que é tolhido de tempo considerável que poderia dedicar a atividades pessoais ou até mesmo ao aperfeiçoamento profissional, o que melhoraria sua qualidade de vida.

Estas pesquisas também indicam que a redução da jornada de trabalho tende a elevar a produtividade dos trabalhadores, o que é uma conclusão relevante aos empresários, aos trabalhadores, e à economia nacional como um todo. Não por acaso que a jornada de trabalho desempenhada em países mais desenvolvidos, assim como a jornada de trabalho máxima indicada pela OIT (Organização Internacional do Trabalho), são menores que os limites encontrados na legislação brasileira.

⁴⁸ Tais pesquisas, das quais destacam-se as do UOL (2018) e Folha de S. Paulo (2018), são indicadas e abordadas detalhadamente no desenvolvimento do trabalho, principalmente no capítulo

Desse modo, o presente artigo analisa a legislação brasileira relativa à jornada de trabalho e aborda diversas pesquisas e reportagens acerca da temática. É analisada a necessidade e a possibilidade ou não da redução dos limites de jornada de trabalho no Brasil e seus possíveis efeitos no cenário laboral brasileiro, frente a defasagem da legislação brasileira a respeito e aos índices de produtividade dos trabalhadores, que demonstram não ser útil o período excessivo de trabalho amparado pela legislação vigente.

Inicialmente será demonstrado o atraso da legislação brasileira em relação a esta temática, se comparado a outros países – sobretudo os mais desenvolvidos – e até mesmo às recomendações da OIT. Na sequência, são apresentados capítulos nos quais são analisados os benefícios que a redução dos limites da jornada de trabalho deve proporcionar, principalmente quanto à produtividade e o engajamento do trabalhador, mas também quanto ao lucro e a economia das empresas privadas, a saúde da economia nacional e da sociedade, bem como do meio ambiente. No aspecto, são apresentadas detalhadamente as pesquisas mencionadas acima, que foram realizadas em empresas e países visando a redução do tempo de jornada de trabalho, e entendimentos de profissionais e pesquisadores da área.

Desse modo, a pesquisa demonstra que é possível reduzir os limites de jornada de trabalho atualmente vigentes no Brasil, tendo-se em vista a defasagem da legislação brasileira a respeito da matéria e os efeitos positivos desta redução na produtividade dos trabalhadores.

2 A DEFASAGEM DOS LIMITES LEGALMENTE ATRIBUÍDOS ÀS JORNADAS DE TRABALHO NO BRASIL

No Brasil a jornada de trabalho tem como limites 8 horas diárias e 44 horas semanais, que foram instituídos pelo art. 7º, XIII, da Constituição Federal de 1988. Embora o prognóstico em 1988 fosse de evolução e de possível nova redução da jornada de trabalho no futuro, atualmente o caminho seguido tem sido justamente o inverso: a promoção e a reiteração da precarização das relações de emprego e da exploração dos trabalhadores através de “reformas” - que inclusive tentam abrir brechas à extrapolação dos altos limites de jornada de trabalho já vigentes – e omissões legais. Em outros países – curiosamente nos que possuem os melhores índices de desenvolvimento humano – a jornada de trabalho já foi reduzida para períodos razoáveis de trabalho para permitir que em um mesmo dia o cidadão trabalhe, frua de lazer, cuide de sua saúde e de sua família, e descanse.

Segundo Lee, et al (2009, prefácio) em 1937 a OIT (Organização Internacional do Trabalho) instituiu como padrão que os países deveriam almejar a jornada de trabalho de 40 horas semanais. De acordo com Lee, et al (2009, p. 9) “na década de 1920, várias indústrias da Europa e dos Estados Unidos já haviam introduzido a jornada semanal de 40 horas (OIT, 1967)”, que consolidou-se como uma “jornada-modelo” de trabalho para o mundo sobretudo na década de 1960. Em 1967, apenas 35 dos 93 países cuja duração do trabalho foi analisada possuíam o limite legal da jornada de trabalho em 48 horas, sendo que todos os demais (cerca de 58 países, portanto) já estavam prescrevendo jornadas mais curtas em suas legislações. O Brasil, nesta época, era um país cujo limite da jornada de trabalho era de 48 horas semanais.

Também de acordo com Lee, et al (2009, p. 9) nos anos 2000 a jornada predominantemente adotada e interpretada como ideal era aquela que tinha o limite semanal em 40 horas, sendo que “Quase metade dos países pesquisados em 2005 havia adotado o limite de 40 horas ou menos” (LEE; et al, 2009, p. 12). Nesse sentido, de acordo com reportagem da revista Super Interessante (2017), ainda que a maior parte dos países adotem jornada de trabalho máxima de 40 horas semanais, diversos são os países que já adotam limites inferiores, tais como França (35 horas), Reino Unido (38 horas), e Irlanda (39 horas). No Brasil, contudo, o limite estabelecido no artigo 7º, XIII, da CF de 1988, é de 8 horas diárias e 44 horas semanais.

Estes mesmos autores informam, com fulcro na Base de Dados de Estatísticas do Trabalho da OIT (LEE; et al, 2009, p. 28-32), que em 2003 diversos países apresentavam jornada semanal de trabalho média entre homens e mulheres menores que 40 horas semanais. Era o caso da Austrália (38,5 horas), Áustria (36,9 horas), Eslovênia (36,7 horas), Espanha (36 horas), Itália (39,2 horas), Nova Zelândia (38 horas), e Noruega (36,3), por exemplo.

Segundo Mocelin (2011, p. 111), que utilizou dados extraídos no ano de 2006, em países da União Europeia como Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Países Baixos, e Suécia, os trabalhadores trabalham em média 1.600 horas por ano, o que equivaleria a cerca de 32,32 horas semanais de labor efetivo em cada 11 meses de trabalho. Neste mesmo período – mais especificamente entre os anos de 1994 e 2008 – muito embora o Brasil estivesse em crescente econômica, apresentava leve tendência ao aumento da jornada anual de trabalho, o que seria justificado pela falta de mão de obra. Estes mesmos dados revelam que em seis economias da Ásia (Coreia do Norte, Bangladesh, Sri Lanka, Hong Kong,

China, Malásia e Tailândia) o número de horas trabalhadas foi de mais de 2.200 horas anuais.

A extensão da jornada de trabalho no Brasil é considerada intermediária entre a jornada dos países asiáticos e a jornada dos países europeus mencionados anteriormente. A média de jornada anual de trabalho desempenhada no Brasil varia de acordo com a escolaridade e também com a profissão. De acordo com dados fornecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que investigou as horas anuais laboradas em diversas áreas ocupacionais nos anos de 1994, 2000, e 2008 – também expostos por Mocelin (2011, p. 112) – no ano de 2008 os trabalhadores brasileiros de todos os grupos ocupacionais investigados, laboravam em média 1.965,36 horas por ano. Diversas categorias, contudo, totalizaram média anual acima de 2.000 horas trabalhadas em 2008, tais como: trabalhadores agropecuários, florestais, e da pesca (2.098,08 horas-ano), trabalhadores de produção de bens e serviços industriais (2.086,56 e 2.072,64 horas-ano), trabalhadores em serviços de reparação e manutenção (2.061,60 horas-ano), e trabalhadores dos serviços e vendedores do comércio (2.028 horas-ano). Ainda, Mocelin também destaca que o Brasil, diferentemente dos países mais desenvolvidos, apresentou tendência ao aumento das jornadas de trabalho anuais entre 1994 e 2008.

Considerando-se apenas o limite semanal da jornada de trabalho no Brasil (44 horas semanais), ou seja, excluindo-se eventuais prestações de horas extras, e excluindo também um mês de trabalho para férias, conclui-se que cada trabalhador trabalha cerca de 2.420 horas por ano (período de 11 meses). Este número equipara-se aos praticados, em média, na Ásia, que foram acima expostos.

Em regra, à exceção de casos nos quais as jornadas pequenas decorrem de trabalhos em tempo parcial com salários irrisórios, quanto maior a jornada de trabalho, maior também a precarização do trabalho. Isso ocorre justamente porque a duração da jornada de trabalho é importante elemento não apenas na qualidade de vida dos trabalhadores como também na saúde, higiene, e segurança do ambiente de trabalho e do trabalhador.

Os termos da Constituição Federal de 1988 evidenciam a sua pretensão de orquestrar um Estado Social desenvolvido e com qualidade de vida dos cidadãos, no qual a extensão da jornada de trabalho no Brasil atenda a critérios de razoabilidade e atenda às necessidades/exigências contemporâneas, bem como para com as orientações dos órgãos internacionais que visem o desenvolvimento social e econômico. A Carta Constitucional de 1988 não propõe um Estado no qual o trabalho seja

precarizado e meramente serviente aos Estados mais desenvolvidos e economicamente superiores, mas sim um Estado que se esforce para ser e que seja desenvolvido e forte econômica e socialmente.

Ainda assim, conforme demonstrado, nota-se que historicamente o Brasil sempre esteve bastante atrasado no que concerne aos limites de jornada de trabalho, se comparado aos demais países do globo, o que é reflexo da precarização do trabalho no país e da sobreposição do lucro desproporcional das empresas em detrimento do bem-estar social e do desenvolvimento social do país. Sempre costuma haver o desejo intrínseco de ser um grande país em emergência, mas que não emerge de fato. Também percebe-se a defasagem da legislação brasileira quanto à extensão da jornada de trabalho se comparada aos limites já padronizados no mundo inteiro, com maiores ênfase nos países desenvolvidos.

Conforme dados coletados e divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, relativos aos anos de 1994, 2000, e 2008, expostos por Mocelin (2011, p. 114) em pesquisa já mencionada neste artigo, parte considerável dos trabalhadores brasileiros de todos os níveis de escolaridade já trabalhavam menos de 44 horas semanais em seus empregos. Os dados informam que no ano de 2008 a maioria dos trabalhadores que tinham nível de escolaridade igual ou acima do “ensino superior completo” (36,57%) desempenhavam jornada de trabalho de 31 a 40 horas semanais, sendo que 30,94% destes exerciam jornadas de trabalho de 41 a 44 horas semanais. Os trabalhadores com nível de escolaridade de “ensino superior incompleto” até “analfabetos” em sua maioria realizavam jornadas de trabalho de 41 a 44 horas semanais, sendo que a maior concentração de trabalhadores que desempenhavam esta jornada semanal de trabalho eram os analfabetos, em 86,69% de seu universo.

QUADRO 3 – PROPORÇÃO DO NÚMERO DE EMPREGOS POR TAMANHO DA JORNADA DE TRABALHO E SEGUNDO O GRAU DE INSTRUÇÃO DOS TRABALHADORES, BRASIL, 1994, 2000 E 2008

Jornada (horas)	1994			2000			2008		
	21-30	31-40	41-44	21-30	31-40	41-44	21-30	31-40	41-44
Doutorado	NI	NI	NI	NI	NI	NI	9,18	54,35	13,08
Mestrado	NI	NI	NI	NI	NI	NI	19,39	25,30	24,06
Superior completo	15,91	48,92	21,47	20,24	40,04	26,34	18,32	36,57	30,94
Sup. Incompleto	16,79	35,15	43,40	14,69	35,00	45,67	9,49	27,59	60,21
E. Médio compl.	16,52	35,42	43,29	10,83	27,51	58,21	5,54	20,75	72,09
E. Médio incompl.	7,30	18,51	72,15	5,74	14,84	77,82	4,52	11,90	81,37
9ª série comp.	6,16	22,75	69,54	5,39	15,52	77,16	4,49	12,91	81,73
6 a 9ª série incom.	4,46	12,64	81,45	3,81	10,86	84,34	2,82	10,31	85,98
5ª Série comp.	3,63	13,61	81,40	4,51	13,82	80,66	3,29	11,58	84,22
Até 5ª série incom.	5,27	12,94	79,21	6,44	14,54	77,44	3,18	13,54	82,31
Analfabetos	13,23	17,74	65,47	10,09	12,61	75,18	2,08	10,21	86,69

FONTE: Ministério do Trabalho e Emprego; Base RAIS.

NOTA: Não foi contabilizada a participação das faixas de jornadas menores que 20 horas, o que pode ser obtido subtraindo a soma das categorias de 100.

(MOCELIN, 2011, p. 114)

Estas informações demonstram que além de os limites de jornada de trabalho atualmente instituídos no Brasil estarem defasados, seria possível a sua redução na medida em que parcela considerável dos trabalhadores brasileiros já desempenham suas jornadas de trabalho em horas semanais inferiores aos limites legais. Inclusive no grupo de trabalhadores que integram os dados acima ilustrados entre aqueles que exercem jornada de trabalho entre 41 e 44 horas semanais estão muitos que laboram 41, 42, e 43 horas semanais, que também são inferiores aos limites legais.

Acrescenta-se a estes aspectos o fato de que de acordo com diversas pesquisas realizadas – abaixo destacadas – a jornada de trabalho maior não tem como consequência a maior produtividade do trabalhador. Pelo contrário, geralmente os trabalhadores são mais produtivos quando submetidos a jornadas menores de trabalho.

De acordo com Revista Época Negócios Online (2015), que analisou boletim elaborado pelo Office for National Statistics, embora os trabalhadores britânicos trabalhem mais horas que os trabalhadores franceses e alemães, têm produção 27% menor que a dos franceses e 28% menor que a dos alemães. Ainda de acordo com esta reportagem, que também colheu dados fornecidos pela Organização pela Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no país mais produtivo do mundo, Luxemburgo, trabalha-se 1.643 horas por ano, enquanto que no terceiro país mais produtivo, Estados Unidos da América, trabalha-se 1.789 horas anualmente. Ou seja, embora se trabalhe cerca de 146 horas

por ano a mais nos Estados Unidos da América – o que corresponde a 12 horas mensais e 2,7 horas semanais – do que em Luxemburgo, este último é o país mais produtivo.

Mantendo como base, a título exemplificativo, a jornada de trabalho e produtividade dos estadunidenses, é possível destacar também a reportagem do Jornal Boa Vista (2018), segundo a qual muito embora estes trabalhem 4,6 horas semanais a mais que um norueguês, os noruegueses produzem cerca de US\$ 9,10 a mais por hora trabalhada que os estadunidenses. Do mesmo modo, de acordo com esta mesma reportagem, na Turquia os trabalhadores laboram aproximadamente 12,4 horas por semana a mais que na Itália, mas na Itália se produz, por hora de trabalho, 40% a mais do que na Turquia (JORNAL BOA VISTA, 2018).

Esta mesma reportagem apresentou informações extraídas de um estudo realizado pelo grupo Draugiem, no sentido de que a quantidade de horas que o trabalhador deve estar no trabalho não está relacionada com a sua produtividade. Segundo a pesquisa, o trabalhador consegue concentrar-se em tarefas específicas, em média, de 90 a 120 minutos. Passado esse período, necessita de um descanso de 20 a 30 minutos para se revigorar e iniciar uma nova tarefa (JORNAL BOA VISTA, 2018).

Logo, os limites de jornada atualmente instituídos também se revelam ineficazes, na medida em que não aproveitam o tempo efetivo de trabalho dos trabalhadores. Submetem os operários a permanecerem à disposição dos empregadores sem que, contudo, estejam rendendo labor e dinheiro. Determinam tempo de trabalho que extrapola a capacidade física dos trabalhadores, tolhendo-os de muito tempo que poderia ser utilizado para a realização de outras atividades pessoais, e prejudicando a capacidade produtiva das próprias empresas.

Entretanto, ainda que diante deste cenário, o Governo brasileiro realiza movimentos no sentido de aumentar os limites de duração da jornada de trabalho. Embora não tenha promovido nenhum elasticamento explícito aos limites de jornada de trabalho praticados no Brasil, a Lei nº 13.467/2017, vulgo “Reforma Trabalhista”, flexibilizou as normas legais a respeito da jornada de trabalho no sentido de permitir que “negociações” privadas e individuais entre o empregador e o trabalhador moldem a jornada a ser exercida por este, além de deixar de considerar alguns períodos envolvidos com o trabalho como horas laboradas.

Por exemplo, a norma permitiu que os empregadores exijam jornada de 12x36 (12 horas de trabalho seguidas de 36 horas de descanso) – que extrapola o limite de 8 horas de trabalho diário – desde que pactuado entre ambas as partes, sem a necessidade de acompanhamento ou

intervenção do sindicato profissional ou de qualquer outro órgão fiscalizador. Ainda, as partes também podem pactuar entre si acordos individuais que estabeleçam regimes diferenciados de trabalho nos quais o trabalhador extrapola os limites legais de jornada em alguns dias, sem perceber horas extras, para laborar algumas horas a menos em outros dias. Além disso, o tempo de deslocamento entre a casa do trabalhador e o local de trabalho nos casos em que este situava-se em local de difícil acesso e quando o empregador fornecia transporte próprio para o deslocamento (horas in itinere) não ensejam mais o pagamento de horas de trabalho, como preconizava a legislação anteriormente.

A revogação do direito dos trabalhadores às horas in itinere e a permissão de que estes realizem jornadas diferenciadas que extrapolem os limites legais sem o direito à percepção de horas extras evidencia que os legisladores brasileiros estão desvalorizando o tempo de trabalho despendido pelos trabalhadores, assim como os limites legais da jornada de trabalho instituídos na Constituição Federal de 1988. É latente que os atuais interesses governamentais do Brasil vão de encontro ao desenvolvimento social saudável e consequentemente de sua própria Carta Magna vigente.

Desse modo, a “Reforma Trabalhista” alterou profundamente o direito material dos trabalhadores quanto às jornadas de trabalho desempenhadas, institucionalizando a precarização do trabalho e demonstrando intenção de flexibilizar os moldes das jornadas de trabalho e seus limites, submetendo tais elementos à decisão dos empregadores e trabalhadores, o que na realidade é impraticável. É bastante lógico que não existe equidade entre empregador e trabalhador para que sejam pactuados os termos contratuais, mormente em relação à jornada de trabalho. Se o empregador afirma que necessita que o trabalhador desempenhe determinada jornada de trabalho, a única opção deste será aceitar os termos propostos para não ser preterido por outro candidato à vaga de emprego.

Existem as condições necessárias para alterar a legislação do Brasil no que atine aos limites de jornada de trabalho a fim de reduzi-los, mas os interesses do país, ao menos nos dias de hoje, não são estes. Pelo contrário, objetivam estender a precarização do trabalho, flexibilizar os limites e a legislação respeitante à jornada de trabalho, em total contrassenso ao desenvolvimento social e aos atos e objetivos que os países com maiores índices de desenvolvimento humano e qualidade de vida adotam. O atraso do país nesse sentido pode prejudicar o desenvolvimento pessoal e social dos trabalhadores, além do desenvolvimento do Estado como um todo, na medida em que os limites

de jornada influenciam diretamente em todo o sistema produtivo, na saúde, educação, na qualidade de vida dos trabalhadores, na conscientização e ideais da população, por exemplo.

3 PRODUTIVIDADE VS TEMPO DE TRABALHO

A redução dos limites de jornada de trabalho atualmente vigentes no Brasil, como visto, é necessária e também possível, na medida em que a legislação brasileira a respeito está defasada. Entretanto, sempre que iniciado qualquer assunto a este respeito, é evidenciado o receio de que esta medida reduza a produção dos trabalhadores, das empresas e do país.

Conforme já abordado, muitas pesquisas comprovam que o tempo de trabalho não possui conexão direta com a produtividade do trabalho. Muitos países e empresas nas quais se trabalha por menos tempo apresentam melhores níveis de produtividade e até mesmo de produção de riquezas.

Diante deste cenário, muitos governos e empresas privadas decidiram realizar experimentos visando averiguar os resultados que a redução da jornada de trabalho poderia promover no âmbito social e profissional. Estas instituições reduziram, cada uma a seu modo, a jornada de trabalho de todos ou de parcela dos trabalhadores, com o objetivo de mantê-la ou estendê-la a todos os seus trabalhadores caso se mostrasse positiva, o que de fato ocorreu na maioria dos casos.

No Brasil, a empresa de *software* Neotriad, reduziu a carga horária diária de seus trabalhadores de 8 para 6 horas. Christian Barbosa, diretor executivo desta empresa e da empresa TriadPS, que atua justamente na consultoria especializada em produtividade corporativa, afirmou para reportagem do site UOL (2018) que de acordo com as pesquisas realizadas com o uso de *softwares* de sua empresa, apenas 65% do dia do trabalhador é produtivo. Segundo ele, para que se obtenha um rendimento efetivo de 8 horas de trabalho diário, o trabalhador precisaria trabalhar cerca de 10 ou 12 horas em um dia. A respeito dos resultados da redução da jornada de trabalho em sua empresa, no que concerne à produtividade, o diretor-executivo ainda declarou:

O que eles produziam em oito horas produzem em seis horas com a mesma qualidade e eficiência. Só que, com uma jornada menor, sobra menos tempo para a improdutividade, aumentam-se o foco e por consequência a produtividade. (UOL, 2018)

Ainda, Barbosa afirmou à reportagem realizada pela Folha de S. Paulo (2018) que “O pessoal trabalha, de fato, cinco horas e meia. Ninguém é robô que produz oito horas.”.

Também e principalmente no exterior é que são encontradas a maioria das experiências práticas atinentes à redução da jornada de trabalho. O presidente da empresa australiana Collins SBA, por exemplo, reduziu a jornada de todos os trabalhadores para 05 horas por dia, sem prejuízo de suas remunerações. Tamanha a satisfação com os resultados da medida, tornou-a permanente, de modo que a jornada dos trabalhadores costuma ocorrer entre às 8h ou 09h às 13h ou 14h de cada dia (STARTSE, 2018a; e UOL, 2018).

De acordo com reportagem realizada pelo jornal El País (2016a) em 2008 a empresa espanhola Iberdrola tornou permanente e universal a jornada de trabalho intensiva que antes era realizada apenas nos verões com o objetivo de os trabalhadores deixarem seus postos de trabalho antes e aproveitarem melhor o dia. Assim, os trabalhadores exercem suas jornadas de trabalho durante cerca de 7 horas diárias, geralmente exercidas entre as 07h15min e as 14h50min, com 45 minutos de intervalo. O horário pode ser ajustado com o adiamento do início da jornada ou prolongamento do intervalo, e conseqüente postergação da hora de saída. O diretor de recursos humanos da empresa, Ramón Castresana, afirmou à reportagem que “Melhoramos a produtividade e ganhamos mais de meio milhão de horas por ano. Reduzimos as faltas em 20% e os acidentes de trabalho em 15%” (EL PAÍS, 2016a).

Os trabalhadores também aprovaram a medida, relatando diminuição dos níveis de estresse, aumento de produtividade, e melhor conciliação entre a vida pessoal e a vida profissional. Afirmaram, por exemplo, conseguirem iniciar a prática de esportes, exercícios físicos, cursos de línguas, e permanecer mais tempo junto de suas famílias. A trabalhadora do setor de recursos humanos, Teresa Roch, declarou que “Na parte da manhã, você chega com outra mentalidade”, em referência ao aproveitamento do dia e ao prazer de vivê-lo (EL PAÍS, 2016a).

A reportagem realizada pela Folha de S. Paulo (2018) também relatou que em Março de 2018 a empresa Perpetual Guardian, da Nova Zelândia, reduziu a jornada de trabalho de seus funcionários de um modo diferente: em vez de reduzir o número de horas trabalhadas em um dia, reduziu o número de dias trabalhados para quatro por semana. Segundo a Chefe de Pessoal da empresa, Christine Brotherton, “Na maioria dos casos, a produtividade aumentou. Os níveis de estresse da equipe baixaram, o equilíbrio entre vida pessoal e profissional teve melhora” (FOLHA DE S. PAULO, 2018).

O mesmo modelo de redução de jornada foi adotado pelo Estado de Utah, nos Estados Unidos. Em 2007 este Estado estadunidense reduziu a jornada de trabalho de seus funcionários públicos para quatro dias por semana, de segunda-feira a quinta-feira. Segundo reportagem do El País (2016b) a medida gerou considerável economia ao Estado com energia elétrica, e redução na emissão de gases de efeito estufa. Este modelo de jornada foi mantido até o ano de 2011, e foi abolido apenas porque o não funcionamento da administração pública às sextas-feiras tornou-se reclamação constante dos habitantes de Utah.

Outra experiência que teve a iniciativa de um órgão estatal foi a realizada pela cidade de Gotemburgo, na Suécia. Enfermeiras de uma unidade de saúde mental que apresentava problemas de produtividade e de afastamentos dos trabalhadores por motivos de saúde passaram a ter jornada de trabalho de 6 horas diárias, enquanto que uma segunda unidade de saúde mental da cidade manteve os enfermeiros com a jornada inalterada (8 horas diárias), como grupo de controle. O resultado foi de aumento de produtividade e redução dos níveis de estresse do grupo de enfermeiras que exerciam 6 horas diárias de trabalho, que também tiveram 4,7% menos afastamentos por motivos de saúde que o grupo de controle. Além disso, a quantidade de trabalhadores que declararam continuar com energia mesmo após o encerramento de suas jornadas de trabalho passou de 20% para 50% (STARTSE, 2018b).

Logo, além de se apresentar ultrapassado o modelo e a extensão da jornada de trabalho atualmente vigente em nosso ordenamento jurídico e na realidade do mundo do trabalho, a sua redução, quando adotada, demonstrou aspectos positivos tanto para os trabalhadores quanto para os empresários. A produtividade dos trabalhadores e sua qualidade de vida aumentaram, e os seus problemas de saúde e afastamentos dos serviços diminuíram.

A extensão da jornada de trabalho impacta direta e profundamente na qualidade de vida do trabalhador, que com menos tempo de trabalho diário/semanal consegue conciliar melhor a sua vida pessoal e a sua vida profissional. Além disso, permite que realize atividades diversas, alheias ou respeitantes ao trabalho, como exercícios físicos, momentos de lazer a sós ou com a família, e até mesmo cursos de línguas, profissionalizantes, ou encaminhamento de novos projetos e estudos que agreguem ao trabalho. Do mesmo modo, tais possibilidades também geram reflexos positivos na saúde dos trabalhadores, evitando afastamentos médicos, por exemplo, e na sua energia, ânimo, e disposição para exercer as atividades de trabalho e cumprir eventuais metas da empresa.

Ademais, os impactos positivos não se limitam à qualidade de vida dos trabalhadores, mas se estendem também, por exemplo, ao meio ambiente. A emissão de poluentes e o uso de energia elétrica tendem a diminuir, eis que o trabalhador permanecerá menos tempo na empresa, e esta possivelmente – a depender de sua área de atuação – também operará por menos tempo. Até mesmo a emissão de poluentes pelo uso de automóveis pode ser reduzida, caso a empresa reduza a jornada de trabalho através da supressão de um dia de trabalho, como ocorreu no exemplo do Estado de Utah, nos Estados Unidos da América.

Embora seja claro que a alteração proposta geraria alterações em diversos elementos da produção e do trabalho, como – e principalmente – no custo, ela é viável. Caso o empresário médio negue-se a abdicar dos lucros desproporcionais que auferem em relação à contraprestação destinada ao trabalhador, pode também o Estado intervir na relação e arcar com parte do custeio dos trabalhadores, ou mesmo implementar uma renda básica universal. Nesse sentido, é relevante mencionar que o trabalho, em seu sentido ontológico, tem como importante aspecto e objetivo a sua função social, e que a Constituição Federal de 1988 visa fundar um Estado Social. As riquezas devem servir à sociedade – na qual os trabalhadores estão inseridos e são maioria – proporcionando-lhe melhor qualidade de vida.

Logo, além de a redução da jornada de trabalho não terminar com os lucros oriundos do trabalho e tampouco reduzi-los a ponto de tornar desinteressante o empreendedorismo, também proporciona melhor qualidade de vida aos trabalhadores e enseja maior produtividade às empresas. Em regra, os funcionários ficam mais engajados com a empresa – eis que se sentem mais confortáveis em relação à vida profissional e à vida pessoal – e também tornam-se mais produtivos na medida em que são correspondidos pela otimização de seu tempo de trabalho e pela possibilidade de deixar o posto de trabalho ainda em tempo de ocupar o dia com alguma outra atividade.

A redução da jornada de trabalho pode ser executada de maneiras diversas, como através da redução de dias trabalhados, dos limites semanais e/ou diários, ou ainda de uma limitação anual de horas trabalhadas. Sendo assim, entende-se que os limites da jornada de trabalho vigentes no Brasil podem e devem ser reduzidos, pois já ultrapassados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O limite de jornada de trabalho de 8 horas diárias e 44 horas semanais, vigente no Brasil desde 1988, está defasado e alheio às recomendações e parâmetros internacionais. Como demonstrado, é superior ao limite estipulado pela OIT, em 1935, como ideal para o mundo do trabalho, e aos limites adotados por muitos países do globo. O tempo de trabalho desempenhado pelos brasileiros hoje em dia equivale ao tempo de trabalho desempenhado nestes países há muitas décadas atrás, o que evidencia o atraso da legislação trabalhista brasileira no aspecto.

Além disso, a produtividade do trabalhador é limitada a determinados períodos de tempo muito inferiores aos limites instituídos, de maneira que a sua permanência no trabalho durante um tempo maior que o efetivamente necessário torna-se inócua, além de prejudicial ao desenvolvimento sadio da sociedade.

Nesse contexto, conclui-se ser possível que se reduza os limites de jornada de trabalho atualmente vigentes no Brasil. A implementação dessa medida mostra-se relevante não apenas aos trabalhadores, mas também à sociedade como um todo, e também às próprias empresas. A redução do tempo de trabalho diário/semanal confere maior tempo aos membros da sociedade, que podem utilizá-lo com lazer, momentos em família, projetos pessoais, aprimoramento profissional, etc., e torna a vida de todos mais saudável, reduzindo os níveis de estresse e instigando o altruísmo.

Um cidadão mais satisfeito com o seu trabalho e com a distribuição de seu tempo conseqüentemente torna-se mais feliz, simpático, saudável, e humanitário, além de mais produtivo. Assim, a redução do tempo de trabalho deve trazer inúmeros benefícios à sociedade. Logo, tendo-se em vista a defasagem da legislação brasileira a respeito do tempo de trabalho, quanto às recomendações internacionais, legislação comparada, e impactos na produtividade, infere-se ser possível e necessária a redução do tempo de trabalho no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF: [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10. dez. 2020.

EL PAÍS (Brasil). **A felicidade de trabalhar das oito da manhã às três da tarde.** 2016a. Elaborada por Pablo León. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/26/internacional/1419616033_794119.html. Acesso em: 02 ago. 2020.

EL PAÍS (Brasil). **Como os fins de semana de três dias podem contribuir para salvar o mundo.** 2016b. Elaborada por Alex Williams. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/09/economia/1473414757_799938.html. Acesso em: 02 ago. 2020.²

FOLHA DE S. PAULO (Brasil). **Jornada de trabalho mais curta é saída para enfrentar o sumiço de vagas.** 2018. Elaborada por Fernanda Canofre e Gabriel Rodrigues. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2018/12/jornada-de-trabalho-mais-curta-e-saida-para-enfrentar-o-sumico-de-vagas.shtml>. Acesso em: 02 ago. 2020.

LEE, Sangheon; MCCANN, Deirdre; MESSENGER, Jon C. **Duração do Trabalho em Todo o Mundo:** tendências de jornadas de trabalho, legislação e políticas numa perspectiva global comparada. 35. ed. Brasília: Oit, 2009. 232 p.

JORNAL BOA VISTA (Erechim). **Trabalhar é preciso, descansar também.** 2018. Elaborada por Alan Dias. Disponível em: <https://jornalboavista.com.br/15092018trabalhar-e-preciso-descansar-tambem>. Acesso em: 02 ago. 2020.

MOCELIN, Daniel Gustavo. Redução da jornada de trabalho e qualidade dos empregos: entre o discurso, a teoria e a realidade. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 101-119, fev. 2011.

REVISTA ÉPOCA NEGÓCIOS ONLINE (Brasil). **Cidade seca diminui jornada de trabalho e aumenta a produtividade.** 2015. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Inspiracao/Vida/noticia/2015/10/jornada-de-trabalho-reduzida-pode-aumentar-produtividade.html>. Acesso em: 02 ago. 2020.

STARTSE (Brasil). **Empresa australiana reduziu seu dia útil para 5 horas e se tornou mais produtiva.** 2018a. Elaborada por Isabella Câmara. Disponível em:

<https://www.startse.com/noticia/empreendedores/empresa-australiana-reduziu-seu-dia-util-para-5-horas-e-se-tornou-mais-produtiva>. Acesso em: 02 ago. 2020.

STARTSE (Brasil). **Reduzir o tempo de trabalho para 6 horas pode aumentar a produtividade**. 2018b. Elaborada por Isabella Câmara. Disponível em: <https://www.startse.com/noticia/empreendedores/reduzir-o-tempo-de-trabalho-para-6-horas-pode-aumentar-produtividade>. Acesso em: 02 ago. 2020.

UOL (Maringá). **Austrália testa jornada de 5h de trabalho: será que daria certo no Brasil? Será que daria certo no Brasil?** 2018. Elaborada por Natalia Gómez. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2018/06/06/jornada-de-trabalho-mais-curta.htm>. Acesso em: 02 ago. 2020.

OS POTENCIAIS DA PESCA ARTESANAL ENQUANTO PROJETO LOCAL

Kariza Dias Lopes⁴⁹

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem o objetivo de fazer uma breve análise crítica da pesca artesanal no Brasil enquanto atividade produtiva com potencial de promover uma economia azul, sem a destruição em larga escala dos reservatórios de águas e respectivos ecossistemas, ao mesmo tempo que garante o trabalho digno aos profissionais que a ela se dedicam e uma melhor segurança alimentar para a população local.

Foi necessário apresentar um breve panorama do setor produtivo pesqueiro, seguido de uma análise do modelo produtivo hegemônico atualmente, entendido como real causador de devastação socioambiental. A partir disso, foi proposta uma ruptura com o sistema produtivo de crescimento infinito a partir de um projeto de decrescimento e realocização da economia e gestão pesqueira. A pesquisa teve caráter exploratório e descritivo. Através de uma abordagem teórico-reflexiva, contemplou-se técnica bibliográfica sob uma perspectiva crítica.

2 A PESCA ARTESANAL: LINHAS GERAIS SOBRE O SISTEMA PESQUEIRO NO BRASIL

Abordar os aspectos socioculturais dos profissionais da pesca não é tarefa fácil, tendo em vista a reduzida produção acadêmica brasileira e a falta de dados oficiais sobre a pesca no país, que não realiza levantamento estatístico a respeito desse setor desde 2014. A edição de 2020 do Estado Mundial da Pesca e da Aquicultura, divulgada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), mostra que o Brasil é um dos poucos países que não reporta dados oficiais de produção pesqueira, por isso a organização se viu obrigada a fazer estimativas sobre nossa produção a partir de 2015 (FAO, 2020).

⁴⁹ Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande - FURG. Aluna especial do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande - FURG. karizadiaslopes@gmail.com.

Isso ocorre mesmo diante do fato de que a pesca constitui importante atividade econômica para o país, tornando os reservatórios aquáticos produtivos e tendo o potencial de assegurar soberania e segurança alimentar e nutricional à população (DIEGUES, 2004). Atualmente, quase 3,3 bilhões de pessoas no mundo contam com o peixe como alimentação primária, representando quase 20% de sua ingestão média per capita de proteína animal (FAO, 2020).

De acordo com dados estatísticos de 2002, cerca de metade dos profissionais da pesca poderiam ser considerados pescadores artesanais. Além disso, a pesca artesanal foi responsável por 60% da produção pesqueira naquele ano (LINSKER, 2005). Em 2004, a estimativa era de que existissem no mundo cerca de 10 milhões de pescadores artesanais, responsáveis por quase metade da produção pesqueira. Era possível estimar que mais de um milhão de pessoas dependessem da pesca no Brasil tanto nas águas marinhas quanto nas continentais (DIEGUES, 2004). Segundo a organização RARE Brasil, em 2012, o Registro do Pescador Profissional do Brasil contava com mais de 1,2 milhões de pescadores profissionais regularmente inscritos. Foi estimado que 90% desse total eram pescadores artesanais (RARE, 2021).

A partir do que foi apresentado até então, é possível perceber a importância da pesca artesanal no cenário nacional. A pesca artesanal é uma modalidade produtiva que se organiza no âmbito de um grupo de pescadores independentes, com ou sem laços familiares e que detém a propriedade dos meios e instrumentos de produção. Tendo em vista a situação socioeconômica das comunidades em que esses pescadores estão inseridos, o seu aparato tecnológico de captura de pescado é relativamente primitivo: os aparelhos utilizados são, geralmente, redes ou outros instrumentos semi-mecanizados e muitos são feitos pelos próprios pescadores, que desenvolvem mais de uma atividade na cadeia produtiva (DIEGUES, 1993).

O nicho ecológico explorado é relativamente pequeno e restrito se comparado à pesca empresarial-capitalista, limitando-se às proximidades do continente quando em águas marinhas ou a águas internas, em razão da típica utilização de embarcações de pequeno e médio porte. O pescador artesanal vive e reproduz suas condições de existência na pesca, voltada essencialmente ao comércio (DIEGUES, 1993).

Em virtude da utilização de tecnologias com baixo poder predatório e da limitação de um nicho ecológico de menor dimensão, o pescador artesanal depende dos ciclos naturais. Por isso, há o domínio de um saber baseado na experiência: os pescadores conhecem os movimentos migratórios dos peixes, o ciclo de reprodução natural,

conhecem como os habitats variam segundo as temporadas, condições climáticas, tipos de fundo do mar, períodos de chuva, como se locomover nos ambientes aquáticos etc. Nesse sentido, além da apropriação dos meios de produção, o pescador artesanal também apropria-se do saber pescar pelo aprendizado na experiência (DIEGUES, 2004).

Atualmente, a definição jurídica válida está prevista na Lei n. 11.959/2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regulando as atividades pesqueiras. A lei define a pesca artesanal em seu art. 8º como uma pesca comercial, realizada diretamente pelo pescador, autonomamente ou com auxílio do grupo familiar, em embarcações de pequeno porte (BRASIL, 2009).

Em contraposição, a pesca empresarial-industrial atinge um grau mais elaborado. A propriedade dos instrumentos e meios de produção é de uma empresa, que tira a autonomia dos agentes da produção. O trabalho torna-se mecanizado e há a utilização de tecnologias de caráter predatório, como é o caso do uso amplo e irrestrito de redes de arrasto. São utilizadas embarcações motorizadas de médio e grande porte, o que possibilita a pesca em alto mar, de maiores quantidades de animais, e um maior tempo de navegação. Na pesca empresarial a reprodução dos meios e agentes de produção passa pelo vínculo empregatício e extração da mais-valia dos trabalhadores. Ao contrário da pesca artesanal, essa redireciona o seu produto para indústrias e/ou distribuidoras de alimentos, dando origem a uma nova cadeia produtiva (BRASIL, 2009).

Consoante com o uso de aparelhos mecanizados, o que permite a captura em grande escala e em pouco tempo de espécies aquáticas, uma das modalidades preferidas do setor pesqueiro industrial é a pesca de arrasto. A pesca de arrasto consiste em um método de pesca em que redes grandes e pesadas são arrastadas no fundo do reservatório de água, agindo como um arado no assoalho aquático, cortando uma faixa de habitat em seu rastro. Essa modalidade é extremamente predatória: devido a baixa seletividade das redes de arrasto, ocorre a captura de espécies não visadas, que futuramente são descartadas já mortas na água. A pesca de arrasto traz inúmeras consequências negativas ao meio ambiente, não apenas para os ecossistemas aquáticos. Além disso, esse sistema também representa um desperdício de alimento (DIAS, 2020).

A pesca industrial também é responsável pela sobrepesca. O tamanho das embarcações e as tecnologias disponíveis para esse setor possibilitam a localização com precisão de cardumes e a captura de grande quantidade de pescado que excedem a capacidade da natureza em

repor o peixe. Em outras palavras, se pesca mais do que os ciclos biológicos da natureza conseguem produzir (DIAS, 2020).

Desde o momento da captura até chegar à mesa do consumidor final, a cadeia produtiva da pesca industrial tem alta pegada de carbono. Por caracterizar-se pela pesca longínqua de grandes quantidades de espécies, há a utilização de combustíveis fósseis. Ocorre também uma demanda maior de sistemas de estocagem, refrigeração, embalagem, transporte etc., o que faz com que esta seja uma cadeia de alta emissão de carbono. Além disso, os fluxos de capitais tornam-se deslocalizados e há maior dependência de capital externo (DIEGUES, 2004).

A pesca artesanal, por sua vez, não é predatória na sua essência, justamente por desenvolver-se localmente. Por isso, tem um grande potencial quando pensada sob o paradigma de comportamentos e práticas que protejam a natureza e sustentem a vida, assim como a soberania alimentar da população e os meios de subsistência das próprias comunidades de pescadores (DIEGUES, 2004). Na reunião preparatória para a Conferência da FAO sobre o Desenvolvimento Pesqueiro, realizada em Roma entre 1983 e 1984, especialistas do mundo inteiro afirmaram que as pescas artesanais são as mais viáveis sob o ponto de vista econômico e as mais desejadas sob o ponto de vista social, sobretudo quando se explora ecossistemas costeiros (DIEGUES, 2004).

Isso se justifica por diversos fatores, como a natureza dos recursos naturais disponíveis nas águas tropicais, a dispersão espacial das comunidades de pescadores, a ampla utilização de materiais disponíveis localmente, o direcionamento do pescado a mercados locais e regionais, o uso reduzido de combustível fóssil etc. Segundo o Relatório referida Conferência, considerando-se que a produção desses pescadores é quase que inteiramente dirigida ao mercado interno e representa quase metade do pescado consumido mundialmente, é importante dar prioridade às políticas de desenvolvimento da pesca nesse setor (DIEGUES, 2004).

Uma embarcação artesanal gasta cerca de 1/5 do combustível fóssil utilizado por um barco do setor empresarial-capitalista por tonelada de pescado capturado. Também emprega cerca de 1/4 dos investimentos por tonelada do que requer um barco empresarial. Isso demonstra que a pesca em pequena escala se adapta mais que qualquer outra às condições de escassez de combustível fóssil, utilizando a propulsão à vela, ou a combinação vela-motor.

Além disso, a pesca artesanal apresenta circuitos curtos da produção-comercialização, desembarcando pescado fresco de alta qualidade nos mercados, feiras e restaurantes locais e regionais. O conhecimento tradicional do pequeno pescador, associado a sua

dependência dos ciclos biológicos naturais, são fatores essenciais na conservação dos recursos (DIEGUES, 2004).

O problema surge quando o pescador artesanal passa a deprestar pois é compelido a tanto. Isso ocorre em virtude de alguns fenômenos, como lacunas no sistema de seguridade social que acaba falhando na proteção dos direitos dos pescadores e pescadores, especialmente em períodos de maior vulnerabilidade socioeconômica, como o período de defeso. Além disso, a pesca artesanal sofre com a competição desleal da frota industrial-empresarial, pelo sistema de preço praticado pelos compradores associado a monocaptura de espécies de alto valor de mercado (DIEGUES, 2004).

Isso demonstra que o problema não é a pesca em si, mas o modelo societário de desenvolvimento em que essa atividade é exercida. Desde meados da década de 1970, a partir da consolidação do Código da Pesca de 1967, o modelo brasileiro de gestão pesqueira obedeceu a uma lógica de industrialização do setor através da concessão de estímulos fiscais aos agentes da pesca industrial. Isso ocorreu em virtude do ideário dominante na época de que o desenvolvimento de um país estava atrelado ao seu padrão produtivo altamente industrializado e mecanizado (OLIVEIRA; SILVA, 2012). Esse processo causou gradativamente a depredação dos recursos vivos dos reservatórios aquáticos e o empobrecimento do próprio pescador artesanal (DIEGUES, 2004).

3 A RACIONALIDADE DOMINANTE: UM SISTEMA DE HIPERECOMOMIZAÇÃO DO MUNDO

Para Leff, a racionalidade dominante atualmente obedece a uma lógica de hipereconomização do mundo traduzida na globalização do mercado de caráter expansivo, acumulativo, incontrolado. Para o autor, é possível perceber um delírio da razão econômica e uma tirania de crescimento que está levando a uma corrida desenfreada em direção à morte entrópica do planeta. A economia se baseia em um modelo mecanicista, padronizado, de moldes fordistas e essencialmente contranatura, ignorando as condições ecológicas que impõem limites biofísicos à produção (LEFF, 2006). Para Leff, “a crise ambiental colocou a descoberto a insustentabilidade ecológica da racionalidade econômica” (LEFF, 2006, p. 226).

Ao mesmo tempo em que o planeta chega aos seus limites entrópicos, se fortalece a visão de autolegitimação do neoliberalismo frente à devastação ambiental. Para Porto-Gonçalves, o mercado se impõe como o único meio de alcançar o desenvolvimento sustentável,

consolidando o modelo globalizante como imperativo ambiental e deslocando a crítica ao crescimento econômico desenfreado para uma lógica de alinhamento a esse processo (PORTO-GONÇALVES, 2012). Se estabelece um discurso único sobre o mundo e a produção econômica, em um contexto em que a técnica e o mercado são santificados e considerados infalíveis. A globalização não aceita discussão e exige obediência imediata. Para Santos, instituiu-se uma forma de globalização totalitária, o que ele chama de regime globalitarista (SANTOS, 2000).

Esse modelo não alcança todas as dimensões da relação entre a economia, a sociedade e a natureza. O caráter antropocêntrico do postulado ambientalista hegemônico reconhece o meio ambiente como recurso produtivo de uso ilimitado. Nesse sentido, os sistemas epistemológicos também se adequam a ideologia desse sistema, sob a primazia do produtivismo, passando a ser objeto da padronização do conhecimento e do método científico. Percebe-se que a racionalidade dominante é regida pelo predomínio do conhecimento científico e da razão tecnológica (SANTOS; MENESES, 2010). De bases Iluministas, a racionalidade científica se orienta por um projeto ideológico que proclama a emancipação do ser humano das leis-limite da natureza.

A solução da problemática ambiental implica mudanças estruturais profundas na racionalidade moderna ocidental, no saber, na organização do conhecimento e na sua aplicação (LEFF, 2006). Por isso, a construção de uma nova racionalidade também demanda a superação do paradigma científico e tecnocrata (LEFF, 2006). Para Veiga e Cechin (2010, p. 39):

Trata-se de um otimismo ingênuo que supõe que a tecnologia dependa apenas da engenhosidade humana e de preços relativos. Além disso, considera que a tecnologia é capaz de promover qualquer substituição que se mostre necessária. Assim, não se percebe os limitantes biofísicos das tecnologias nem a singularidade dos serviços prestados pela natureza – serviços insubstituíveis e essenciais para a sobrevivência humana, embora sem preço de mercado.

Para Santos e Meneses, o pensamento moderno ocidental é abissal, o que significa que funciona em um sistema de distinções que divide a realidade social em dois universos ontologicamente diferentes, separando o que é visível e o que é invisível, e é impossível que algo exista concomitantemente em ambos. No campo do conhecimento, o

pensamento abissal concede à ciência o monopólio da distinção entre o certo e o errado, o verdadeiro e o falso. Com isso, ocorre a invisibilização de outras formas de conhecimento que não se encaixam nesse padrão, como os conhecimentos populares, tradicionais, específicos de determinadas épocas ou determinados povos. Um exemplo disso é o conhecimento tradicional das populações de pescadores artesanais (SANTOS, MENESES, 2010).

Outrossim, a inclusão de outros conhecimentos, do lado invisível do universo abissal, pode ser um caminho alternativo para encontrar um modelo de desenvolvimento social menos degradante para a natureza e humanidade, passível de promover a qualidade de vida e subsistência de tudo e todos.

Então, é necessário construir uma racionalidade capaz de integrar os valores da diversidade cultural, os potenciais da natureza, a equidade e a democracia como valores que sustentam a convivência social, em sintonia com os propósitos da sustentabilidade, o que Leff chama de racionalidade ambiental. Em uma abordagem de reapropriação da natureza, o autor ensina que a sustentabilidade do processo econômico não depende apenas de um sistema jurídico ambiental que legisle e penalize ações antiecológicas, é necessário que se elabore uma nova racionalidade produtiva no sentido de trazer visibilidade ao potencial ambiental que foi ocultado pela ordem econômica dominante (LEFF, 2006).

4 UM OUTRO MODELO PRODUTIVO POSSÍVEL: O DECRESCIMENTO E A PESCA COMO PROJETO LOCAL

Um dos caminhos a ser seguido em direção a uma nova racionalidade, que valorizasse a pesca enquanto fonte de sustento e soberania alimentar, estaria na ruptura com a lógica de crescimento infinito. Para Latouche, há potenciais socioambientais em uma sociedade de decrescimento econômico, que se consubstancia em um projeto político com implicações teóricas que tem como principal objetivo o abandono do ideal de desenvolvimento como crescimento econômico ilimitado, cujo objetivo é a busca do lucro incessante por parte dos detentores do capital sem considerar as conseqüências desastrosas que o atual modelo produtivo tem sobre o meio ambiente e humanidade (LATOUCHE, 2009).

Hoje mais do que nunca, o desenvolvimento sacrifica as populações e seu bem-estar concreto e

local no altar de um bem estar abstrato, desterritorializado [...]. O crescimento, hoje, só é um negócio rentável se seu peso recair sobre a natureza, as gerações futuras, a saúde dos consumidores, as condições de trabalho dos assalariados e, mais ainda, sobre os países do Sul (LATOUCHE, 2009, p. 39).

Para o autor, qualquer programa de ação política que respeite as exigências ecológicas da sociedade atual deve tentar esboçar os contornos de uma sociedade de não crescimento, visto que é impossível o crescimento infinito em um mundo finito. Nesse sentido, o projeto representa uma revolução cultural que deveria culminar numa refundação do político. O processo de transformação seria lento - ou, nas próprias palavras do autor, sereno. A mudança do padrão societário pressupõe oito princípios estratégicos, que o autor chama de oito erres. São eles: reavaliar, reconceituar, reestruturar, redistribuir, realocar, reduzir, reutilizar e reciclar (LATOUCHE, 2009, p. 42).

Embora todos sejam igualmente imprescindíveis para uma transformação societária eficaz, o realocar é o foco do presente estudo, considerado como um princípio estratégico, sob o qual a pesca artesanal mostra seu potencial na promoção de um meio ambiente e uma sociedade mais saudável se considerada enquanto projeto local. Como o presente trabalho não tem por escopo a análise de uma sociedade de economia decrescente, mas sim da pesca artesanal, aborda-se apenas esse princípio.

O realocar diz respeito a um projeto econômico, político e cultural de fomento e valorização das relações sociais e de produção a nível local, fazendo vistas a processos de autonomia consciente e responsável e recusando a condução externa do mercado globalizante planetário. Esse projeto compreende duas facetas interdependentes: a inovação política e a autonomia econômica (BIEHL, 2019).

No âmbito da inovação política, Latouche retoma brevemente a concepção de municipalidade, de Murray Bookchin, baseada na reestruturação das relações políticas por meio da descentralização estatal e maior autonomia dos municípios. Essa ideologia salienta a importância da cidade enquanto realidade concreta, visto que é nesse território que ocorrem de fato as relações e processos sociais, políticos, econômicos, culturais etc. (BIEHL, 2019).

Para Latouche, é importante realocar a um nível de biorregião ou ecorregião, que constitui uma entidade espacial de um conjunto de sistemas territoriais locais, dotados de uma forte capacidade de auto-

sustentabilidade ecológica. Quanto maior a entidade política, menos controlável por seus cidadãos; quanto mais se estende a circunscrição política, mais diminuem as oportunidades de participação dos cidadãos (BIEHL, 2019).

No âmbito da autonomia econômica local, busca-se, em primeiro lugar, auto-suficiência e soberania alimentar para, depois, buscar auto-suficiência econômica e financeira. A esse respeito, segue-se o princípio da desindustrialização: desenvolve-se a produção de alimentos de maneira orgânica, respeitando o que a natureza tem a oferecer naturalmente naquela região e estação - cada região e estação tem um potencial natural (LATOUCHE, 2009).

A produção a nível local tem uma menor pegada de carbono, visto que o ciclo produtivo, desde a extração do produto da natureza até o consumidor final, é menor: há menor demanda de estocagem, refrigeração e transporte para ir do produtor até o consumidor final, o que permite cadeias produtivas mais transparentes e de menor dependência de fluxos de capitais e das multinacionais etc. (LATOUCHE, 2009).

A importância do incentivo à produção e comércio locais está também em manter o poder de compra dos habitantes: os fluxos monetários devem permanecer na região o máximo possível, assim como as decisões econômicas nessa dimensão também. Isso não significa que não pode haver comércio entre as regiões, desde que sejam trocas equilibradas dos excedentes produtivos mútuos e respeitem a independência regional, sem sobrecarga do ser humano, suas relações produtivas e dos ecossistemas (LATOUCHE, 2009). Para Sólon: “la adopción de una decisión política o económica que afecte el terreno local debe realizarse fundamentalmente a ese nivel, y sólo cuando sea realmente necesario ese poder de decisión debe ser transferido a nivel nacional, regional o mundial” (SÓLON, 2017, p. 180).

A partir dos argumentos apresentados, é possível notar os benefícios socioambientais e econômicos de uma gestão pesqueira que valorize o cenário local, em oposição à lógica globalizante de crescimento infinito que têm colocado em risco a natureza e, conseqüentemente, a vida humana. Então, percebe-se a necessidade de se forjar uma nova institucionalidade estatal e renovar a lógica econômica no país, a fim de construir uma governança que promova a soberania alimentar, beneficie a economia local, os trabalhadores da pesca artesanal e o meio ambiente como um todo. Para Acosta, os espaços locais representam “verdadeiros contrapoderes de ação democrática nas esferas política, econômica e cultural” (ACOSTA, 2016, p. 168).

Do ponto de vista normativo, em um primeiro momento, é essencial que se regulamente adequadamente a prática da pesca artesanal no Brasil. A pesca artesanal tem se mostrado um setor importante, porém invisibilizado e desvalorizado no cenário nacional, frente ao paradigma de crescimento econômico visto como uma pedra angular inquestionável, o que ocasiona os processos de industrialização dos setores produtivos no país. O ordenamento normativo estatal deve apresentar instrumentos de fomento e incentivo a iniciativas locais e sustentáveis, além de romper com os incentivos à produção industrializada, que se apresentou como aceleradora da morte planetária.

Em virtude de sua importância em termos de produção pesqueira, geração de renda e fornecimento de alimentos, a pesca artesanal deve fazer parte integrante de toda estratégia de manejo pesqueiro que não tenha como critério somente o aumento físico da produção, mas também o bem-estar e sustento das populações locais. O desenvolvimento e a experiência local adquiridos pela tradição não devem ser considerados como um retrocesso. Ao contrário, esse enfoque socioecológico deve ser intensivo em pesquisa científica e tecnologia moderna a fim de se sustentar cadeias de produção que representem perigo para o ecossistema natural e sejam economicamente viáveis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, foram apresentadas linhas gerais acerca da pesca no Brasil e a lógica produtiva a qual esse setor produtivo se submete. A pesca artesanal tem o potencial de atingir um patamar de sustentabilidade socioambiental ao promover uma economia azul, sem a destruição em larga escala dos reservatórios de águas e respectivos ecossistemas, ao mesmo tempo que garante o trabalho digno aos profissionais que a ela se dedicam e uma melhor segurança alimentar para a população local.

Contudo, para que essa seja a realidade concreta, mostrou-se necessário uma ruptura com a atual racionalidade dominante, que obedece a uma lógica de hipereconomização do mundo traduzida na globalização do mercado. Se estabelece uma economia de crescimento infinito através da exploração descontrolada de uma natureza que já se mostrou finita. A fim de preservar o meio ambiente para essa e futuras gerações, garantindo uma pesca não predatória, percebeu-se necessário um manejo da pesca enquanto projeto local, sob uma perspectiva do decrescimento, a partir de uma nova institucionalidade estatal e normativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Alberto. **O bem viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016.

BIEHL, Janet. Bookchin's Libertarian Municipalism. **Rev. Cadernos de Campo**. Araraquara, n. 26, p. 63-78, jan./jun., 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/12950>. Acesso em 25 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei n. 221, de 28 fev. 1967**. Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0221compilado.htm#:~:text=Del0221compilado&text=DECRET%20O%20N%C2%BA%20221%20DE%2028%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201967.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20e%20est%C3%ADmulos%20%C3%A0%20pesca%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias. Acesso em: 02 jul. 2021.

DIAS, Martin. **Impactos da pesca de arrasto no Brasil e no mundo**: dados atualizados e tendências globais. Brasília/DF: Oceana Brasil, 2020.

DIEGUES, Antônio Carlos. A SÓCIO-ANTROPOLOGIA DAS COMUNIDADES DE PESCADORES MARÍTIMOS NO BRASIL. **Rev. Etnográfica**, v. III, n. 2, 1999, p. 361-37.

DIEGUES, Antônio Carlos. **A pesca constituindo sociedades**: leituras em antropologia marítima e pesqueira. São Paulo: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras/USP. 2004.

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'Ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Cemar-USP, 1983.

FAO. Sustainability in Action. The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA). Roma, 2020.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de; SILVA, Vera Lúcia da. O processo de industrialização do setor pesqueiro e a desestruturação da pesca artesanal no Brasil a partir do Código de Pesca de 1967. **Rev. Sequência**, n. 65, 2012, pp. 329-357. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/vzfc9T7bcPdbTZxLHmsh9zg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 jun. 2021.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

RARE. RARE. Pesca para Sempre no Brasil. Por que o Brasil?, c2021. Disponível em: <https://rare.org/program/pesca-para-sempre-no-brasil/>. Acesso em 25 jun. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

SERGE, Latouche. **Pequeno tratado do decrescimento sereno**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

SÓLON, Pablo. **Alternativas Sistémicas**. La Paz: Fundación Sólon, 2017.

VEIGA, José Eli; CECHIN, Andrei. **Fundamento Central da Economia Ecológica**. In: MAY, Peter. **Economia do Meio Ambiente: Teoria e Prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 33-48.

The logo for BRAJU EDIÇÕES features a stylized blue and red graphic element resembling a lowercase 'i' or a drop, followed by the word "BRAJU" in a bold, blue, sans-serif font. Below "BRAJU", the word "EDIÇÕES" is written in a smaller, blue, sans-serif font.

ISBN: 978-65-89073-08-6

CBL



9 786589 073086