



POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS: perspectivas de análise a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Veruska Sayonara de Góis (Orgs.)

Adriana Moraes Alves • Ady Canário de Souza Estevão •

Ana Clara da Silva Oliveira • Ana Maria Bezerra Lucas •

Evillin Lissandra Cosme Santana • Gilcélia de Góis •

Gleidiane Freitas • José Ricardo da Silveira. •

Kelsiane de Medeiros Lima • Luciene Araújo •

Marilene Bizerra Costa • Mônica Helena da Silva Queiroz •

Palmyra Sayonara de Góis • Pedro Levi •

Rosimeiry Florêncio Rodrigues • Ruskin Freitas •

Suzaneide Silva •





Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Reitor

Pedro Fernandes Ribeiro Neto

Vice-Reitor

Fátima Raquel Rosado Moraes

Diretora de Sistema Integrado de Bibliotecas

Jocelânia Marinho Maia de Oliveira

Chefe da Editora Universitária – EDUERN

Anairam de Medeiros e Silva



Conselho Editorial das Edições UERN

Emanoel Márcio Nunes

Isabela Pinheiro Cavalcante Lima

Diego Nathan do Nascimento Souza

Jean Henrique Costa

José Cezinaldo Rocha Bessa

José Elesbão de Almeida

Ellany Gurgel Cosme do Nascimento

Wellington Vieira Mendes

Capa e Diagramação
Amanda Veríssimo da Silva

Catálogo da Publicação na Fonte.
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

Políticas públicas e direitos humanos [recurso eletrônico] : perspectivas de análise a partir dos objetivos de desenvolvimento sustentável / Veruska Sayonara de Góis... et al (Organizadores). – Mossoró, RN: EDUERN, 2021.
176p. : il., PDF

ISBN: 978-65-88660-86-7 (E-book)

1. Agricultura familiar. 2. Direito à alimentação. 3. Desenvolvimento sustentável. I. Góis, Veruska Sayonara de. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

UERN/BC

CDD 338.1

Bibliotecário: Petronio Pereira Diniz Junior CRB 15 / 782

Autores e autoras

Adriana Moraes Alves (Organizadora) é Jornalista, formada pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (Uern), graduanda de Direito na Uern e estudante de mestrado do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais e Humanas (PP-GCISH/Uern). Assessora da Agência de Comunicação da Uern (Agecom), tem experiência nas áreas de assessoria, reportagem, produção e edição de texto.

Ady Canário de Souza Estevão (Organizadora) possui Graduação em Letras, Língua Portuguesa, pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), Campus de Mossoró (1997); Mestrado (2007) e Doutorado (2015) em Estudos da Linguagem, área de Linguística Aplicada pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal Rural do Semi-Árido, no Departamento de Ciências Humanas e leciona na graduação em Educação do Campo. Tem estudos e projetos na área de Letras, Linguística Aplicada, com ênfase em ensino de leitura e produção de textos, estudos de práticas discursivas, identidades, mídia, relações étnico-raciais, linguagem e educação, letramentos, inclusão e diversidade. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/2748206314147074>

Ana Clara da Silva Oliveira (Organizadora) é Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Pesquisou sobre o Assédio Moral nas Universidades Públicas de Mossoró. Tem interesses nas áreas de Políticas Públicas, Direitos Humanos e Sociologia, com ênfase nos estudos de Gênero.

Ana Maria Bezerra Lucas (Organizadora) possui Bacharelado em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN (1990), licenciada em Ciências Sociais – UERN (1994), Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB (1998), Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN (2019). Atualmente é professora adjunta do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas – DCSA, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas da Universidade Federal Rural do Semi-Árido – UFERSA. Coordena o Programa de Extensão Desconstruindo Amélia. É membro titular do Comitê Estadual de Enfrentamento à Violência contra a Mulher – CEAV, Líder do Grupo de Estudos sobre Mandonismo e Estratégias de Dominação – Mando na Política. Integrante do Grupo de Estudos em Direito Crítico, Marxismo e América Latina - GEDIC. Tem estudos e projetos nas áreas de Sociologia Política, Poder Familiar, Monitoramento de Políticas Públicas no enfrentamento à violência doméstica e familiar.

Evillin Lissandra Cosme Santana (Organizadora) é egressa do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte - Campus Mossoró (IFRN) na modalidade de Técnico de Nível Médio em Eletrotécnica, na Forma Integrado. Graduada de Direito da Universidade Federal Rural do Semi-árido (UFERSA). Integrante do Grupo de Estudos em Direito Crítico, Marxismo e América Latina (GEDIC). Pesquisa sobre a temática de gênero, com enfoque na Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e a rede de atendimento da cidade de Mossoró/RN, trabalha com as metodologias participativas de Augusto Boal (Teatro do Oprimido) e Paulo Freire (Educação Popular). Bolsista do Programa de Extensão "Desconstruindo Amélia: Teatro do Oprimido e assessoria jurídica popular no contexto de violência em relações patriarcais de sexo em Mossoró/RN" e Bolsista do Projeto de Extensão "Cartilha Combate às Práticas de Racismo em Tempos de Pandemia.

Gilcélia de Góis (Organizadora) possui graduação em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) (1994), mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela UERN (2000) e doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) (2013). Atualmente é professora adjunto IV na faculdade de Serviço

Social da UERN, lecionando na graduação e no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Direitos Sociais (PPGS-SDS). Atualmente assistente de gabinete /UERN. É coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Terceira Idade (NEPTI/UERN) e vice-líder no Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas (GEPP/UERN). Tem experiência nas áreas de: formação profissional em Serviço Social, educação, assistência estudantil, políticas públicas, questão social, Serviço Social e idosos, questão agrária e questão ambiental.

Gleidiane Freitas (Organizadora) é Bacharela em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) em (2018). Especialização em andamento em Educação e Contemporaneidade no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN). Interessa-se, em estudar e pesquisar sobre as seguintes temáticas: Políticas Sociais, Serviço Social, Participação e Controle Social. Autora.

José Ricardo da Silveira (Organizador). Desde 2019 atua como Analista de Ciência, Tecnologia e Inovação da FAPERN (Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Norte), e de forma complementar na Assessoria de Comunicação. Em 2004 ingressou como professor do Departamento de Comunicação Social da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Doutor em Comunicação pela Universidade de Brasília.

lia e em Information-Communication pela Université de Rennes I (França). A tese foi desenvolvida em cotutela, nas duas universidades, tratando do ambiente nas organizações, focando na autopercepção dos jornalistas que atuam em assessoria de comunicação, em relação ao grupo profissional mais amplo, discutindo os campos de trabalho. Mestre em Ciência da Informação pela Universidade Federal da Paraíba (2003) e graduado em Comunicação Social (Jornalismo) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1997). Tem experiência na área de Jornalismo Impresso, Televisão e Assessoria de Comunicação. No campo acadêmico interessa-se prioritariamente por Comunicação nas Organizações, pela Sociologia Profissional do Jornalista, Práticas Jornalísticas, Direitos Humanos e Ética na Comunicação. Líder do grupo de pesquisa Comunicação e Sociologia do Jornalismo. É graduando em Direito pela Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). E-mail: ricardo-silveira@uern.br.

Kelsiane de Medeiros Lima (Organizadora) possui Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande (2003), Mestrado em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2009). Doutoranda em Ética e Filosofia Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora Adjunta III da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, atuou na Educação à Distância

(UFRN/SEDIS). Atuou como Chefe de Departamento no DCSH/CERES/UFRN. Atuou como Membro titular do CONSEC/CERES, Membro titular do CONSEPE/UFRN e Membro Suplente do CONSUNI/UFRN. Advogada. Ex-Secretária-Geral da OAB - Subseção Currais Novos/Trairí. Tem experiência na área de Direito, com atuação e pesquisa nos seguintes temas: Direito Público. Teoria Geral do Direito. Relações Consumeristas. Ética e Filosofia Política. Políticas Públicas. Teorias Discursivas. Linguagem e Direito.

Luciene Araújo (Organizadora) é Assistente social na Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Russas-Ce. Mestre em Serviço Social e Direitos Sociais da UERN (2021). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas (GEPP/UERN) e do Grupo de Estudo Trabalho e Educação (GETE/FAFIDAM/UECE). Áreas de interesse: Políticas Educacionais, Educação Superior, Assistência Estudantil, Formação Profissional em Serviço Social e Serviço Social e Terceira Idade. Autora.

Marilene Bizerra Costa (Organizadora) possui graduação em Economia pela Universidade Federal da Paraíba - Campus de C.G (1998) e mestrado em Economia Rural e Regional pela Universidade Federal de Campina Grande (2002). Doutoranda pelo Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Mônica Helena da Silva Queiroz (Organizadora) é Bacharel em Curso de Serviço Social/FASSO/UERN, membro externo do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Terceira Idade – NEPTI/UERN, membro da Pesquisa institucional fluxo contínuo titulada Diagnóstico socioterritorial de município de Porto do Mangue: estratégia para identificação das vulnerabilidades no território, avaliação e revisão do Plano Municipal de Assistência social, coordenado pela Prof^a. Dra. Suzaneide Ferreira da Silva. Monografia Segurança de convívio ou vivência familiar e comunitária e social da pessoa idosa em Mossoró - RN: o que dizem os dados? Mônica Helena da Silva Queiroz. - Mossoró, 2019. 81p. Orientador(a): Profa. Dra. Maria do Perpétuo Socorro Rocha Sousa Severino. Monografia (Graduação em Serviço Social). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

Palmyra Sayonara de Góis (Organizadora) tem graduação (licenciatura e bacharelado) em Enfermagem pela UERN, mestrado em Enfermagem pela UFRN e é discente do doutorado em Desenvolvimento Urbano da UFPE. Docente Adjunto IV da UERN. Tem Experiência na área de Enfermagem, com ênfase em Saúde Coletiva, atuando nos estudos sobre Processo Saúde-doença, Trabalho e Mundo do Trabalho, Precarização do Trabalho em Saúde, Saúde do Trabalhador, Processo de Trabalho do Enfermeiro, Questões de Gênero, Saúde Coletiva e Urbana.

Pedro Levi (Organizador) é Bacharel em Direito e mestrando em Ciências Sociais pela UERN. Pesquisador na área de gênero, sexualidade e criminologia. Constrói a Rede Nacional de Advogados Populares e o Movimento Esquerda Socialista.

Rosimeiry Florêncio de Queiroz Rodrigues (Organizadora) é Professora do Departamento de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Mestra pelo programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e Humanas (PPGCISH). Membro do Grupo de pesquisa em Memória, Identidade e Ensino de História (Mnemis). Membro do grupo de estudos e pesquisa em Direitos Humanos, Desenvolvimento e Cotidiano (DHDC).

Ruskin Marinho de Freitas (Organizador) possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UFPE, mestrado em Geografia pela UFPE, doutorado em Arquitetura pela UFRGS e estágio de doutorado na Faculdade de Marseille-Luminy - França. Desde 1996, é professor da Universidade Federal de Pernambuco, onde atua no curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, orientando alunos de Mestrado e de Doutorado. Desenvolve atividades de pesquisa no Laboratório de Conforto Ambiental. Tem experiências e publicações sobre planejamento urbano e regional, conforto ambiental e sobre arquitetura e urbanismo bioclimáticos.

Veruska Sayonara de Góis (Organizadora) é Professora da Faculdade de Direito da UERN. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e advogada. E-mail: veruskasayonara@uern.br.

Sumário

14

O papel da agricultura familiar na garantia do direito humano à alimentação

27

**“Desconstruindo Amélia”:
atendimento às mulheres em situação de violência doméstica na extensão universitária**

46

**Dignidade na vivência acadêmica:
um estudo das políticas de combate ao assédio moral no âmbito das universidades públicas da cidade de Mossoró**

68

**Políticas educacionais pós 1990:
a educação superior em debate**

91

Os fundamentos do sistema interamericano para a atividade jornalística: contribuições para um estatuto da profissão

108

Lineamentos atuais da política de segurança no Brasil: uma breve avaliação

125

Segurança aprofundada pela assistência social de convívio ou vivência familiar da pessoa idosa em Mossoró-RN

148

Bixa presa: um estudo de caso do surgimento da unidade prisional Irmã Imelda (Aquiraz-CE)

167

Globalização, urbanização e saúde



O papel da agricultura familiar na garantia do direito humano à alimentação

Adriana Morais Alves¹

RESUMO

A agricultura familiar é responsável pelo cultivo de cerca de 70% dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros. Considerando a importância desse modelo de produção para aumentar o rendimento agrícola de forma sustentável a fim de atender a demanda populacional, este artigo tem como objetivo analisar o papel que a agricultura familiar desempenha na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada e de que forma ela pode contribuir com as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional. Além disso, visa avaliar como programas de incentivos à agricultura familiar, como o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES), no Rio Grande do Norte, refletem na produção de insumos por agricultores familiares, de modo que venha a assegurar uma alimentação adequada para todos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à alimentação. Agricultura Familiar. Sustentabilidade.

¹ Jornalista, formada pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), graduanda do curso de Direito na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), estudante de Mestrado em Ciências Sociais, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), assessora de comunicação na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

ABSTRACT

Family farming is responsible for the cultivation of about 70% of the food that reaches the Brazilian table. Considering the importance of this production model to increase agricultural income in a sustainable way in order to meet population demand, this article aims to analyze the role that family farming plays in guaranteeing the Human Right to Adequate Food and how it can contribute to Food and Nutrition Security policies. In addition, it aims to evaluate how family farming incentive programs, such as the State Government Procurement Program for Family Farming and Solidarity Economy (PECAFES), in Rio Grande do Norte, reflect on the production of inputs by family farmers, so that ensure adequate food for all.

KEYWORDS: Right to food. Family farming. Sustainability.

INTRODUÇÃO

Com a produção diversificada de grãos, proteínas animal e vegetal, fibras, laticínios, frutas, verduras e legumes, a agricultura familiar assume importante papel para a segurança alimentar e nutricional. A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) aponta o fortalecimento da agricultura familiar como uma relevante estratégia para promoção da saúde e da alimentação adequada e saudável.

A agricultura familiar é caracterizada principalmente pela produção de alimentos saudáveis por meio de práticas com baixo impacto ambiental. Esse modelo de produção pode ser entendido como tipo de agricultura que contribui para o desenvolvimento sustentável, isto é, um progresso capaz de suprir as necessidades da geração atual, garantindo a capacidade de atender às necessidades das futuras gerações.

De acordo com a FAO (2014), até 2050 serão os pequenos agricultores e os produtos oriundos da agricultura familiar, que fornecerão grande parte dos produtos necessários para alimentar mais de nove bilhões de habitantes no mundo. Atualmente, cerca de 70% dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros são oriundos da agricultura familiar.

Dada a importância deste segmento para a Segurança Nacional Alimentar, em 2006, foi criada Lei nº 11.326, que regula as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (BRASIL, 2006)- os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar. Uma das políticas de destaque foi a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que amplia as vendas dos agricultores familiares, por meio da modalidade de compra institucional. Nessa modalidade, estados, municípios e órgãos públicos federais podem comprar alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, com recursos próprios e com dispensa de licitação. Atualmente, por lei, ao menos 30% dos produtos obtidos para alimentação nas instituições públicas federais devem vir da agricultura familiar.

No Rio Grande do Norte, a Lei Estadual nº 10.536/2019 criou o Programa Estadual

de Compras da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Pecafes), que prevê incentivos semelhantes ao PPA aos agricultores familiares. O programa determina que pelo menos 30% das compras governamentais de gêneros alimentícios tenham essa origem.

Dentro desse contexto, no qual a agricultura familiar apresenta-se como opção mais receptiva ao modelo de desenvolvimento sustentável que assegure uma alimentação adequada para todos, este artigo traz reflexões acerca do papel da Agricultura Familiar na garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, e de que forma programas de incentivo, como o Pecafes, pode contribuir para estimular a produção de alimentos por este segmento.

O estudo está em consonância com o eixo 2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), que versa sobre “Fome zero e agricultura sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável”. Os Objetivos Globais para o Desenvolvimento Sustentável são uma coleção de 17 metas globais, estabelecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas. As metas são amplas e interdependentes, mas cada uma tem uma lista separada de metas a serem alcançadas. Atingir todos os 169 alvos indicaria a realização de todos os 17 objetivos. Os ODS abrangem questões de desenvolvimento social e econômico, incluindo pobreza, fome, saúde, educação, aquecimento global, igualdade de gênero, água, saneamento, energia, urbanização, meio ambiente e justiça social.

Para a pesquisa, foi feita uma revisão bibliográfica de autores que versam sobre as temáticas, a fim de compreender o conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada e Segurança Alimentar. O estudo se fundamenta na abordagem de teóricos como Moraes (2004), Castro (1946), Burity (2010), Poivesan (2007), Valente (2002), bem como na análise de pactos e tratados internacionais e das normas vigentes que abordam a questão.

O intuito é propor uma reflexão sobre a produção alimentícia no país, a distribuição de alimentos, o cenário de insegurança alimentar e a atuação e os desafios da agricultura familiar para aumentar a produtividade de alimentos de forma sustentável. A ideia é possibilitar uma discussão acerca da segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável, bem como sobre as ações que possam garantir uma alimentação adequada a todos hoje e para as gerações futuras.

DIREITO À ALIMENTAÇÃO

O Direito à Alimentação é um direito humano básico, indispensável para a sobrevivência. Ele apresenta-se indissociável da dignidade humana e dos direitos fundamentais sociais e individuais presentes na Constituição de 1988 (CF/88). É um direito sem o qual não podem ser discutidos ou concretizados outros direitos, uma vez que sua realização é imprescindível para o direito à vida, segundo Valente (2001). O termo pode ser entendido em duas dimensões: estar livre da fome e da desnutrição e ter acesso a uma alimentação adequada.

O conceito de Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), definido desde

2002, pelo então Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, o suíço Jean Ziegler, pode ser entendido como:

Um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garanta uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva. (ZIEGLER, 2002, S/N)

Desde 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que estabelece em seu artigo 25 que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação”, o DHAA vem se consolidando ao longo do tempo e tem sido afirmado em âmbito internacional em diversos pactos e declarações. Uma das principais normas que versam sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) está contida no artigo 11 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado por 153 países, inclusive o Brasil. Segundo o texto normativo, a fome deve ser eliminada e os Estados-partes do pacto devem adotar medidas para melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios, e assegurar uma repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais.

Conforme Burity (2010), as normas internacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome, como pré-requisitos para a realização de outros direitos humanos. O fundamento legal da exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada também encontra respaldo nas Declarações e Tratados Internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a Cúpula Mundial da Alimentação e o Comentário Geral 12.

No Brasil, a exigibilidade do Direito à Alimentação tem força legal com a Constituição Federal de 1988, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH) e a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN).

Um dos marcos legislativos acerca deste direito humano é a Emenda Constitucional nº 64, que inclui a alimentação entre os direitos sociais, fixados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988. Desde fevereiro de 2010, o referido artigo, passou a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988)

Como um direito social reconhecido pela Carta Magna, cabe ao Estado adotar políticas públicas para garantir sua efetividade. Segundo Valente (2002), o Estado ao desempenhar sua obrigação de respeitar, proteger, promover e prover o Direito Humano à Alimentação Adequada deve, ao desenvolver as políticas públicas, articulá-las com a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, buscando adequação e eficácia. Piovesan

(2007) ratifica o papel do Estado na garantia da eficácia do Direito à Alimentação Adequada:

Há, portanto, um direito fundamental à alimentação que deve ser realizado pelo Estado por meio de medidas adequadas e necessárias. Em caso de ausência ou ineficácia destas medidas, surgem direitos subjetivos públicos à alimentação a serem veiculados, preferencialmente, por meio de ações judiciais coletivas com vista a resguardar a universalidade e uma proteção igualitária a todas as pessoas necessitadas. (LEIVAS, in PIOVESAN; CONTI, 2007, p.91-92)

Embora seja um direito social assegurado pela Constituição Federal, a alimentação adequada está longe de ser uma realidade de todos os brasileiros. A fome endêmica e o estado de desnutrição decorrente de insuficiência alimentar atingem um número cada vez maior de pessoas. Dados da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)² revelam que a fome voltou a aumentar no Brasil nos últimos anos. De acordo com a entidade, 43,1 milhões viviam uma situação de insegurança alimentar moderada no país entre 2017-2019. No período de 2014-2016, esse número era 37,5 milhões. Em termos percentuais, o número também subiu de 18,3% para 20,6%.

A adoção de medidas efetivas para combater a fome é um dos primeiros passos para a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada. É importante compreender que o conceito de alimentação adequada previsto nas normas não se refere apenas a ingestão de alimentos para o cidadão manter-se vivo. Ele é muito mais amplo. Por alimentação, saudável pode-se entender o consumo de alimentos diários com base em uma dieta com todos os nutrientes necessários para assegurar uma alimentação saudável, evitando problemas alimentares em pessoas adultas como obesidade, hipertensão e subnutrição, e que garantam às crianças os nutrientes essenciais para que possam se desenvolver bem.

Nessa batalha contra a fome no país, é necessário o desenvolvimento de uma política que esteja além do aumento da produção de alimentos. É preciso ações abrangentes que provoquem mudanças no sistema social, político e econômico atualmente vigente, que refletem direta e indiretamente na situação de fome e subnutrição, de modo a contemplar as diferentes formas de acesso, comercialização e produção de alimentos.

Neste sentido, a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) está interrelacionada com a noção de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). De acordo com o conceito proposto na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1986, e consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994, o termo pode ser entendido como a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem

2 Os dados fazem parte do informe "O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional do Mundo", o estudo global mais completo que acompanha o progresso no sentido de acabar com a fome e a desnutrição. Ele é produzido conjuntamente pela FAO, o Fundo Internacional para a Agricultura (IFAD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Programa Mundial de Alimentação (PMA), da ONU e a Organização Mundial de Saúde.

a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna.

Burity (2010) destaca que o conceito de soberania alimentar defende que cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e alimentares tradicionais de cada cultura. “Além disso, se reconhece que este processo deva se dar em bases sustentáveis, do ponto de vista ambiental, econômico e social” (Burity, 2010, p. 12).

No Brasil, há várias décadas vêm sendo construídas políticas públicas voltadas para a melhoria da SAN da população, cabendo, neste ponto, a menção a dois momentos emblemáticos desse percurso: o da aprovação da Lei nº 11.346/2006 (Brasil, 2006), conhecida como Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), e o da inserção da alimentação entre os direitos sociais positivados na Constituição Federal, por meio da Emenda n. 64/2010 (Brasil, 2010a).

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, conhecida como Losan (Lei nº 11.346/2006) representa um importante marco legal na política de segurança alimentar e nutricional. De acordo com a norma:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população – Artigo 2º da Lei nº 11.346. (BRASIL, 2006).

A legislação relaciona a alimentação adequada e a segurança alimentar e nutricional com a dignidade da pessoa humana, e reafirma como dever do Estado a garantia da efetividade deste direito, com a obrigatoriedade de fiscalizar a realização do direito humano à alimentação adequada, como também propiciar meios para sua exigibilidade. A Lei estabelece ainda estratégias para as políticas nacionais de segurança alimentar, determinando o aperfeiçoamento na disponibilidade dos alimentos, promoção de saúde e nutrição da população mais vulnerável, além da implementação de políticas de produção, comercialização e consumo de alimentos.

O texto da Losan é um parâmetro normativo assumido pelo Estado brasileiro, que atua como diretrizes para a formulação de políticas públicas, limites para a ação do mercado e referências para a atuação de cada cidadão e ator da sociedade civil na defesa por maior efetividade do direito à alimentação.

Dentro dessa proposta, a Losan cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), alinhando políticas públicas e ações aos objetivos da segurança alimentar e nutricional. Por meio deste sistema, os governos das cidades, estados, o governo federal e a sociedade vão formular políticas públicas e ações para garantir o direito à alimentação.

FOME NO BRASIL

Na década de 1940, o ativista Josué de Castro já manifestava preocupação a rela-

ção entre a dignidade humana e acesso à alimentação, “ao reconhecer que a doença que afetava os pacientes que trabalhavam era decorrente de fome associada à pobreza” (RO-SANELI, 2015, p. 93). Em seus estudos, Castro mapeou as principais carências nutricionais existentes no Brasil, alertando para a necessidade de políticas públicas que possam garantir um salário mínimo adequado para que os trabalhadores pudessem ter acesso à alimentação saudável.

O Brasil descobriu a fome como um problema com as reflexões de Josué de Castro. A partir das contribuições do autor, “a fome começou a ser discutida na esfera pública como consequência das desigualdades sociais, e não apenas como consequência natural de fatores climáticos, geográficos e humanos” (ROCHA, 2016, p. 108).

Conforme Burity (2010), em meados da década de 1940, havia o entendimento que a insegurança alimentar decorria da produção insuficiente de alimentos nos países pobres. Com o passar do tempo, o problema da insegurança alimentar passou a ser visto com um novo olhar, de uma forma mais ampla. Como Josué de Castro demonstrou em seus estudos, a fome crônica e aguda que afeta parte da população brasileira é resultante de relações sociais desiguais. Hoffmann (1994) complementa que a insegurança alimentar no Brasil evidencia que o problema da fome não se deve à pouca disponibilidade global de alimentos, mas sim à pobreza de grande parte da população.

Dados da Empresa Brasileira de Agropecuária (Embrapa) reforçam essa teoria. Atualmente, o Brasil é um dos maiores produtores de alimentos do mundo. Com tecnologia moderna, a agropecuária brasileira alimenta hoje mais de 1,5 bilhão de pessoas em todo o mundo, o que equivale a um Brasil e uma China juntos, segundo dados a entidade. A agropecuária brasileira produz excedentes e exporta para mais de 180 países. Nesse contexto, é possível afirmar que o problema da fome no Brasil não é resultado de pouca oferta, mas sim da demanda, dada a enorme desigualdade social e econômica existente no país.

O então coordenador residente da FAO no Brasil em 2015, Jorge Chediek, observou que insegurança alimentar é um tema complexo, que não se resolve apenas com o aumento da produção ou da distribuição de alimentos, mas com uma multiplicidade de ações e programas. Valente (2003) chama a atenção que o problema da fome não está necessariamente atrelado à falta de comida:

Ver os filhos passar fome é [igualmente] passar fome. Comer lixo é passar fome. Comer o resto do prato dos outros é passar fome. Comer [apenas] uma vez por dia é passar fome. Ter que humilhar-se para receber uma cesta básica é passar fome. Trocar dignidade por comida é passar fome. Ter medo de passar fome é estar prisioneiro da fome (VALENTE, 2003, p. 51).

A dimensão da noção de insegurança alimentar está circunscrita ao contexto da busca pela satisfação das necessidades humanas básicas. Assim sendo, não é apenas a escassez de alimentos. Silva e Takagi (2004) afirmam que o termo pode ser compreendido como a ausência de condições favoráveis aos alimentos (de acesso, de produção, do clima) e o consumo de alimentos com baixo teor de calorias que não suprem a necessidade humana diária para manter a qualidade de vida.

Para além da questão da produção e distribuição de alimentos, a insegurança alimentar está ligada a questões socioeconômicas. Desse modo, sendo a fome fruto da injustiça social, é dever do Estado desenvolver políticas públicas para seu enfrentamento. Entre as tantas ações possíveis e necessárias para o enfrentamento desse problema que afeta milhões de pessoas em todo o mundo,

as políticas públicas voltadas para agricultura familiar são destaques no combate à fome.

Conforme a FAO (2014), a agricultura familiar é uma poderosa ferramenta para garantir a segurança alimentar da população mundial e das futuras gerações. Todavia, para otimizar os resultados deste modelo de produção é preciso uma atenção maior do poder público quanto a incentivos e investimentos, sobretudo, para garantir aos próprios agricultores familiares a segurança alimentar. Dados da FAO revelam que os agricultores familiar são os mais ameaçados pela insegurança alimentar. Isso porque a maioria das famílias que vivem em regiões rurais de países em desenvolvimento apenas conseguem sobreviver diante das consequências da mudança climáticas e a falta de apoio governamental. Daí, a necessidade de potencializar as ações voltadas para este segmento da economia, responsável pela maior parte da produção agrícola do país, no intuito de assegurar a efetividade do Direito Humano à Alimentação Adequada.

INCENTIVO À AGRICULTURA FAMILIAR

A Lei da Agricultura Familiar instituiu em 2006 os parâmetros legais para o tratamento da agricultura familiar no país. A norma tem sido base orientadora para a constituição de políticas públicas para esse segmento. Em seu artigo 3º, a lei classifica o conceito de agricultor familiar. É considerado agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural e atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos: a) não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; b) utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; c) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao estabelecimento ou empreendimento; d) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Para Matias (2015), legislação específica representou um avanço no reconhecimento da existência dos agricultores familiares no Brasil.

Antes da lei, os sujeitos do campo identificados com o modo de produção da agricultura familiar eram tratados dentro da regra geral do trato político direcionado para a agricultura, alvo de políticas sociais compensatórias e de subsistência, destinadas a uma população empobrecida e, supostamente, passiva no cenário econômico e político do país. Os agricultores e agricultoras familiares eram tratados mais como uma despesa para o Estado brasileiro do que participantes do desenvolvimento social e econômico do país. O reconhecimento da agricultura familiar conferiu maior protagonismo social, político e econômico a esses sujeitos do campo. (MATIAS, 2015, p. 53)

Segundo Wanderley (2010), a agricultura familiar é identificada como uma cate-

goria ampla que incorpora outras formas específicas, como o agricultor de subsistência ou o pequeno produtor. São formas particulares que se constituem enquanto um modo específico de produzir e viver em sociedade, tendo sua autonomia demográfica, social e econômica. Conforme a FAO, agricultura familiar pode ser compreendida como um importante instrumento para a promoção e efetivação do direito à alimentação saudável. De modo, que as ações que incentivem e valorizem esse ramo produtivo são fundamentais para avançar em direção a uma agricultura familiar mais fortalecida, capaz de atender às demandas de mercado de alimentos do país.

De acordo com o Censo Agropecuário de 2017, no Brasil foram identificados 3.897.408 agricultores familiares, que se enquadram nas definições dadas pela Lei. Eles representam 77% dos estabelecimentos agrícolas no país e ocupavam 67% das pessoas. Considerando o espaço geográfico do Rio Grande do Norte, são 50.608 agricultores familiares em atuação, que representam 80% dos 63.452 estabelecimentos agropecuários em 2017. No RN, entre os dez principais produtos alimentícios provenientes da agropecuária, o setor da agricultura familiar corresponde à maior parte do total produzido: 90% de arroz em casca; 86% de feijão; 83% de milho em grão e 75% de suínos. Dada a grande representatividade deste segmento na produção agrícola do país, faz-se necessário dar uma maior atenção aos agricultores familiares como agentes que podem colaborar com as políticas voltadas para a segurança alimentar.

Tendo como base os princípios que norteiam a soberania alimentar, é necessário desenvolver programas de transferência de renda, de atenção à desnutrição, além de iniciativas que visem à inclusão de pessoas produtivas (desde a agricultura familiar até a agricultura urbana) para a geração de alimentos que possam atingir pessoas em estado de insegurança alimentar e, também, em estado de segurança alimentar. As políticas emergenciais de SAN são indispensáveis para o enfrentamento de problemas que não podem esperar o tempo de resposta das medidas estruturais. (MATTEI, 2007, p. 4).

Nessa proposta de incentivo à produção dos agricultores familiares, o Brasil obteve atenção mundial com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da agricultura familiar, sancionado pela Lei de nº 10.696, de 02 de julho de 2003. O programa é um instrumento executado com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, à geração de renda, o acesso à alimentação as pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e de fortalecer circuitos locais, regionais e redes de comercialização (BRASIL, 2012)

Um dos marcos legais do programa foi a criação de uma lei nacional que exige que pelo menos 30% do orçamento para a alimentação escolar fosse utilizado para comprar produtos da agricultura familiar. Os objetivos da legislação são garantir a boa qualidade dos alimentos oferecidos aos alunos em instituições públicas, além de incentivar o consumo de alimentos frescos e saudáveis; abrir o mercado e proporcionar o aumento de renda para os agricultores familiares; e promover o desenvolvimento da economia local.

Seguindo a mesma proposta, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte criou em 2019, o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES), por meio da Lei nº 10.536, de 03 de julho de 2019. A

legislação estadual tem a “finalidade de garantir a aquisição direta e indireta de produtos agropecuários, extrativistas e resultantes da atividade pesqueira, in natura e beneficiados, produzidos por agricultores e agricultoras ou suas organizações socioeconômicas rurais, por povos e comunidades tradicionais e pelos beneficiários e beneficiárias da agricultura familiar como forma de assegurar o desenvolvimento rural sustentável, a promoção da segurança e soberania alimentar e nutricional e o incremento à geração de trabalho e renda”, conforme o texto do artigo 1º.

Em seu artigo 5ª, a Lei Estadual do Rio Grande do Norte determina que:

A modalidade Compra Indireta será viabilizada a partir de recursos financeiros repassados pelo Governo do Estado para a aquisição de alimentação preparada, ficando os fornecedores obrigados a incluir na composição do cardápio produtos oriundos da agricultura familiar, sendo estes produtos objeto de chamada pública paralela de forma a proporcionar participação isonômica dos produtores na Compra Indireta, priorizando a produção realizada por mulheres, jovens, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. (RIO GRANDE DO NORTE, 2019)

Em consonância com a legislação nacional, por meio do Pecafes, o Estado do Rio Grande do Norte prevê que do valor total destinado à composição do cardápio deverá constar que, no mínimo, 30% dos custos com aquisição de gêneros alimentícios deverão ser provenientes de produtos oriundos da agricultura familiar e economia solidária, sendo estes produtos selecionados por meio de chamada pública paralela.

A proposta da Lei Estadual é abrir um mercado de 20 milhões de reais para a agricultura familiar do Rio Grande do Norte, possibilitando o desenvolvimento da economia solidária e de autogestão de pequenos produtores que contribuem para a democratização econômica. Além da aquisição de alimentos para a merenda escolar, os alimentos adquiridos por meio do Programa serão destinados a atender hospitais públicos, estabelecimentos prisionais, dentre outros setores socioeducacionais do Estado do Rio Grande do Norte, de modo a garantir alimentos de qualidade a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.

Conforme a regulamentação do Pecafes, os produtos serão selecionados por meio de chamada pública paralela. Entre as organizações produtivas, serão priorizadas as constituídas predominantemente por mulheres, jovens, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas. O processo de execução do projeto é feito por meio de um Portal na Internet onde os agricultores familiares podem ser cadastrar e participar das chamadas. O portal PECAFES é o sistema de suporte à agricultura familiar do Rio Grande do Norte, e está em pleno funcionamento no contexto do Estado.

Em pouco mais de um ano de existência, o PECAFES já apresenta resultados satisfatórios. De acordo com dados da Secretaria Estadual da Educação e da Cultura do Rio Grande do Norte (SEEC/RN), no último ano foi registrado uma ampliação do número de produtos da agricultura familiar. Entre as 16 Diretorias Regionais de Educação e Cultura do Estado, houve um aumento médio de 31% no consumo de produtos oriundos da agricultura familiar. Também foi incluído nos itens alimentícios na merenda escolar do Estado, como por exemplo, o arroz vermelho, que possui substâncias que podem auxiliar na redução do nível de colesterol, LDL-Colesterol e VLDLcolesterol no sangue.

A estimativa do PECAFES é que o valor percentual destinado à compras diretas da agricultura familiar seja elevado com o passar dos anos, aumentando para 40% no ano de 2021 e 50% para 2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A garantia ao Direito Humano à Alimentação Adequada é uma questão que envolve vários setores. Não é apenas a produção de alimentos para atender a demanda populacional. A problemática está muito além disso, uma vez que a insegurança alimentar se relaciona ao desperdício de alimentos, a má distribuição da produção de insumos, entre outras questões de ordens político-econômicas.

No entendimento de Castro (1946), a solução para o problema da fome e da pobreza absoluta somente seria alcançada por meio de políticas públicas de inclusão social e de acesso à alimentação segura para todos os habitantes da polis moderna, o que obrigaria a realização de reforma agrária e justa distribuição de rendas. De fato, há a necessidade de uma ampla política social e econômica capaz de reverter as desigualdades, que resultam na problemática da insegurança alimentar.

No âmbito internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) tem empregado esforços para enfrentar questões ligadas a Segurança Alimentar Nacional e os direitos humanos. Inclusive, a adoção de medidas para acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável integra um dos eixos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização.

Dentro dessa proposta da ONU, algumas ações estão desenvolvidas em diferentes países. Essas iniciativas representam pequenos passos rumo à garantia do direito à alimentação adequada. O incentivo à agricultura familiar pode ser compreendida como uma delas. A adoção de políticas voltadas para a valorização deste segmento pode contribuir para a efetivação do direito fundamental à alimentação saudável, assegurando renda para as famílias do campo e possibilitando uma maior produção de alimentos adequados e de forma sustentável.

É fundamental ter um olhar mais atencioso para a agricultura familiar, de modo que ela possa ser vista como um importante segmento para o abastecimento, a produção e a distribuição de alimentos. Esse modelo de produção precisa ser visto pelo poder público como aliada no combate à insegurança alimentar e como tal receber uma maior atenção e investimentos para o seu fortalecimento.

Neste contexto, o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PECAFES) tem obtido resultados positivos no apoio à agricultura familiar e na garantia da segurança alimentar. O projeto tem possibilitado um aumento na aquisição de alimentos oriundos deste tipo de produção e, conseqüentemente, tem colaborado para melhorar a vida dos agricultores familiares. Claro que ainda há muito a ser feito, mas a iniciativa não deixa de ser um pequeno passo.

REFERÊNCIAS

BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís; VALENTE, Flávio; et al. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Emenda constitucional nº 64**. Altera o art. 6º da Constituição, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da União, 05 de fevereiro de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm. Acesso em 22 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto 7.775, de 4 de julho de 2012 (Art.4)**. Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm. Acesso em: 22 jul. 2020.

CASTRO, Josué. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA - EMBRAPA. **Artigo - Alimentos para o mundo**. Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-denoticias/-/noticia/47327924/artigo---alimentos-para-o-mundo>. Acesso em: 28 out. 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS- FAO. **Relatório sobre o Estado da Alimentação e da Agricultura**. Brasil. 2014. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS- FAO - Portal da FAO no Brasil. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/programas-e-projetos/programa/pt/>. Acesso em: 19 out. 2020.

HOFFMANN, Rodolfo. **A insegurança alimentar no Brasil**, abr. 1994, p 9-10

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário**. Brasil. 2007

MATIAS, Willian Clementino da Silva; AMARAL, Nemo Andrade; FARANI, Antonio Ricardo. **O reconhecimento da agricultura familiar: avanços e desafios no campo a partir da Lei 11.326/2006.** In: ARAÚJO, Márcio Marques [et al.] (Orgs.). *A agricultura familiar e o direito humano à alimentação: conquistas e desafios.* Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Direitos Humanos e Minorias, 2015. Edições Câmara.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª edição, SP: Atlas, 2004, p. 203

PIOVESAN, Flávia; CONTI, Irio Luiz. **Direito humano à alimentação adequada.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 20 de jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Disponível em: https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pubpdf/pacto_internacional.pdf. Acesso em 20 de jul. 2020.

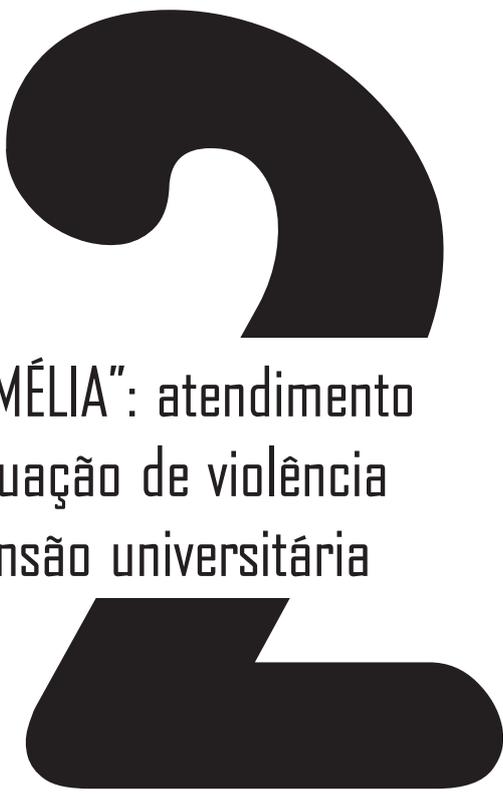
RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Nº 10536 de 03 de julho de 2019.** Cria o Programa Estadual de Compras Governamentais da Agricultura Familiar e Economia Solidária (PE-CAFES) no Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=379252>. Acesso em 23 jul. 2020.

ROCHA, E. G. **A Construção Democrática do Direito à Alimentação Adequada e a Regulação de Alimentos.** R. Dir. sanit., São Paulo v.17 n.3, p. 107-112, nov. 2016./fev. 2017.

ROSANELI, Caroline Filla; RIBEIRO, Ana Lúcia Cardoso; et al. **A fragilidade humana diante da pobreza e da fome.** Revista Bioética. (Impr.). 2015; 23 (1): 89-97.

VALENTE, Flávio. **Direito humano à alimentação adequada: desafios e conquistas.** São Paulo: Cortez Editora, 2002.

_____, Flávio L. S. **O combate à fome e a desnutrição e a promoção da alimentação adequada no contexto do direito humano à alimentação: um eixo estratégico do desenvolvimento humano sustentável.** São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.



“DESCONSTRUINDO AMÉLIA”: atendimento às mulheres em situação de violência doméstica na extensão universitária

Ana Maria Bezerra Lucas³

Evillin Lissandra Cosme Santana⁴

Ady Canário de Souza Estevão⁵

RESUMO

Uma das metas que subjaz à agenda 2030 para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), documento da Organização das Nações Unidas, é tentar alcançar

3 Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, professora do curso de Direito da UFERSA - Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas - CCSAH, da Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Líder do Grupo de Estudos sobre Estratégias de Dominação Política. Coordenadora do Grupo de Pesquisa: Mando na Política! - Coordenadora do Programa de Extensão Desconstruindo Amélia. E-mail: hannaire@ufersa.edu.br

4 Estudante do 4º período do Curso de Direito da Universidade Federal Rural do Semiárido, campus Mossoró, membro do Grupo de Estudos Direito Crítico, Marxismo e América Latina, bolsista do Programa de Extensão Desconstruindo Amélia. E-mail: evillinlissandra13@gmail.

5 Doutora em Estudos da Linguagem pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, professora do curso de Educação do Campo - Departamento de Ciências Humanas, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas - CCSAH da Universidade Federal Rural do Semi-Árido. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação, Discursos e Sociedade e Coordenadora do Projeto de Extensão Negras no Semiárido. E-mail: adycanario@ufersa.edu.br

a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres. Neste trabalho, apresentamos a realidade do município de Mossoró, no Rio Grande do Norte, a partir da experiência da atuação do Programa de Extensão “Desconstruindo Amélia” que atua na assessoria e assistência jurídica às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar atendidas pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Comarca de Mossoró/RN. Concluimos que, a realidade dos municípios brasileiros, principalmente daqueles que possuem Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAM - é insuficiente para o atendimento a demanda e que a extensão universitária pode colaborar com os órgãos que atendem as mulheres em situação de violência doméstica, contribuindo para a ampliação do acesso à justiça, apontando quais são as principais instituições especializadas que elas podem recorrer e ainda prestando apoio psicológico e social.

PALAVRAS-CHAVE: Mulheres; ODS; Empoderamento; Assessoria jurídica

ABSTRACT

One of the aims underlying the 2030 agenda for the Sustainable Development Goals (SDGs), a United Nations document, is to try to achieve gender equality and empower all women considering the gender issue. This article presents the reality of Mossoró, in Rio Grande do Norte, based on the experience of the Extension Program “Desconstruindo Amélia” which acts in the legal advisory council and assistance to women victims of domestic and family violence assisted by the Domestic Violence and Family member against Women from the city of Mossoró / RN. We conclude that the reality of Brazilian cities, especially those that have Specialized Police Departments for Assistance to Women (DEAM) is insufficient to meet the demand and that the university extension can collaborate with the agencies that assist women in situations of domestic violence, collaborating in expanding access to justice, pointing out which are the main specialized institutions they can turn to and also providing psychological and social support.

KEYWORDS: Women; SDGs; Empowerment; Legal assistance

1 INTRODUÇÃO

Para compreender o contexto atual das desigualdades de gênero, é importante atentarmos que o Brasil ocupa o quinto lugar, no ranking mundial, em termos de violência de gênero. De acordo com o Atlas da Violência do *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA, 2019), verifica-se um crescimento expressivo de 30,7% no número de feminicídio no Brasil durante a década de 2007-2017. O mesmo documento aponta o Rio Grande do Norte como o estado que apresentou o maior crescimento com uma variação de 214,4% entre 2007 e 2017. Conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (2019), 61% das mulheres vítimas de feminicídio são negras. Também são as que mais morrem mais assas-

sinadas e sofrem mais assédio. Em todo o país, no ano de 2017, mais de 221 mil mulheres procuraram as Delegacias de Polícia para registrar episódios de agressão física em decorrência de violência doméstica, esse número, embora expressivo, pode não representar a realidade da violência doméstica no país, uma vez que muitos casos não são notificados.

É importante ressaltar que a intitulada Lei Maria da Penha - LMP, nº 11.340, foi criada em 07 de agosto de 2006 e é fruto da reivindicação e das lutas políticas dos movimentos feministas. Essa lei cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, alterando o Código de Processo Penal, Penal e a Lei de Execução Penal. Em seu artigo 28, a Lei Maria da Penha garante a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou Assistência Judiciária Gratuita, contudo, a realidade dos municípios brasileiros, principalmente daqueles que possuem Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAM - é insuficiente para o atendimento a demanda.

De acordo com *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* (IBGE, 2010), na maioria das cidades brasileiras não existe nenhuma delegacia especializada no atendimento à mulher, mais precisamente 91,7% dos municípios e em 90,3% deles não existe nenhum tipo de serviço especializado no atendimento à vítima de violência sexual. Das 3,8 mil cidades que abrigam até 20 mil habitantes, somente 9 oferecem o serviço de casas-abrigo. A mesma pesquisa revelou que apenas 4,5% das unidades federativas (estados e Distrito Federal) possuem juizados ou varas especiais de violência doméstica ou familiar contra a mulher e que o número de prefeituras com algum órgão voltado para a execução de políticas para mulheres vem diminuindo. No ano de 2013, 24,5% dos municípios tinham algum tipo de estrutura nesta área, mas em 2018 o índice diminuiu para 19,9%. Entre as prefeituras que possuem o órgão voltado para as políticas públicas femininas, apenas 12,8% têm secretarias exclusivas para executar essas políticas.

Este artigo tem como objetivo apresentar a realidade do município de Mossoró/RN a partir da experiência da atuação do Programa de Extensão Desconstruindo Amélia que atua na assessoria e assistência jurídica das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar atendidas pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Comarca de Mossoró/RN.

2 PERCURSOS DISCURSIVOS DA LEI MARIA DA PENHA E PANO- RAMA DA REDE DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR

Na década de 1980, as feministas brasileiras desempenharam um importante papel na redemocratização e principalmente na politização de diversas temáticas relativas aos direitos das mulheres, tendo a pauta da violência doméstica e familiar como prioridade. De acordo com Santos (2008), pode-se elencar três marcos no processo de institucionalização das demandas feministas relacionadas ao tema. Cumpre destacar: a criação das delegacias da mulher em 1986; os Juizados Especiais Criminais, em meados dos anos de

1990 e a promulgação da Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha.

Isto permite considerarmos a relevância dessa discussão e a problematização da Lei Maria da Penha enquanto discurso jurídico, ou seja: “enquanto um discurso que promove modos de subjetivação do sujeito mulher atrelado às relações de poder-saber e de que maneira ela concebe e reflete, na sociedade atual, o sujeito mulher”, como argumenta Moura (2018, p. 149).

O modelo das Delegacias da Mulher surgiu inicialmente como uma proposta do governo do Estado de São Paulo e, só posteriormente, passaram a integrar a agenda feminista, situação que só ocorreu após o reconhecimento de que era necessário haver um ambiente que superasse o machismo endêmico das delegacias de polícia e que levasse a sério as queixas das mulheres. (SANTOS, 2008). As Delegacias, em seu surgimento, ficaram conhecidas pelo acrônimo DDM e tinham como competência, investigar crimes contra a pessoa do sexo feminino. Esses delitos restringiam-se ao de lesão corporal, constrangimento ilegal, ameaça, estupro, dentre outros. Os crimes de homicídio e dano acabaram, por escolha do Estado, não integrando o rol de atribuições da DDM, essa parcial absorção das demandas feministas acabou gerando uma instabilidade nos momentos de negociação entre o Governo e as mulheres. Logo, essa política pública se resumiu a área da justiça criminal, o que precarizou o atendimento às mulheres, e ainda delimitou a abordagem feminista à criminalização e impossibilitou a operacionalização da capacitação das policiais para lidar com estes problemas através de uma perspectiva feminista e de gênero. (SANTOS, 2008)

Pouco tempo após sua criação as DDM já foram questionadas em seu funcionamento e eficácia no combate à violência contra a mulher, mas somente com a Lei 9.099/95 que isso intensificou. A lei tinha como objetivo implantar os Juizados Especiais Criminais – JECRIM – que deveriam dar celeridade aos crimes de menor potencial e informalizar a justiça, além de poder oferecer penas alternativas para os casos em que houvesse “infrações penais de menor potencial ofensivo.” (SANTOS, 2008, p. 17)

As mudanças implementadas pelo JECRIM trouxe consequências para a atuação das DDM ao propor compensações para as penas dos indivíduos que cometeram algum crime de natureza leve e retirando das delegacias sua competência de investigar e mediar os conflitos derivados de lesão corporal leve e ameaça, delitos esses presentes no discurso da maioria das queixas ali processadas. Ao resignificar a criminalização acabou-se por incorporar a violência doméstica aos casos comuns de violência e casos que mereciam um cuidado especial, devido às particularidades das relações desiguais entre os gêneros presentes neles, eram vistos como mais um caso de violência. (OLIVEIRA, 2011)

É neste cenário que surge a Lei Maria da Penha – Lei nº 11.340/2006. A Lei é um instrumento legal fruto dos esforços do movimento feminista no combate às diversas formas de violência praticadas contra as mulheres. Ela leva o nome da biofarmacêutica Maria da Penha Maia Fernandes, que foi vítima de violência pelo marido 1983. Ele tentou matá-la duas vezes e somente 19 anos e seis meses após as tentativas de homicídio é que ele foi condenado pela justiça brasileira. A não resolução desse caso teve como punição a criação de uma lei que protegesse as mulheres da violência doméstica e familiar. A punição foi imposta pela Comissão Interamericana dos Direitos Humanos da Organização

dos Estados Americanos (OEA) e por isso a homenagem a Maria da Penha. (OLIVEIRA, 2011). Para Moura (2018, p. 156), esse caso soma-se a outros, porém ele: “distingue-se deles porque Maria da Penha buscou órgãos internacionais para legitimar a denúncia de violência contra a mulher.”

Para Queiroz (2008), a Lei Maria da Penha é um avanço, pois é a partir dela que a violência doméstica e familiar passa a ser vista como uma violação aos direitos humanos e um grave problema de saúde pública. Além disso, ela é também uma política pública ao garantir a proteção e os procedimentos policiais e judiciais humanizados para as mulheres, possibilitando que ocorra uma mudança nos valores sociais que naturalizam a violência doméstica e familiar contra a mulher que se baseiam em modelos de dominação masculina e na subordinação feminina aos homens como relações de poder aceitas e referenciadas em todos os espaços da sociedade

[...] a Lei Maria da Penha apresenta de maneira detalhada, os conceitos e diferentes formas de violência contra a mulher, pretendendo ser um instrumento de mudança política, jurídica e cultural, criando mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e dispondo sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, bem como medidas de prevenção de violência, de proteção e assistência integral à mulher. Traz inovações quando prevê as medidas de proteção que o(a) juiz(a) poderá adotar com urgência, sem a necessidade de um processo civil ou judicial, entre elas está o afastamento imediato do agressor do domicílio e de outros lugares de convivência com a mulher agredida, garantindo a permanência da mulher em seu ambiente familiar, comunitário e de trabalho. (QUEIROZ, 2008, p. 3)

Gradualmente, os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher assumiram as competências que antes pertenciam aos Juizados Especiais Criminais e as Delegacias da Mulher passaram a ter seu regimento interno organizado pela Lei 11.340/2006, recebendo assim, o nome Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM). Entretanto, ao invés de compreender a palavra “gradualmente” como “pouco a pouco” ou “paulatinamente”, por exemplo, recomenda-se entender na verdade como a passos muito lentos, pois passados 14 anos de vigência da Lei Maria da Penha, e conforme o disposto no Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, há apenas 131 unidades dos Juizados em funcionamento hoje no Brasil, para atender uma demanda de 478,4 novos casos a cada 100 mil mulheres.

Quanto ao número de DEAMs, os dados são ainda mais assustadores, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estaduais, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), só há delegacias em 8,3% dos municípios brasileiros, ou seja, mais de 90% deles não oferecem nenhum tipo serviço relacionado ao atendimento das mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Percebe-se, portanto, que embora a Lei Maria da Penha seja uma importante ferramenta para o combate à violência doméstica e familiar, ainda há um longo caminho a se percorrer para a sua materialização.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES: ALGUMAS REFLEXÕES

Temos a pretensão de contribuirmos com alguns elementos para a discussão das políticas públicas de combate à violência contra a mulher que perpassam a efetiva garantia da Lei Maria da Penha, na reafirmação e constituição dos sujeitos sociais, ante as políticas públicas no cenário educacional brasileiro. Nesse sentido, acreditamos na proficuidade desse tema sob o ponto de vista da influência que as políticas públicas de promoção da igualdade de gênero vêm desempenhando no pleno exercício de direitos das mulheres.

O estudo sobre as políticas públicas vem conquistando espaço em diferentes ambientes, acadêmico da graduação e pós-graduação, na área de Ciências Sociais, da Sociologia, Economia, Administração, de Economia Política e Ciência Política, tendo sua origem na década de 1950, nos Estados Unidos, no contexto econômico, financeiro e social em que se evidenciou o papel de poder público ante aos problemas. Diferentemente da tradição europeia, que centrava mais na análise sobre o papel do Estado e de suas instituições, as políticas públicas nos Estados Unidos surgem no meio acadêmico, tendo como precursores Laswell, Simon, Lindblom e Easton.

No Brasil, onde há uma busca por políticas de cunho mais participativo, a temática foi impulsionada nos fins dos anos 1980, quando da redemocratização do país e da gestão pública do orçamento (GELINSKI; SEIBEL, 2008). Apontando que as políticas públicas ganharam atenção em estudos acadêmicos e técnicos, Souza (2006, 2007) discute sobre o que são políticas públicas, importância e os fatores que contribuíram para a visibilidade da área em países como o Brasil. O primeiro fator, a agenda dos governos que passou a adotar políticas restritivas de gasto; o segundo, as novas visões sobre as políticas públicas; e o terceiro fator, a necessidade de formulação de políticas que promovam desenvolvimento econômico e a inclusão social. A autora sintetiza o estado da arte das políticas públicas em suas várias vertentes neo-institucionalistas e analisa as políticas públicas, trazendo relevante contribuição para a temática na pesquisa brasileira.

Visto como um ramo da ciência política que a ela não se resume, em seu sentido formal, agregando contribuições advindas das áreas da Economia, Política, Sociologia, Antropologia, Geografia, Planejamento, Gestão e Ciências Sociais aplicadas, o termo Políticas Públicas comporta um leque de acepções. Citado por Souza (2006, 2007), Mead (1995) define política pública como um “campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”. Já para Lynn (1980), elas são “um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”. Por sua vez, Peters (1986) concebe a política pública como “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.” Por fim, Dye (1984), que sintetiza a definição de política pública “como aquilo que o governo decide fazer ou não fazer”. Sendo, de acordo com a autora, a definição de Laswell (1936;1958) a mais conhecida, “quem ganha, por quê e que diferença faz”.

Citado por Souza (2006), Laswell (1936) introduziu a análise das políticas públi-

cas em diálogo com cientistas sociais, grupos e governo. Já Simon (1957) traz o conceito de racionalidade dos decisores públicos, que para ele é sempre limitada. Questionando esses dois modelos, Lindblom (1959, 1979) defendeu outras variáveis, como relações de poder, papel das eleições, burocracia, dentre outros. Já Easton (1965) trouxe a visão de políticas públicas como sistema que possui relações entre formulações, seus resultados e ambiente.

No que se refere aos modelos, cabe apontar os principais tipos para a formulação e análise das políticas públicas. Existe um tipo de política pública que considera que o impacto da política está condicionado ao modo como o problema é resolvido; o do incrementalismo, advindo que os recursos não partem do zero; o ciclo da política pública, concebendo-se de forma dinâmica um ciclo que vai desde a percepção e definição do problema, agenda, programas e decisão, à implementação e avaliação. O modelo “Garbage Can”, também denominado “lata de lixo”, por conceber que as alternativas aos problemas e poucas soluções estivessem em uma lata de lixo.

Outro modelo apontado, o de coalização de defesa, que se opõe a esses dois últimos, por compreender que este não dá conta das mudanças nas políticas públicas. Já o modelo denominado de arenas sociais, entendidas como grupos com demandas específicas, caracterizados em redes sociais, relações e trocas que se estabelecem. O modelo do equilíbrio interrompido, no qual se pode entender as estabilidades, instabilidades e interrupções que trazem mudanças às políticas.

Por fim, a existência dos modelos influenciados pelo gerencialismo público e pelo ajuste fiscal, que buscariam a eficiência das políticas. Aqui não pretendo explorar cada um deles, mas entender que o campo da linguagem enquanto prática social precisa discutir e compreender que tais modelos contribuem para o estímulo de novos estudos sobre a formulação de políticas públicas e a construção da agenda governamental. Citado por Capella (2006), a agenda governamental, para Kingdon, define-se como um “conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento” (SOUZA 2006; CAPELLA, 2006; GELINSKI; SEIBEL, 2008; FREY, 2000).

Portanto, podemos sintetizar sobre as políticas públicas e seus elementos essenciais sobre o tema, que:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangência e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36).

Como se pode perceber, por meio desta síntese, as políticas públicas envolvem a política pública em si, a política e a sociedade, bem como as instituições em que estas são executadas. Assim, toda política pública está centrada em um problema que se almeja

corrigir e se traduz em programas, projetos e planos, levando-se em consideração na formulação, o papel do Estado, de quem elabora as políticas e de como são definidas.

No que diz respeito às políticas públicas para as mulheres e no combate à violência, contextualizamos que, nos últimos anos, tal debate levou à formulação de políticas públicas para responder aos desafios de construção de uma sociedade sem violência, o que implica pensar sobre a situação das mulheres historicamente excluídas, tais como mulheres, pobres, negras, indígenas, baixa renda, ribeirinhas, faveladas e do campo, dentre outras formas de resistência, de forma que, tal regulamentação advém da luta dos movimentos sociais de mulheres e é parte fundamental no enfrentamento da problemática de redução das desigualdades sociais, bem como para se construir mecanismos e estratégias de combate ao preconceito de gênero e enfrentamento à violência.

Muito além da economia, o preconceito de gênero é estrutura que move sociedades ainda patriarcais, é forma de pensar, é violência social, psicológica, emocional e física contra as mulheres. E ainda, se não discutido em suas amplas faces, o preconceito de gênero não só nunca poderá ser superado como também adaptar-se-á em nome de se perpetuar. (MARTINELLI; ARAÚJO, 2018, p. 44)

Nesse sentido, apresentamos algumas questões e conceituações gerais acerca das políticas públicas contra à violência às mulheres, com base na experiência nos dados levantados pelo *Programa de Extensão Desconstruindo Amélia*.

4 A REDE DE ATENDIMENTO AS MULHERES VÍTIMA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE MOSSORÓ/RN

A Lei Maria da Penha completará em 14 anos em agosto, mas ainda é bastante discutida no cenário jurídico uma vez que ainda não tivemos sua total implementação. Dias (2010) afirma que a lei é um avanço significativo que possibilita à mulher a garantia de direito à sua integridade física, psíquica, sexual e moral ao criar mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher garantindo que o Brasil atenda às recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos. Neste mesmo raciocínio, Ricardo Antonio Andreucci (2018) diz que a LMP tem como missão fornecer instrumentos adequados para o combate à violência de gênero no Brasil. Instrumentos que reconhecem a mulher como sujeito de direitos. O texto legislativo em análise é considerado tanto como um conjunto de políticas públicas para o enfrentamento da violência baseada em gênero, quanto como uma legislação que contempla medidas judiciais e extrajudiciais alicerçadas em direitos a partir da perspectiva de gênero e de acesso à justiça. (PASINATO, 2015)

A Lei Maria da Penha traz vários avanços para os direitos das mulheres, embora as mulheres ainda encontrem enormes barreiras e continuem desassistidas devido a insuficiência da rede de atendimento às vítimas. Faltam profissionais qualificados para atender as demandas nas 131 unidades das varas especializadas em violência doméstica do país, bem como das delegacias da mulher, cuja presença só há em 8,3% dos municípios brasileiros.

A cidade de Mossoró, localizada no estado do Rio Grande do Norte, é um dos municípios que dispõem de uma rede de proteção a vítima de violência doméstica. O artigo pretende analisar a aplicabilidade e a efetividade da Lei 11.340/2006 na cidade e de que maneira a extensão universitária pode colaborar com as instituições especializadas que atendem as mulheres em situação de violência e com isso ampliar o acesso à justiça dessas mulheres e ainda apontar quais são as principais para as mulheres dificuldades que as mulheres enfrentam para uma assessoria e assistência quando o assunto é a violência doméstica familiar.

Em vista disso, o artigo se baseará no artigo 8º, inciso II, da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) que trata da possibilidade de analisar os resultados obtidos a partir dos critérios adotados pelas instituições que atuam na denominada rede de atendimento às mulheres em situação de violência. A Rede de Integrada de Atendimento à Mulher em Situação de Violência do município de Mossoró (RIAM), é, em tese, formada por: a) Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), b) Juízo de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFM), c) Defensoria Pública, d) Núcleo de Apoio da Família, e) Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), f) Centro de Referência da Mulher (CRM), g) Unidades Básicas de Saúde (UBS), h) Núcleo Integrado de Apoio à Criança (NIAC) e i) Ministério Público (MP) da Comarca de Mossoró, todavia aqui analisamos apenas a atuação Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM), do Juízo da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e do Centro de Referência da Mulher (CRM).

Na criação do *Programa de Extensão Desconstruindo Amélia* algumas questões foram primordiais, dentre elas se destaca: quais foram as principais mudanças, no que concerne à Rede de Proteção às mulheres vítimas de violência, que ocorreram nos últimos anos na comarca de Mossoró/RN, e que colaboram para que as mulheres buscassem a DEAM e o Juízo Especial de Violência Doméstica e Familiar para garantir seus direitos na luta contra a violência que enfrentam? Por isso, dentre os órgãos que integram a Rede de Atendimento e Proteção às mulheres foram escolhidos: DEAM, JEVDFM e o CRM.

Em 168 anos de história, o município de Mossoró/RN é marcado por um protagonismo feminino que não é comum na maioria das cidades brasileiras. Nomes como Ana Floriano e Celina Guimarães Vianna permeiam o imaginário local e contribuem para a construção de uma memória histórica repleta de heroínas que aturaram como protagonistas de fatos sociais e políticos da cidade. A primeira ganhou destaque como a líder de uma rebelião de mulheres que buscava evitar que seus filhos e maridos fossem recrutados para lutarem na Guerra do Paraguai, essa primeira expressão do movimento feminista no município foi chamada de “Motim das Mulheres” e ocorreu no ano de 1875. (FALCÃO, 2018). A segunda foi a “primeira eleitora brasileira” a conquistar o direito ao voto em 5 de abril de 1928, o que foi considerada uma atitude ousada tendo em vista que o Governo Vargas protelou até o ano de 1932 a promulgação do novo Código Eleitoral que garantia esse direito. (RODRIGUES, 1962)

É também uma cidade marcada pela desigualdade. Situada entre duas capitais - Natal/RN e Fortaleza/CE - Mossoró é uma referência econômica na região do oeste potiguar sendo a segunda maior cidade do Rio Grande do Norte e é, de acordo com Instituto

de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), uma das 100 cidades mais violentas do país. No ano de 2018 foram registrados mais de 74,7 homicídios para cada 100 mil habitantes. No mesmo ano foram registrados onze homicídios de mulheres, dentre os quais três foram enquadrados como feminicídio (SILVA, 2018).

A criação das Delegacias da Mulher, como já abordado, começou a ser implantada no Brasil a partir do ano de 1986, contudo, a primeira Delegacia de Defesa da Mulher (DDM) da cidade de Mossoró/RN só foi implementada no ano de 1993, quando ocorreu a pressão do movimento feminista local, especialmente, do então Centro da Mulher, atual Centro Feminista 8 de março (CF8). Assim como ocorreu no restante do país, a DEDAM se tornou Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) com a vigência da Lei Maria da Penha. A DEAM de Mossoró já teve três endereços diferentes e atualmente encontra-se localizada na Rua Julita G. Sena, 241 - Nova Betânia, Mossoró/RN. Funciona ininterruptamente, das 8 às 18 horas, de segunda a sexta-feira, mas caso ocorra alguma urgência fora desse horário, as mulheres devem se dirigir a uma delegacia de plantão e depois o procedimento é remetido à Delegacia da Mulher.

A DEAM conta com um quadro de servidores reduzido, o que influencia diretamente no atendimento às vítimas, e não existe um espaço adequado para o acolhimento das mulheres vítimas de violência e muito menos profissionais qualificados para essa atividade. O que dificulta que a DEAM atue como parte efetiva da RIAM, pois com servidores sem ou que possuem poucas formações acerca da temática, seu conhecimento acaba sendo aquele derivado da experiência, não que seja menos válido, mas sabe-se da importância desse atendimento qualificado como mecanismo da rede de proteção as mulheres, como enfatiza Oliveira (2011, p. 97) “[...] sem a devida formação desses profissionais no campo das relações sociais de gênero, do feminismo como direcionamento teórico-político, se ampliam as barreiras além das que já são interpostas pela falta de articulação entre as políticas [...]”

Um obstáculo que pode ser ainda observado é a localização da DEAM⁶. A cidade não possui uma infraestrutura de transporte coletivo e por isso muitas vítimas acabam por desistir de prestar queixa ou de continuar com o procedimento, pois elas mesmas precisam se encaminhar ao Instituto Técnico-Científico de Perícia (ITEP) que fica a quase 2 quilômetros da DEAM. Além disso, se quiserem mais celeridade na resolução do seu litígio, são as mulheres vítimas de violência que precisam ir deixar o resultado na Delegacia, pois o ITEP leva vários dias para encaminhar o resultado. É importante ressaltar que a delegacia não oferece nenhum outro tipo de medida de prevenção a vio-

6 Na tentativa de combater a violência doméstica contra as mulheres durante o período de isolamento social em razão da pandemia do novo Corona vírus, em 20/05/2020 foi aprovado, por unanimidade, na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, o Projeto de Lei nº 97/2020 que cria a Delegacia Virtual em Defesa das Mulheres. O Projeto foi uma proposição da deputada Isolda Dantas em diálogo com a Delegacia Geral de Polícia - Degepol, Secretaria Estadual de Mulheres, Juventude, Igualdade Racial e Direitos Humanos - SEMJIDH e Comitê de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar - CEAV. A delegacia virtual deverá funcionar com mecanismos digitais para o registro de violência doméstica, como um canal de comunicação via Whatsapp, para onde poderão ser enviadas fotos e documentos relativos aos crimes.

lência doméstica e familiar fora daquelas que correspondem a confecção do boletim de ocorrências. Mesmo assim as DEAM's ainda são uma conquista significativa para os direitos das mulheres, pois elas são espaços público que promovem o tratamento equitativo às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

De acordo com o Observe⁷ (2010) Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFM) são instâncias especializadas para a aplicação da Lei Maria da Penha e tem objetivo primordial proporcionar o acesso à justiça para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar e oferecer respostas rápidas que auxiliarão na materialização dos seus direitos. Em Mossoró, o JVDFM se localiza no Fórum Municipal Desembargador Silveira Martins e teve sua inauguração em 2009. Atende aos casos de violência doméstica dos municípios de Mossoró, Governador Dix-Sept Rosado e Serra do Mel. Seu quadro de funcionários é composto por um juiz, dois assessores (uma é estagiária de pós-graduação) e quatro servidores efetivos na secretaria. Seguindo a proposta da Lei Maria da Penha de ter uma equipe multidisciplinar para atender às mulheres, o Juizado possui uma equipe formada por uma assistente social, uma pedagoga⁸. No ano de 2019, antes do recesso da justiça e da pandemia do COVID-19, havia mais de 3 mil processos ativos e contam com uma pauta de em média 14 audiências por dia. Seu horário de funcionamento é das 8 às 14 horas, de segunda a sexta-feira.

A equipe multidisciplinar acompanha a mulher durante as fases do processo judicial e, no dia primeira audiência de instrução processual, fazem uma acolhida em um espaço intitulado como Sala de Espera. A Sala tem por intuito orientar as mulheres quanto aos seus direitos, informar como se dará a audiência, quais são os tipos de violência que existem e quais medidas podem ser feitas para evitá-las e oferecer apoio psicológico necessário para o momento da acolhida e primeiro contato com o agressor na audiência. O JVDFM tem atuado como responsável pela articulação da Rede de Atendimento e Proteção as mulheres em situação de violência, principalmente pelos esforços de sua equipe multidisciplinar.

O Centro de Referência da Mulher (CRN) é o órgão que visa fornecer o acompanhamento social, jurídico e psicológico às mulheres em atuação conjunta com a DEAM e o JVDFM realizando palestras, encontros e oferecendo atendimento psicológico e encaminhando as mulheres para abrigos ou programa sociais quando não for possível sua subsistência afastada do seu agressor.

Essas informações foram coletadas antes da elaboração do *Programa de Exten*

7 O Observatório para Implementação da Lei Maria da Penha (LMP) visa acompanhar o processo de efetivação da Lei 11.340/2006 por meio da coleta, análise e divulgação das pesquisas na área. O Observe é uma instituição autônoma da sociedade civil que funciona através de investimentos de pesquisas e organizações não-governamentais de todo o Brasil.

8 A pedagoga e assistente social não são do quadro de servidores efetivos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, são servidoras cedidas por outros órgãos públicos.

*são Desconstruindo Amélia*⁹. Por elas se percebe que uma das principais dificuldades enfrentadas para a materialização da Lei Maria da Penha é a falta de assistência jurídica às vítimas. Mesmo que esse direito seja assegurado na Lei 11.340/2006, devido ao grande número de casos, apenas o homem autor acaba sendo assistido. O defensor público acaba representando apenas quem está sendo processado, uma vez que é o Ministério Público o órgão que efetua a denúncia em nome da mulher e para o entendimento da Justiça, ele já está prestando esse atendimento. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019).

Em seu artigo 28, a Lei Maria da Penha garante a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou Assistência Judiciária Gratuita, contudo, a realidade vivida no município de Mossoró é que o quadro de defensores é insuficiente diante da demanda. (MARTINS, 2019). Esse fato demonstra um grave problema, pois afeta de forma direta as vítimas de violência doméstica do Município e região, acarretando desistências de medidas protetivas ou até mesmo dos processos por parte das mulheres. Ainda em relação ao contexto mossoroense, o JVDFM recebe semanalmente uma média de 45 a 50 mulheres para as audiências judiciais (MARTINS, 2019). Esses dados, em conjunto com o cenário supracitado de falta de assistência judiciária, evidenciam a necessidade de medidas para atender à demanda deste grupo em vulnerabilidade.

Uma outra problemática constatada foi a do despreparo no atendimento das mulheres por parte daqueles servidores que compõem o quadro dos órgãos que integram a Rede de Atendimento e Proteção às mulheres em situação de violência. O Título V da Lei Maria da Penha dispõe Sobre a Equipe de Atendimento Multidisciplinar, cuja composição deve abranger profissionais especializados das áreas psicossocial, jurídica e de saúde, tendo como um dos objetivos o fornecimento de subsídios ao Juízo, ao Ministério Público e à Defensoria Pública. Além disso, deve desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento, prevenção e outras medidas, voltados para a ofendida, o agressor e os familiares, conforme o artigo 30 da referida lei.

Aponta Martins (2019), que a equipe multidisciplinar deve realizar um atendimento qualificado, humanizado, capaz de oferecer orientações acerca da rede de proteção às mulheres em situação de violência, informações do tipo de audiência e possíveis encaminhamentos quando for necessário. É a atuação dessa equipe que possibilita que as mulheres agredidas reavaliem suas decisões, por exemplo, quanto à desistência do processo. No entanto, devido a questões internas, que dizem respeito ao reduzido quantitativo de pessoal diante da extensa demanda de processos, a equipe multidisciplinar do JVDFM não tem conseguido fazer esse trabalho de acolhimento e muito importante

9 As atividades do *Programa de Extensão Desconstruindo Amélia* tiveram início em novembro de 2019, mas em razão da pandemia do Covid-19 suas atividades estão suspensas desde março de 2020. As atividades, no atual momento, estão restritas ao acompanhamento dos índices de violência doméstica e das ações realizadas, pelas autoridades responsáveis, para o combate a violência doméstica e familiar.

no empoderamento¹⁰ dessas mulheres.

5 O PROGRAMA DE EXTENSÃO DESCONSTRUINDO AMÉLIA E O FORTALECIMENTO DOS DIREITOS DAS MULHERES

Diante do aumento nas estatísticas de violência doméstica e da impossibilidade de as mulheres agredidas serem atendidas, a contento, pelas instituições responsáveis, é imprescindível uma atuação da Universidade em busca de empoderar, com acolhimento multidisciplinar, assessoria jurídica ou Educação em Direitos Humanos, as mulheres. A partir desta realidade foi criado o *Programa “Desconstruindo Amélia”: Teatro do Oprimido e assessoria jurídica popular no contexto de violência em relações patriarcais de sexo em Mossoró/RN*.

O programa atua em três eixos: 1) *o acolhimento das vítimas*, a ser realizado por equipe multidisciplinar. Para isso o Programa realizou parceria com o Curso de Psicologia da Faculdade Católica do RN e com o Curso de Serviço Social da UERN através do Núcleo de Estudos da Mulher (NEM); 2) *a Educação Popular* através da metodologia do Teatro do Oprimido, com esse intuito foi firmada uma parceria com o Grupo Escarcéu de Teatro e Sindicato dos Trabalhadores em Educação (SINTE), já que nesse eixo objetivamos atuar junto aos estudantes do Ensino Médio das Escolas da Rede Pública de Ensino, utilizando a metodologia de esquetes teatrais que trabalhem no sentido da prevenção e com o intuito de construir uma cultura que valorize as mulheres e o respeito as diferenças e 3) *a Assessoria e Assistência Jurídica* concretizada por meio da habilitação nos processos como assistentes de acusação (junto ao Ministério Público) e acompanhamento das mulheres nas audiências, para isso temos parcerias com JVDFM, com a OAB Mulher e com advogados populares que atuam em Mossoró.

Os eixos de atuação do *Programa de Extensão “Desconstruindo Amélia”* baseiam-se na Educação, que em um cenário de desigualdade de gênero, tanto pode ser utilizada enquanto superestrutura que atua na manutenção da desigualdade, como pode ser contra hegemônica. Dados da pesquisa “Violência doméstica e familiar contra a mulher”, realizada pelo instituto DATASENADO (2013), demonstram uma relação entre educação e empoderamento feminino. Os números apresentados no documento indicam que, dentre as mulheres entrevistadas que estudaram somente até o nível fundamental, 48% se sentem desrespeitadas no convívio em sociedade. Já entre as mulheres que concluíram ensino médio ou superior, apenas 32% se sentem menos respeitadas por serem mulheres, uma diferença de 16 pontos percentuais. Tais dados confirmam a importância da educação na

10 O conceito de empoderamento refere-se, para além de uma categoria de análise, às recentes formulações do feminismo negro, entendendo esse empoderamento como ferramenta de luta e resistência, impulsionado pelo processo crítico e consciente da realidade social por parte de grupos oprimidos, que buscam uma transformação social e a superação dos silenciamentos por conta da violência, machismo, racismo e preconceitos (BERTH, 2018).

busca pela emancipação dos corpos femininos e pelo fim da violência contra as mulheres. Sobretudo, as mulheres negras, que em sua maior parte, são domésticas, e as mais expostas a toda espécie de violências, e, ao mesmo tempo, por conta do racismo e suas perversas consequências, subjetivas, institucionais e dos sistemas (ALMEIDA, 2018).

Nesse sentido, a educação é fundamental no processo de socialização, “portanto, pode ser determinante na construção de consciências críticas ou reproduzir ideologias dominantes, assentadas em relações de exploração e opressão” (CISNE, 2015, p.147). Nesse sentido, uma educação utilizada com fins de reproduzir ideologias dominantes é pautada na manutenção de um sistema patriarcal-racista-hetero normativo-capitalista, “uma vez que naturaliza as opressões e explorações decorrentes desse sistema, muitas vezes, nem percebidas como tais, tamanho o nível de naturalização permitida pela alienação reinante nesta sociedade” (CISNE, 2015, p. 149).

A aplicação da metodologia do Teatro do Oprimido possibilitará momentos de discussão e reflexão por meio da arte e da atuação, construindo o despertar para uma formação crítica dos e as participantes. O Teatro do Oprimido se pauta na ideia de que todo ser humano é teatro, mesmo que não haja formação acadêmica. O ato de viver e praticar ações, para Augusto Boal, é ser teatro. Segundo ele, “a linguagem teatral é a linguagem humana por excelência, e a mais essencial. Sobre o palco, atores fazem exatamente aquilo que fazemos na vida cotidiana, a toda hora e em todo lugar” (BOAL, 1998, IX), ou seja, a vida é o próprio palco, onde as apresentações executadas retratam o cotidiano na sua mais pura essência. As performances feitas quando se utiliza a metodologia do Teatro do Oprimido consistem numa quebra constante da quarta parede, desfazendo a ideia de separação entre ator e espectador. O ambiente da encenação é coletivo, permitindo uma interação forte entre os indivíduos.

A adoção dessa metodologia e aplicação no cenário pedagógico apresenta o contexto social da atualidade de forma mais próxima aos indivíduos, explanando as diversas realidades que existem e o papel que cada um possui de tentar transformar aquela situação para que se obtenha um estado benéfico para todos. A partir do Teatro do Oprimido, as pessoas têm a oportunidade de experimentar como reagiriam perante determinada situação. Se esse comportamento não for ideal, é possível aprender mutuamente, indo além do campo teórico, pois para o próprio Boal, “não basta produzir ideias: necessário é transformá-las em atos sociais, concretos e continuados. [...] Arte e Estética são instrumentos de libertação” (BOAL, 2009, p. 19).

É a partir do método do Teatro do Oprimido proposto por Augusto Boal que o Programa pretende atingir seu objetivo geral, que é o de fomentar e incentivar o fortalecimento da cultura de respeito aos direitos humanos fundamentais de mulheres vítimas de violência doméstica, buscando proporcionar um espaço de construção da cidadania, acesso à justiça e de respeito aos seus direitos.

É importante salientar que a Assessoria Universitária vai além do que é proposto tradicionalmente pelo sistema jurídico: “Não se limita à assistência jurídica tradicional, mas trabalha com a assessoria jurídica popular na perspectiva da troca de saberes popular e científico.” (RIBAS, 2010, p.09). Portanto, essa troca de conhecimentos é essencial para o desenvolvimento do estudante a partir de uma prática material que vai além da lógica

somente expositiva proposta pelo ensino tradicional em sala de aula.

Outrossim, para que essas propostas de educação e assessoria jurídica cumpram os objetivos aos quais se destinam devem pautar-se numa metodologia horizontal, dialógica e emancipatória, típica da educação popular proposta por Paulo Freire na “Pedagogia do Oprimido”. Correlata à experiência freiriana, Augusto Boal criou a metodologia do Teatro do Oprimido, objetivando disseminar as demandas sociais, formar cidadãos conscientes e capazes de intervir no contexto social e modificá-lo quando necessário.

Para Moura (2018, p. 162), “Em busca de um controle sobre a relação conflituosa entre os sujeitos, o discurso da lei constrói efeitos de sentido, produzindo modos de subjetivação do sujeito mulher marcados pelo sofrimento e agressão”. Embora tenha havido significativas mudanças nas políticas públicas que combatem a violência contra a mulher ainda é comum que as mulheres sofram violência doméstica e familiar.

6 CONCLUSÃO

Muitos são os fatores que contribuem para que ainda exista uma cultura machista, racista e misógina, dentre elas podemos destacar a ineficiência de algumas instituições que deveriam atuar como colaboradoras da efetivação dos direitos das mulheres. Isso ocorre pelo despreparo ou, muitas das vezes, da ausência de profissionais qualificados para o atendimento as mulheres em situação de violência, ou ainda pelas deficiências que são similares na maioria das instituições da rede de proteção. No Relatório do Conselho Nacional de Justiça, intitulado como “O poder judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres”, tem-se justamente a falta de sensibilidade dos agentes de Justiça e uma força de trabalho reduzida como principais desafios elencados.

A extensão universitária, atuando como parceiro dos órgãos que integram a Rede de Atendimento e de Proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, pode colaborar com atendimento jurídico, psicológico e social e na criação de espaços de discussão, avaliação e enfrentamento a violência contra as mulheres.

Diante do que foi empreendido neste artigo, o desafio para a implementação de políticas de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e na prática da extensão universitária se expande também para a construção do conhecimento neste campo de debate na sociedade.

7 REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M; MARQUES (org). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fio-cruz, 2007.

ALMEIDA, S. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo**. 4. ed. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970.

- BERTH, Joice. **O que é empoderamento?** Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- BOAL, Augusto. **A Estética do Oprimido.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- BOAL, Augusto. **Jogos para atores e não atores.** Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1998.
- BRASIL. **Lei no 11.340/2006** – Lei Maria da Penha. Brasília, 7 ago. 2006. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em 26 ago. 2019
- BRASIL. **Atlas da violência 2019.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf. Acesso em: 24 ago. 2019.
- BRASIL. **Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher.** DATASENADO. 2013. Disponível em: https://www.senado.gov.br/senado/datasenado/pdf/datasenado/DataSenadoPesquisa-Violencia_Domestica_contra_a_Mulher_2013.pdf. Acesso em: 24 ago. 2019.
- CARNEIRO, Sueli. **Caderno IV – Mulher Negra.** São Paulo: Geledés – Instituto da Mulher Negra, 1993.
- CAPELLA, Ana Cláudia. **Perspectivas Teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas.** São Paulo, nº 61, p. 25-52.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório - O Poder Judiciário no enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres.** 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/7b7cb6d9ac9042c8d3e-40700b80bf207.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2020.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência.** Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opedoc.htm?document=qvw_1%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shVDRresumo. Acesso em: 15 jan. 2020.
- CHAUÍ, Marilena. **Participando do Debate sobre Mulher e Violência.** In: FRANCHETTO, Bruna, CAVALCANTI, Maria Laura V. C. e HEILBORN, Maria Luiza (orgs.). **Perspectivas Antropológicas da Mulher.** São Paulo: Zahar, 1985.
- CISNE, Mirla. **Educação ou modelação alienante? Uma reflexão crítica à ideologia sexista e homofóbica.** In: **Revista Festim: Experiências educacionais.** Edição especial - Anais do III Seminário Internacional Diálogos com Paulo Freire. p. 147-155, V1., N. 2. Natal RN/LULA BORGES, 2015.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Organização dos Estados Americanos. **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher**. Belém, 1994. Disponível em: <https://goo.gl/YW6cbG>. Acesso em: 23 ago. 2019.

ENGEL, Magali. Psiquiatria e Feminilidade. In: PRIORE, Mary del (Org.). **História das Mulheres no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2004. p. 322-361.

FALCÃO, Marcílio Lima. **No labirinto da memória**: fabricação e uso político do passado de Mossoró pelas famílias Escóssia e Rosado (1902-2002). 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-14082018-145756/pt-br.php> Acesso em: 26 jan. 2020.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: nº 21, p. 211-259.

GITAHY, Raquel Rosan Christino; MATOS, Maureen Lessa. **A Evolução dos Direitos da Mulher**. **Colloquium Humanarum**, [s.l.], v. 04, n. 1, p.74-89, 19 jun. 2007. Associação Prudentina de Educação e Cultura (APEC). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5747/ch.2007.v04.n1/h037>. Acesso em: 15 ago. 2019

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

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da. **As ações afirmativas e os processos de promoção da igualdade efetiva**. Série Cadernos do CEJ. Brasília: CJF/CEJ. nº 24, p. 85-153, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101668>. Acesso em: 22 jan. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Violência 2018**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33410&Itemid=432. Acesso em: 22 jan. 2020.

MACHADO, Alberto A. **Ensino Jurídico e mudança social**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MARTINS, Angela Maria. O campo das políticas públicas de educação: uma revisão da literatura. **Estudos Avaliação Educacional**. São Paulo, N.56, p. 276-299, 2013.

MARTINS, S. C. C. et al. **Equipe Multidisciplinar e Sala de Espera: vivências e práticas especializadas no enfrentamento à violência contra a mulher**. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 9., 2019, São Luís, UFMA. Anais... São Luís, UFMA, 2019.

MARTINELLI, Y. R. M.; ARAÚJO, C. L. **O gênero dos objetivos do desenvolvimento sustentável: representação discursiva da questão de gênero na agenda 2030**. **Revista do CEAM**, v. 4, n. 1, p. 26-47, 14 nov. 2018.

MOURA, N. B. de. **Relações de poder e modos de subjetivação: uma análise discursiva da Lei Maria da Penha**. **Diálogo das Letras**, Pau dos Ferros, v. 7, n. 1, p. 148-164, jan/abr, 2018.

OBSERVE. **Relatório Final - Condições de Aplicação da Lei Maria da Penha nas DEAMS e nos Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar nas capitais**. Disponível em: <http://www.observe.ufba.br/dados>. Acesso em: 22 jan. 2020.

OLIVEIRA, Leidiane Souza de. **Violência e luta por direitos no capitalismo contemporâneo: crítica à configuração do atendimento às mulheres no Rio Grande do Norte**. 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/17912> Acesso em: 21 jan. 2020.

QUEIROZ, Fernanda Marques de. **Não se rima amor e dor: representações sociais sobre violência conjugal**. 2004. 276 f. Tese (Doutorado) Programa de Pós Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

QUEIROZ, Fernanda Marques de. **Lei maria da penha: Conquista legal, desafios à sua implementação**. 2008. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/view/20757777/leimaria-da-penha-conquista-legal-desafios-a-fazendo-genero>. Acesso em: 21 jan. 2020.

RODRIGUES, João Batista Cascudo. **A mulher brasileira: direitos políticos e civis**. 2. ed., Fortaleza: Imprensa Universitária do Ceará, 1962. (Coleção Mossoroense. Série C, v. 11), p. 63-82.

SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. Cadernos Pagu**, n. 16. p. 115-136. Campinas: Núcleo de Estudos de Gênero Pagu/UNICAMP, 2001. Disponível em: <https://goo.gl/7a18Rw>. Acesso em: 23 ago. 2019.

SANTOS, Cecília Macdowell. **Da Delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil**. 2008. Disponível em: <https://ces.uc.pt/pt/publicacoes/outras-publicacoes-e-colecoes/oficina-do-ces/numeros/oficina301>. Acesso em: 22 jan. 2020.

SILVA, Clarissa da Silveira e. **A Condição Jurídica da Mulher no Brasil: Diálogos sobre Igualdade e Diferença**. 2006. 166 f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2006.

SILVA, Simony Pereira Alves da. **Femicídio: análise da aplicabilidade da lei 13.104 de 09 de março de 2015 no município de Mossoró-RN**. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufersa.edu.br/handle/prefix/3417>. Acesso em: 20 jan. 2020.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. In: HOCHMAN, G.; SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologia. Porto Alegre, ano 8. nº 16, jul/dez 2006.

SCOTT, Joan Wallach. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & realidade**. Porto Alegre, vol. 20, no 2, jul./dez. 1995, pp. 71-99. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1210/scott_gender2.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 14 jan. 2018.



DIGNIDADE NA VIVÊNCIA ACADÊMICA: um estudo das políticas de combate ao assédio moral no âmbito das universidades públicas da cidade de Mossoró

Ana Clara da Silva Oliveira¹¹

Rosimeiry Florêncio de Queiroz Rodrigues¹²

RESUMO

O assédio moral compreende-se como uma prática que assola principalmente os ambientes laborais, mas que se estende aos ambientes educacionais, uma vez que as relações de poder existentes em um também podem ser evidenciadas no outro, e por isso é importante observar que as estruturas violentas e opressoras enraizadas na sociedade também podem aparecer nos espaços educacionais. Através de uma pesquisa bibliográfica e documental, analisou-se o Assédio Moral nas Universidades Públicas de Mossoró, a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). A análise, de natureza explicativa, deu-se a partir do estudo da documentação das ouvidorias desses órgãos institucionais, ata do Conselho Universitário

11 Graduada em Direito na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

12 Mestra pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais e Humanas, da Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Professora da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

(CONSUNI), assim como, pesquisas paralelas realizadas com professores, estudantes e grupos de pesquisa. Buscou-se averiguar quais políticas públicas essas universidades promoveram e promovem para diminuir essas violências em busca da promoção do respeito à dignidade dos estudantes, docentes, técnicos e da comunidade externa. Compreendendo as diferenças entre as políticas promovidas pelas Universidades, constatou-se que embora a UERN e a UFERSA tenham promovido políticas combativas ao Assédio Moral, essas apresentaram diferenças na construção, operacionalização e os resultados que apontam para uma necessidade aprimoramento. A análise de gênero também foi primordial para os resultados da pesquisa e ainda, vislumbrou-se que um caminho a ser trilhado no combate ao assédio é a garantia do acesso à informação. Por fim, verificou-se que a prática do assédio moral no âmbito das instituições de ensino afeta os itens 4 e 16 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

PALAVRAS-CHAVE: Assédio Moral. Universidade. Dignidade.

ABSTRACT

Moral harassment is understood as a practice that mainly afflicts working environments, but that also extends to educational environments, once the power existing relations in one can also be evidenced in the other, and that is why it is important to point out that the violent structures and oppressive bases rooted in the society can also appear in educational spaces. Through a bibliographic and documentary research, Moral Harassment in Public Universities of Mossoró, was analyzed at State University of Rio Grande do Norte (UERN) and Federal Rural University of the Semi-Arid (UFERSA). The analysis, as explanatory kind, took place from the study of data from the ombudsman's offices, institutional bodies, minutes of the University Council (CONSUNI), as well as, parallel surveys conducted with professors, students and research groups. It sought to investigate what public policies these universities have promoted and foment to reduce these kind of violence in order to favor respect for the dignity of students, teachers, technicians and the external community. The sexist approach was analyzed as something salutary when subject is harassment. By understanding the differences between the policies promoted by these Universities, it was found that although UERN and UFERSA have promoted combative policies for Moral Harassment, there are differences in the construction, operationalization and in the results that point to need for improvements. Gender analysis was also essential to the research results, also found out that a way to be followed in the fighting against harassment is the guarantee of information access. Ultimately, it was found that the practice of moral harassment within educational institutions affects items 4 and 16 of the Sustainable Development Goals (SDGs).

KEYWORDS: Moral Harassment. University. Dignity.

1 INTRODUÇÃO

A discussão acerca do assédio moral, surge, primordialmente nos espaços laborais. Isso porque, por muito tempo as relações de trabalho foram pautadas nas hierarquias de gênero e nas situações de abuso de poder, onde os trabalhadores não eram vistos enquanto sujeitos, mas enquanto meros reprodutores do trabalho.

Apesar do assédio moral ser uma prática abusiva presente nas relações de trabalho, pouco se discute sobre a sua extensão no âmbito das universidades, sobretudo, as públicas, mostrando que, a educação e o serviço público acabam ficando em dissonância com os ODS, quanto aos objetivos de educação de qualidade e de paz, justiça e instituições eficazes.

Considerando que na cidade de Mossoró funcionam várias universidades, das quais duas são públicas, sendo a UERN e a UFERSA, surgiu o seguinte questionamento: Como essas Universidades trabalham para dirimir as práticas de assédio moral que permeiam esses espaços? E ainda, as políticas de combate ao assédio das Universidades Públicas da cidade de Mossoró asseguram a dignidade no espaço acadêmico?

É importante destacar ainda, que o assédio na ambiência universitária se desencadeia em todas as relações, seja trabalhista, seja acadêmica. Isso quer dizer que, embora o enfoque não seja a relação de trabalho em si, ainda assim, o assédio se torna corriqueiro no espaço universitário.

O assédio pode facilmente se desdenhar dentro de uma sala de aula, tendo como exemplo críticas infundadas de professor para com o estudante e impedimento do uso de telefone e banheiro em casos de urgência. Embora essas situações possam configurar grave assédio moral, devido a se constituírem em práticas corriqueiras, são naturalizadas pelos ofensores e ofendidos.

Essa pesquisa, de natureza explicativa, bibliográfica e documental centrou sua análise no material teórico produzido sobre o assunto, bem como no estudo dos relatórios e informações fornecidas pela UFERSA e UERN. Buscou-se encontrar dados a partir de planilhas fornecidas nos sites das próprias instituições, em especial nas abas das ouvidorias, como também em trabalhos realizados pelo Centro de Referência em Direitos Humanos, Diretório Central dos Estudantes e centros acadêmicos na UFERSA e trabalhos realizados pelo Núcleo de Estudos da Mulher e por discentes, na UERN.

A partir da análise desses dados foi possível debater sobre o assédio moral, bem como, sua incidência nas Universidades Públicas de Mossoró, e ainda, quais as principais políticas públicas de combate a essas violências dentro desses espaços.

2 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O ASSÉDIO MORAL NO ÂMBITO UNIVERSITÁRIO

No que diz respeito ao assédio moral, as discussões costumam partir do ponto de vista laboral, dos assédios acontecidos no âmbito do trabalho, e isso se deve ao fato de que, as relações sociais, e logo, as relações de poder, surgem primordialmente nesses espaços.

Dentro de um contexto do sistema capitalista, que segundo Pierucci (2002), adotou

uma ética de prosperidade produtivista, onde as pessoas foram convencidas ao longo do tempo, de que deveriam sempre trabalhar mais e produzir mais, visando uma “ascensão social”.

Seguindo essa lógica de produção capitalista e entendendo as relações humanas como diretamente atingidas por esse sistema, compreende-se as relações de poder dentro dos ambientes de trabalho, o que desencadeia e explica a existência dos reflexos dessas relações nos ambientes educacionais.

Segundo Hirigoyen (2002), o meio educacional é um dos mais afetados por tal prática. E de acordo com Nunes e Tolfo (2013), a falta de discussão, o desconhecimento por parte dos trabalhadores e a falta de políticas que discutam o assédio dentro da Universidade, são motivadores para a existência da prática e portanto, da sua “perpetuação”, já que, com o desconhecimento, fica difícil traçar estratégias de combate. Os ambientes educacionais possuem, dentre suas finalidades, o condão de fomentar a dignidade da pessoa humana, desenvolvendo os indivíduos eticamente para um convívio social construtivo, engrandecedor e emancipador. A educação possui um dever ético fundamental, não se restringindo ao dever de treinar, como na lógica capitalista, que forma o indivíduo para ser um simples reprodutor do modelo mecanicista de produção.

Segundo Freire (1996), “transformar a experiência educativa em puro treinamento humano é mesquinhar o que há de fundamentalmente humano no exercício educativo: o seu caráter formador”. É portanto, demasiadamente contraditório que práticas de assédio aconteçam nos ambientes educacionais, e nas Universidades, em específico, que são as construtoras das diretrizes e entendimentos sociais fundamentadores de uma sociedade digna. Trata-se de afronta ao objetivo 4 da ODS, que busca “assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos” (Agenda 2030), e ainda, acrescenta:

Desde 2000, houve enorme progresso na promoção do acesso universal à educação primária para as crianças ao redor do mundo. Para além do foco na educação básica, todos os níveis de educação estão contemplados no objetivo de desenvolvimento sustentável 4, que enxerga como fundamental a promoção de uma educação inclusiva, igualitária e baseada nos princípios de direitos humanos e desenvolvimento sustentável. A promoção da capacitação e empoderamento dos indivíduos é o centro deste objetivo, que visa ampliar as oportunidades das pessoas mais vulneráveis no caminho do desenvolvimento.

O desenvolvimento educacional é, portanto, reconhecido mundialmente. E tal desenvolvimento precisa acontecer de maneira a proporcionar a equidade entre todos os envolvidos. Da mesma forma que, as instituições devem ser eficazes e devem desenvolver o acesso à todos de maneira inclusiva, transparente e com base nos direitos humanos, como aduz o objetivo “16” da ODS.

A prática do assédio, portanto, afronta a dignidade das pessoas, contrariando os objetivos da ODS. Sousa (2018) faz uma breve classificação dos tipos de assédio, sendo eles: o assédio moral vertical, horizontal e o misto. Sendo o assédio vertical aquele verificado entre indivíduos que se encontram em patamares sociais diferentes. Portanto, dentro da perspectiva dessa pesquisa, o assédio cometido por professores/as para com alunos/as

pode ser classificado como o assédio vertical.

Já o assédio horizontal, caracteriza-se como aquele que ocorre dentre pessoas de mesma “hierarquia”, e o misto é caracterizado como aquele que mescla as duas anteriores; sendo a pessoa que pratica ou sofre o assédio, tanto o chefe quanto o empregado. Essa prática segue o entendimento da lógica capitalista, onde, segundo Freire (1987) “uma educação que não é libertadora faz o oprimido desejar ser opressor”.

Coleta e Miranda (2003) em uma pesquisa denominada “O rebaixamento cognitivo, a agressão verbal e outros constrangimentos e humilhações: o assédio moral na educação superior”, coletaram em sua pesquisa em seis instituições de educação superior (IES), públicas e privadas, do Estado de Minas Gerais, de diferentes períodos, de diversos cursos de graduação, das áreas das ciências humanas, exatas e biológicas a incidência de diversos tipos de violência verbal, que podem ser enquadradas como assédio moral.

Dentre as práticas, foram constatados comentários depreciativos, preconceituosos ou indecorosos; tratamento discriminatório e excludente; rebaixamento da capacidade cognitiva dos alunos; uso inadequado de instrumentos pedagógicos que prejudicaram diretamente os alunos; recusa de realização de trabalho; abandono do trabalho em sala de aula; dentre outras práticas.

Quanto à existência de tais casos Chauí (2003, p. 1) explica que a universidade:

[...] é uma instituição social e como tal exprime de maneira determinada a estrutura e o modo de funcionamento da sociedade como um todo. Tanto é assim que vemos no interior da instituição universitária a presença de opiniões, atitudes e projetos conflitantes que exprimem divisões e contradições da sociedade como um todo. Essa relação interna ou expressiva entre universidade e sociedade é o que explica, aliás, o fato de que, desde seu surgimento, a universidade pública sempre foi uma instituição social, isto é, uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade. (Grifo nosso)

Portanto, apesar de a universidade ser um espaço de promoção de bem estar, respeito e dignidade, a mesma reflete, acima de tudo, diversos aspectos enraizados nas dinâmicas sociais. Partindo do ponto de que, o assédio moral tem sua origem nas relações de trabalho, pode-se dizer, também, que as relações de poder existentes em tais práticas, quando levadas ao universo universitário, ainda “bebem da fonte” das relações trabalhistas.

As relações de poder são construídas através de circunstâncias que permitem uma pessoa, numa posição de controle, impor sua vontade e dominação: “[...] a possibilidade de que um homem, ou um grupo de homens realize sua vontade própria numa ação comunitária, até mesmo contra a resistência de outros que participam da ação” (WEBER, 1982, p. 211).

Essa relação de poder tem como uma das estratégias de consolidação, a imposição de ideias, que segundo Telles (2008, p. 15),

Percebe-se que no cotidiano organizacional, os atores buscam a todo o momen-

to impor suas ideias para uma pessoa ou grupos. Quando conseguem, tornam-se “fortes” e em evidência. Quando não conseguem, advém a frustração e a busca por outras estratégias que possam fazer prevalecer as suas vontades.

Tais situações são percebidas em ambientes organizacionais, em relações empregatícias, nos ambientes educacionais, em especial, nas relações de professores para com alunos, essas práticas são mais comuns.

Segundo Diniz (2014, p. 72 apud Federici 2013, p.05),

As diferenças não são o problema, o problema é a hierarquia. **A hierarquia faz com que as diferenças se tornem uma fonte de discriminação, de desvalorização e de subordinação.** Não é necessário construir uma sociedade onde não haja diferenças, e quiça decidamos que algumas diferenças são boas. (Grifo nosso)

Sendo, portanto, as pessoas que compõe o aparelho universitário, pessoas naturalmente “influentes”, Telles (2008) afirma que as relações de poder dentro de uma instituição de ensino superior podem ser configuradas a partir de relações formais, impessoais e legais, originárias das organizações burocráticas. E que:

Estas, por sua vez, **fazem uso da força ou das influências sociais, políticas ou ideológicas**, abordadas por Weber, podendo também ser configuradas através de relações de antagonismo, de situações de conflitos e pela imposição de ideias em prol da conquista de posições de poder. (TELLES, 2008, p. 24) (Grifo nosso)

O uso da força ou das influências sociais, políticas ou ideológicas é um fator de extrema relevância já que o assédio moral aparece, justamente como uma forma de humilhar, subjugar ou inferiorizar aquele indivíduo alvo do assédio.

Enquanto isso, no âmbito da cidade de Mossoró, Felipe (2016) ao tratar sobre o Assédio Moral praticado contra as técnicas administrativas da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, falou sobre o “teto de vidro” existente na vida das mulheres como sendo uma metáfora para representar o obstáculo invisível, porém concreto, que impede as mulheres de chegarem a determinadas posições de prestígio nas profissões.

Conforme Felipe (2016, p. 113) o “teto de vidro” consiste, portanto,

[...] nas barreiras invisíveis enfrentadas por profissionais do gênero feminino, que buscam estabilidade no setor corporativo. Tais barreiras invisíveis, sutis e imperceptíveis, impeditivas de oportunidades de carreira em relação ao gênero feminino, bem como de progresso profissional, são advindas da cultura e da sociedade, de modo que perpassam o mundo do trabalho.

A vida profissional das mulheres passa, portanto, por diversas barreiras estruturais que desencadeiam uma série de fatores sociais impeditivos de ascensão e fluidez profissional. E as relações que são contextualizadas dentro dos ambientes de trabalho, também refletem nos ambientes educacionais, já que, os ambientes educacionais reproduzem diversos dos comportamentos estruturados socialmente.

3 O ASSÉDIO NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DE MOSSORÓ

Sendo o Assédio Moral, uma prática pouco discutida nos ambientes universitários, sua identificação é por vezes, dificultosa, visto que, por conta da desinformação e medo das pessoas, as denúncias, via de regra, não acontecem.

Em uma pesquisa, Morandi, Tosta e Nunes (2018), que estudaram as práticas de Assédio existentes nos ambientes laborais, constataram que as violências partiam em 57,1% dos casos de homens e em 70,6% dos casos, partiam de chefias, demonstrando o peso da posição hierárquica nas práticas de assédio.

Já Felipe (2016) em sua pesquisa intitulada “Assédio Moral contra as mulheres: Um estudo com técnicas administrativas da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte” ao analisar o assédio moral por cargo/função de quem praticou, concluiu que apenas 19% dos assédios partiam de chefia imediata e ainda, apenas 8% de gestores.

Para Felipe (2016, p. 108),

Pode-se identificar, segundo a concepção foucaltiana, que o poder se encontra por toda parte. O poder não se centraliza somente no Estado ou na soberania. O poder são as ações sobre as ações, e na compreensão do assédio moral praticado contra as mulheres, nas instituições públicas, em particular no âmbito da UERN, a percepção do poder e da hierarquia é fundamental, pois o poder provoca ações que ora se encontram no campo do direito, ora no campo da verdade.

Parte-se, portanto, da lógica de que, várias são as ações que originam o assédio. Porém, as relações de poder e hierarquia dentro dos ambientes institucionais, são importantes pilares para compreender tais práticas.

Segundo o Portal UERN, a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), é uma das Universidades Públicas mais antigas de Mossoró/RN. Fundada em 1968, pela Lei Municipal nº 20/68, nasceu com o nome de Universidade Regional do Rio Grande do Norte – URRN, e era vinculada à Fundação Universidade Regional do Rio Grande do Norte – FURRN. Com a estadualização em janeiro de 1987, pelo então Governador do estado Radir Pereira, passou a ser Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, e reconhecida como Universidade em 1993, pelo Ministério da Educação.

Embora a UERN seja símbolo da educação pública, considerando que nos seus cinquenta e dois (52) anos de existência só teve duas gestões femininas, das Reitoras Maria Gomes de Oliveira e Maria das Neves Gurgel de Oliveira Castro, percebe-se que a sua estrutura está centrada em práticas patriarcais e conservadoras. O caráter patriarcal da universidade não é um fato isolado. A Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) também objeto deste estudo, teve, desde o ano de 1970, quando ainda era Escola Superior da Agricultura de Mossoró (ESAM) apenas gestores homens. Somente em 2020 tomou posse a primeira Reitora, Ludimilla Carvalho Serafim de Oliveira.

Conforme demonstrou uma pesquisa do Jornal O Globo, “Mulheres são minoria entre reitores e nas bolsas de pesquisa mais prestigiadas”, o que é uma grande contradição, pois segundo a reportagem de Cássia Almeida¹³ (2018),

As mulheres são maioria na população brasileira, há 27 anos são majoritárias entre os que cursam ensino superior e representam 49% das bolsistas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a principal agência de fomento à pesquisa no Brasil. Mas, ao longo da carreira, vão sendo “expulsas” do universo acadêmico, no que é conhecido como efeito tesoura. Os números são flagrantes dessa exclusão: nas bolsas de iniciação científica, 59% são mulheres; já nas de produtividade, as mais prestigiadas, com financiamento maior, a parcela feminina cai para 35,5%. Dentro deste grupo, ainda há as bolsas 1A, as mais altas, que só contemplam 24,6% de mulheres. (Grifo nosso)

Embora sejam a maioria da população brasileira e se destaquem nas pesquisas, as mulheres são preteridas dos cargos mais importantes. Segundo a professora Carolina Brito¹⁴ em entrevista concedida à Cássia Almeida para o jornal O Globo em 2018:

Na Academia Brasileira de Ciências, que tem um processo de indicação e votação interno, só 14% são do sexo feminino. **Nunca houve mulher presidente nos seus 102 anos de existência.** Houve uma vice-presidente, nos anos 1960, Johanna Döbereiner, que desenvolveu um método de adubação para soja que aumentou a competitividade do grão. **O CNPq nunca teve uma presidente em 66 anos de existência.** Esse é um dos problemas apontados pelas pesquisadoras para a baixa representatividade feminina nas ciências. As instâncias de poder estão nas mãos dos homens. (Grifo nosso)

As situações relatadas evidenciam que, a continuidade das relações de poder e hierarquia tradicionais, ou seja, patriarcais, são uma realidade brasileira. Não isentando, portanto, as Universidades Públicas da cidade de Mossoró.

Outra contradição interessante de ser observada, é o ano de criação das Ouvidorias destas Universidades. A ouvidoria é um órgão de apoio que tem como finalidade garantir os princípios administrativos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Dentro dos direitos individuais e coletivos que devem ser observados e resguardados pelas ouvidorias, destacase a dignidade da pessoa humana. Ressalta-se que as práticas de assédio ferem gravemente a dignidade dentro da ambiência acadêmica.

Segundo o Portal online da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte na aba “ouvidoria”, “A Ouvidoria da UERN foi criada pela resolução nº 82/2008-CD de 22 de dezembro de 2008 e implantada em outubro de 2013 quando a UERN completa seus 45 anos de existência”. Já a Ouvidoria da UFRSA, segundo o Portal online da Universidade, também na aba da “ouvidoria”, foi instituída em dezembro de 2008, quando a professora Magda Cristina de Sousa ocupou o posto de Ouvidora. Funcionou até 2010 e ficou

13 UNIFESP. *Mulheres são minoria entre reitores e nas bolsas de pesquisa mais prestigiadas.* Disponível em: <https://www.unifesp.br/noticias-antteriores/item/3169-mulheres-sao-minoria-entre-reitores-e-nas-bolsas-de-pesquisamais-prestigiadas>. Acesso em: 14 jan. 2020.

14 UNIFESP. *Mulheres são minoria entre reitores e nas bolsas de pesquisa mais prestigiadas.* Disponível em: <https://www.unifesp.br/noticias-antteriores/item/3169-mulheres-sao-minoria-entre-reitores-e-nas-bolsas-de-pesquisamais-prestigiadas>. Acesso em: 14 jan. 2020.

desativada depois disso. Em dezembro de 2012 ela foi reativada, e, desde então, atuante.

A criação, (criada em 22 de dezembro de 2008 e implantada em outubro de 2013 quando a UERN completa seus 45 anos de existência) desse órgão dentro da Universidade se deu de forma tardia, uma vez que, desde 1999 ocorre o Fórum Nacional de Ouvidores Universitários (FNOU), que segundo Rodrigues, Martins e Nunes (2018, p. 315) “reúne ouvidores de diversas partes do Brasil para discutir e fomentar a instalação e consolidação das Ouvidorias no âmbito das Universidades”, gera inquietude quanto a despreocupação dessas entidades com a escuta da comunidade interna e externa a universidade.

As ouvidorias foram criadas não apenas para fins de denúncias, mas também com a finalidade de promover feedback com os usuários do serviço públicos, ouvindo as demandas e opiniões dos cidadãos.

A partir do ano de 2013, a UFERSA passou a publicizar em seu site, os relatórios mensais e anuais das atividades desempenhadas pelo órgão da Ouvidoria. Em consonância com os princípios da eficiência e da publicidade, o órgão foi capaz de demonstrar seu desempenho e sua funcionalidade e cumpriu com o dever administrativo da publicidade em consonância com a Lei nº 12.527 de 2011, Lei de Acesso à Informação. Enquanto isso, no site da UERN, só foram encontrados dois relatórios anuais, referentes aos anos de 2015 e 2016, destacando, portanto, o déficit da Universidade quanto à transparência e eficiência.

Referente ao ano de 2015, a Universidade contou com 19 denúncias, 585 manifestações de dúvidas/informações, 13 críticas e 06 sugestões, totalizando 623 pedidos abertos. As situações concluídas e com retorno resultaram em 552, 05 em andamento e 66 não respondidas pelo setor competente, o que equivale a 10,6% de demandas não solucionadas, segundo o “Relatório Biênio 2015/2016” da Ouvidoria, encontrado no Portal UERN.

Das 623 demandas, 582 delas vieram da comunidade discente, totalizando um percentual de 93,4%. Segundo o Relatório da Ouvidoria (UERN, 2015, p. 05) “verifica-se a predominância de manifestações relacionadas as dúvidas/informações, representando 94% das demandas recebidas”.

Portanto, pode-se inferir que a comunidade estudantil se sentiu confortável e enxergou os canais universitários como canais de informação para extrair dúvidas. Porém questiona-se se enxergaram ou sabiam que esses canais também se constituíam em espaços de denúncias e reclamações, ou ainda, não se sentiam confortáveis e recepcionados para isso.

Embora não se tenha resposta a essa indagação, um problema diferente ocorre no ano de 2016. De um total de 327 manifestações, 40 foram denúncias e 24 críticas, correspondendo, a respectivamente 12,2% e 7,30%, números de certa forma, expressivos.

Outro dado importante é o de que todas as 327 manifestações foram concluídas, não restando nenhuma pendência, diferentemente do ano de 2015. E, novamente, a categoria mais expressiva foi a discente, responsável pela iniciativa de 70,03% das demandas. Quanto às características das demandas, destaque-se o fato de que a maioria era referente a dúvidas quanto ao SISU, realização de matrícula, trancamento, informações gerais, etc. O relatório deixa em aberto o tipo de manifestação “denúncia”.

O relatório quantitativo da Ouvidoria da UERN demonstrou por meio de números, os tipos de manifestações recebidas, o percentual de suas resoluções, mas não esclareceu em cada tipo de manifestação, o porquê e como elas foram solucionadas, principalmente as denúncias. Ressalta-se que quantificar a conclusão de demandas informativas possui um caráter completamente diferente de solucionar.

Quando a demanda envolve uma denúncia, se faz necessário avaliar de quem parte, por que parte e como dirimir este conflito. Se é uma situação isolada ou se tem constância. E é nesse cenário que podem aparecer os assédios morais. Quem garante que em meio às 59 denúncias dos anos de 2015 e 2016 na UERN não houve casos de assédio moral ou até mesmo sexual? Como esses casos foram solucionados?

São questionamentos que a transparência e efetividade dos relatórios da entidade não foram capazes de responder. Quanto aos Relatórios emitidos pela UFERSA, diferentemente da UERN, denotam uma política de continuidade e maior detalhamento. Diferentemente da UERN, a UFERSA foi capaz de fazer relatórios desde o ano de 2013 até o ano de 2019, o que tornou possível elaborar um gráfico para demonstrar os dados colhidos:

A planilha abaixo exemplifica de maneira mais didática, o quantitativo de demandas recepcionadas pela Ouvidoria UFERSA dentre os anos de 2013 a 2018:

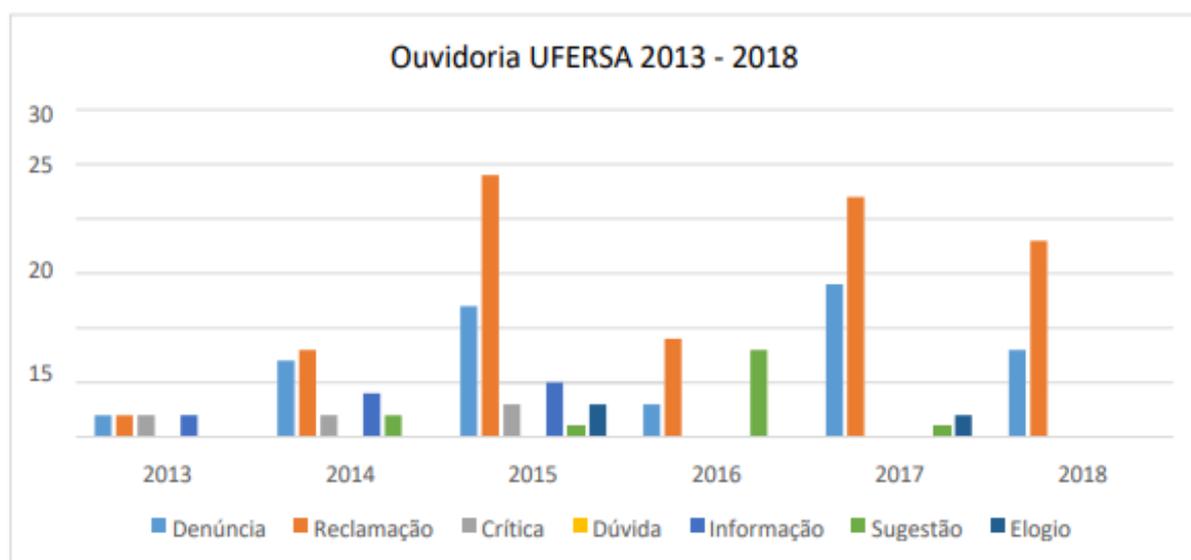


Figura 1 - Gráfico das demandas encaminhadas para a Ouvidoria UFERSA dentre os anos de 2013 à 2018.

A expressividade de reclamações, somado ao reduzido ou inexistente número de dúvidas ou sugestões também suscita questionamentos: Será que a Ouvidoria tem deixado claro seu papel dentro da Instituição? Será que as pessoas têm conhecimento da necessidade e importância deste órgão inclusive para dar sugestões e tirar dúvidas?

Foi encaminhada, ainda, via e-mail pela Ouvidoria da UFERSA em 10 de maio de 2019 uma planilha contendo o registro dos assédios morais acontecidos desde o ano de 2013 até o ano de 2019. Destaca-se, que foram registrados, exceto pelo ano de 2014, um número significativo de denúncias de assédio moral contra discentes.

No ano de 2013, seis denúncias de assédios morais partiram de discentes, já no ano de 2014, foram registradas três denúncias, partindo da comunidade docente. Em 2015, o número de denúncias teve um aumento significativo, sendo registradas, 13 denúncias, sete partindo da comunidade externa e seis partindo dos discentes.

No ano de 2016, foram registrados oito casos. Partindo quatro de técnicos administrativos, um da comunidade externa e três dos discentes. Em 2017 houveram nove registros, sendo cinco de discentes e quatro da comunidade externa.

Com o maior número de registros, foram contadas dezesseis denúncias em 2018. Sendo, portanto, treze dos discentes, duas de técnicos administrativos e uma de docente. E, por fim no ano de 2019 foi registrada apenas uma denúncia, partindo de discente.

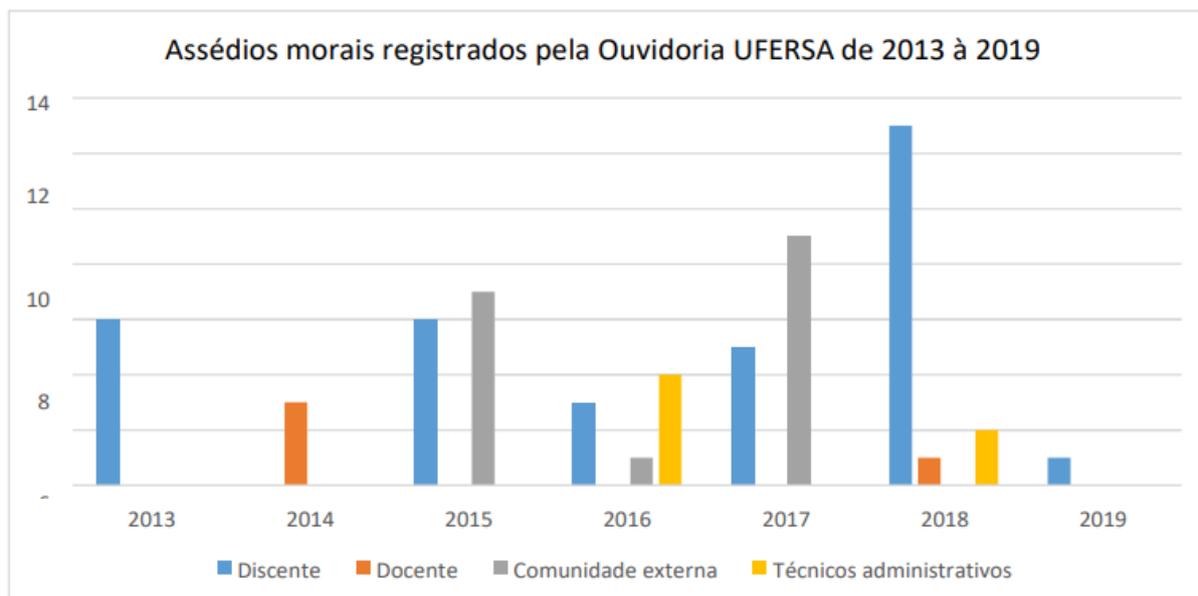


Figura 2 - Gráfico das demandas de Assédio Moral encaminhadas para a Ouvidoria UFERSA entre os anos de 2013 a 2019.

Os dados revelaram que, a comunidade discente é a mais afetada pelas práticas de assédio moral, mas não apontam como esses casos foram dialogados ou solucionados, de que forma aconteceram e de quem partiram.

Quanto às políticas de combate ao assédio promovidas pelas Universidades, foram disponibilizadas algumas informações via e-mail pela Ouvidoria UERN e Ouvidoria UFERSA, em 27 de dezembro de 2019 e 20 de janeiro de 2020 pela UERN e em 16 de maio de 2019 pela UFERSA, entidades responsáveis pela propagação de informações de conscientização e combate ao Assédio.

Segundo a Ouvidoria da UERN (informação disponibilizada via email em 26 de setembro de 2019), a instituição procura combater o Assédio através da realização de campanhas de combate ao assédio sexual e moral, por meio da afixação de cartazes em todas as Unidades Administrativas e Acadêmicas da Universidade, distribuindo marcadores de texto sobre a campanha em todas as bibliotecas da UERN e ainda, propondo palestras e divulgação da campanha em todas as mídias sociais.

Não foram informadas com que frequência essas palestras acontecem e nem se elas foram promovidas em outros campi. Porém, no site da UERN é possível inferir que houve duas edições da palestra de conscientização sobre o assédio moral e sexual no âmbito da Universidade, onde apenas a primeira encontra-se registrada.

Interessante observar que na UFERSA, houve a execução de eventos com realização de mesas redondas para debater a temática, como por exemplo, a programação do “Assédio em Pauta” com realização de uma mesa redonda em 05 de junho de 2018. Segundo informações fornecidas pela própria assessoria de comunicação da Universidade, a campanha tinha como intuito estender aos demais campi, porém, não foram encontrados registros da continuação dessa campanha. Se ela realmente tiver ocorrido, demonstra uma política diferente da política desenvolvida pela UERN.

Dentre outros estudos realizados na UFERSA, que apontam para a discriminação e percepção do assédio, destacam-se duas pesquisas realizadas pelo Centro de Referência em Direitos Humanos – CRDH. A primeira intitulada: “Orgulho de ser quem somos nos levará além: condições e visibilidade da comunidade LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros) na Ufersa” foi divulgada pela Universidade no Auditório da Pró-Reitoria de Pesquisa e PósGraduação, e fez parte da programação do III Seminário de Articulação em Direitos Humanos do Oeste Potiguar, que aconteceu nas dependências da Universidade, segundo matéria do site oficial da UFERSA, intitulada “Pesquisa inédita revela discriminação com a população LGBT”.

Ainda segundo a matéria, para a coordenadora do CRDH, professora Gilmara Medeiros, a pesquisa foi importante para evidenciar a discriminação que existe dentro da universidade. “Primeiro para compreender o que a população LGBT sente nesse espaço – incluída, excluída, amedrontada, discriminada, enfim, se sofre de alguma forma e, num segundo momento, se procurou saber como se dá essa violência, essa discriminação, em que espaços e por quem”.

Outra pesquisa desenvolvida pelo CRDH foi o estudo “O que querem as mulheres? Condições e expectativas da vivência das mulheres na UFERSA”, que foi capaz de desenvolver um questionário com o objetivo de traçar o perfil das mulheres dentro da Universidade.

Das quinhentas e trinta e uma mulheres questionadas, cento e quinze relataram já terem sofrido assédio moral, duzentas e cinco relataram já terem vivenciado piadas sexistas e cento e dezessete relataram já ter passado por tratamentos grosseiros e autoritários.

Essa violência recai também, sobre os grupos tidos como “minoritários” socialmente, como os LGBT’s. Como concluiu o Relatório do CRDH intitulado “O orgulho de ser quem somos nos levará além: condições e visibilidade da comunidade LGBT na UFERSA”, onde num universo de cento e trinta e cinco entrevistados, 87,9% relataram já terem presenciado comentários pejorativos, 39,4% relataram terem vivenciado tratamentos grosseiros e autoritários e 28,3% relataram assédio moral (UFERSA, CRDH, 2018, página 07.).

Na UFERSA, através das planilhas disponibilizadas via e-mail, foi possível observar que as maiores vítimas de assédio moral é a comunidade discente. Não sendo possível inferir, para além dos relatórios desenvolvidos pelas entidades de pesquisa e

extensão, quem são essas vítimas. Se são mulheres, LGBT's etc. Mas que, a universidade, ao promover rodas de conversa em todos os campi sobre a temática, suscitadas a partir dos dados obtidos pelo centro de pesquisa, demonstra estar atenta e agindo em conjunto com os centros de pesquisa e extensão da universidade, mas que essas práticas ainda são pequenas tendo em vista a demanda de denúncias de Assédio Moral.

Na UERN, foi possível inferir através do trabalho de pesquisadoras sobre o assédio moral como Felipe (2016) e Alves (2019), que as maiores vítimas de assédio moral dentro da universidade são as mulheres. Porém, que a ouvidoria não possui dados pormenorizados sobre essa incidência. Os dados da ouvidoria da UERN são gerais e não detalham as vítimas nem a incidência.

Essa discrepância entre as universidades demonstra que diferentemente da UFERSA, a UERN não está tão atenta às pesquisas desenvolvidas na universidade no que concerne à essa violência. Acredita-se que é através da escuta dessas pesquisas, que as instâncias administrativas podem vir a compreender as práticas de assédio, bem como, podem traçar caminhos para a sua devida resolução.

Na UFERSA, destaca-se o trabalho do CRDH e do Diretório Central dos Estudantes; e na UERN do Núcleo de Estudos da Mulher, composto por pesquisadoras que dedicaram suas pesquisas ao estudo do assédio moral dentro da universidade, do Diretório Central dos Estudantes e dos Centros Acadêmicos.

A pauta de Assédio, sem sombra de dúvidas já foi um ponto de discussão entre as entidades administrativas da UFERSA. É interessante a fala de uma das conselheiras do *Conselho Universitário* (CONSUNI), em Reunião Ordinária nº 12 do ano de 2018, segundo ATA¹⁵ de 11 de dezembro de 2018, que colocou:

[...] apresentou as denúncias feitas pelos discentes, fazendo a leitura de uma das denúncias citadas no processo, e disse que a maioria eram **classificadas como assédio. Disse que gostaria de ressaltar que o movimento estudantil sempre insistiu na questão das denúncias e que a Universidade tinha que se posicionar em relação as mesmas. Falou, também, que era uma questão muito delicada a Instituição não se posicionar a respeito das doze denúncias apresentadas e que gostaria que o CONSUNI tivesse a reponsabilidade de analisar as denúncias, que eram inúmeras.** (Grifo nosso)

Ressaltou ainda,

[...] quando a resolução de aprendizagem entrasse em vigor, **fossem lançados vídeos explicando como os servidores e discentes deveriam proceder.** Agradeceu, então, ao posicionamento do CONSUNI com relação ao ponto sobre a denúncia de assédio e reforçou que era necessário que houvesse medidas de gestores para que não fossem eventos contínuos. **Falou, também, que no Campus Angicos houve duzentos e oitenta discentes afirmando que tinham acontecimentos relacionados a assédio sexual e gostaria que fosse mantida as**

15 UFERSA. CONSUNI. *ATA da 12ª Reunião Ordinária de 2018*. Disponível em: <https://conselhos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/25/2018/12/00-merged-2.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

medidas punitivas. (Grifo nosso)

Os recortes de fala da conselheira não são capazes de suscitar profundo debate sobre os tipos de assédio acontecidos na Universidade e nem sobre as medidas que a Universidade pretende tomar. Porém, são capazes de demonstrar a preocupação com relação ao assunto, e ainda, o despreparo que a Universidade ainda enfrenta para lidar com essas questões, já que, os casos de Assédio Sexual são muito mais graves que os de Assédio Moral e considerando ainda, a estrita ligação que existem entre eles, e que por vezes, um é o desdobramento do outro.

Nas instâncias administrativas, a pesquisa, o debate, a informação e o registro dos casos de assédio moral são promovidos de forma incipiente frente às demandas que existem nesses ambientes.

É preciso que se fomente os espaços de discussão e diálogo. Que se incentive também os projetos de pesquisa e extensão e que se estreitem os laços da pesquisa acadêmica com os problemas que assolam não apenas a academia, mas os espaços sociais como um todo. Os problemas que envolvem assédio moral, como sendo problemas da sociedade em si, devem ser compreendidos em seus diversos aspectos. É preciso entender os sujeitos e sujeitas que estão envolvidos nessas demandas, através da escuta ativa.

Dar voz às pessoas, por meio de políticas institucionais para que elas sugiram, denunciem, aprendam e opinem sobre o assédio moral. Vincular através de um portal online, como fez a UERN, em um de seus links, sobre o que é o Assédio Moral e como proceder, ainda é demasiadamente pequeno.

As instâncias universitárias devem buscar um diagnóstico para entender de que forma se dá o assédio, de quem parte e a quem ele é direcionado, para que se possa combater devidamente. Vislumbra-se, ainda, como uma importante ferramenta de combate ao assédio a utilização ampla de recursos que assegurem o direito a informação. Acredita-se que o acesso e difusão da informação podem ser instrumentos assecuratórios do equilíbrio das relações no âmbito universitário, sobretudo, quanto a prevenção e resolução de violações decorrentes da prática de assédio, seja moral ou sexual.

4 DIREITO À INFORMAÇÃO E O COMBATE AO ASSÉDIO MORAL

Propagar, por meio dos diversos veículos de comunicação que circulam dentro da universidade, como folders, palestras, rodas de conversa, podcasts, sobre o que é assédio moral, quais as formas de combater e quais os suportes que as universidades garantem, pode ser um grande avanço para combater essa prática.

As universidades públicas devem ainda, observar os princípios administrativos que regem a administração pública, como a eficiência e a publicidade, uma vez que não se pode falar em um ambiente saudável, construtivo e transformador que não busque acabar com as práticas violentas que ainda o cerceiam. Muito menos, quando esse ambiente não propaga através da publicidade e informação, que práticas são essas e como identificá-las.

Manter os indivíduos bem informados é um instrumento capaz de dar voz às pessoas para que elas sejam também, as próprias construtoras dos caminhos a serem trilha-

dos. A propagação de informação pode ser capaz de permitir que as pessoas tragam suas demandas e perspectivas, e a partir daí, é que os órgãos institucionais podem servir como garantidores efetivos de dignidade na ambiência acadêmica.

Trata-se de assegurar uma escuta ativa e local de fala as pessoas quando o assunto é assédio moral, entendendo as demandas e trabalhando a partir disso. E ainda, ser capaz de elaborar regimentos internos que compreendam bem a prática do assédio moral e que sejam, de fato, eficientes.

4.1 O direito à informação nas Universidades Públicas como ferramenta constitucional e emancipadora

Os direitos tidos como fundamentais, fazem parte não apenas da história das civilizações, mas da história humana. Por isso a importância de se compreender que os direitos fundamentais além de inerentes aos seres humanos, nascem, segundo Bobbio (2004) a partir de lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, de modo gradual, não todos de uma vez, nem de uma vez por todas.

O entendimento dos direitos fundamentais, é, portanto, o entendimento do próprio direito em si, que teve seu nascedouro no reconhecimento das garantias individuais e posteriormente, coletivas.

Segundo Rue e Silva (2013, p. 04),

A segunda metade do século XX registrou a emergência de legislações de acesso à informação pública em Estados como Finlândia (1951), Estados Unidos (1966), Dinamarca (1970) cuja atuação legislativa neste segmento serviu de incentivo para cerca de quarenta outros países que, no final do século XX, editaram leis de acesso à informação pública.

Compreender a evolução do direito à informação, sua postulação e reconhecimento em documentos internacionais, é um grande passo para entender sua importância nos dias atuais no que concerne à participação cidadã, por exemplo, já que, o acesso informativo é capaz de colocar as pessoas no polo ativo das demandas públicas e sociais, figurando assim a importância da soberania popular.

Sendo as pessoas que utilizam o serviço público as figuras mais importantes dessa relação, negar a elas, o devido acesso informativo, é, segundo Rue e Silva (2013) impedir que essa mesma população exija, através da transparência e compreensão, a verdadeira realização das políticas públicas que estão ao seu dispor.

A importância do dispositivo da informação, parte do entendimento de que, o Direito à Informação é uma prerrogativa fundamental resultante de diversos processos democráticos, e um instrumento potente e eficaz de participação popular, através do qual, a população, a partir das informações disponibilizadas seja capaz de exercer o devido controle social.

Segundo Góis (2009) o direito à informação “desdobra-se no direito de informar, direito de se informar, e direito de ser informado”, abarcando a ideia de que os usuários do serviço público devem, além de prezar pela transparência das informações, emitir tam-

bém, suas opiniões, dúvidas, sugestões etc.

Com isso, entende-se que o acesso à informação é uma poderosa arma de combate ao assédio moral no âmbito das universidades. Não se trata apenas de saber o que é assédio, mas, sobretudo, conhecer os caminhos de prevenção e combate.

Segundo Kleba e Wendausen (2009), é o processo de mobilizações e práticas que objetivam promover e impulsionar grupos e comunidades na melhoria de suas condições de vida, aumentando sua autonomia, o acesso à informação, portanto, se faz como uma importante arma, tanto de empoderamento das pessoas que utilizam do serviço público e que passam pelos infortúnios do assédio moral, quanto serve como uma promoção de mudança cultural nos espaços públicos quanto ao olhar sensível para esta temática.

A não vinculação dos números que denotam os assédios, é uma forma de omissão que serve de estímulo para a perpetuação da cultura machista, hierárquica e desrespeitosa que alimenta a prática de assédios.

O direito fundamental à informação é uma prerrogativa constitucional capaz de garantir a solidificação do estado democrático de direito, uma vez que, os cidadãos tanto podem prestar quanto podem receber informações, garantindo dessa forma, uma ponte de diálogo entre o prestador de serviços e o usuário, e essa ponte de diálogo repercute em cidadãos participativos dentro de uma democracia.

Pessoas bem informadas significa pessoas politicamente ativas, para repassar informações importantes, para aprender com elas e para reivindicar o que lhe é auferido. A informação é importante tanto para o combate de lesões como para o reconhecimento de direitos. Como assevera Teixeira (2016, p. 39): “as conquistas no campo dos direitos, são decorrentes de processos de lutas que ocorrem a partir do reconhecimento de situações de opressão e de privilégio”.

É a partir da informação suscitada nos debates, nas palestras, rodas de conversa e troca de informação entre as pessoas e instituições, que é possível perpassar informações sobre as práticas violentas de assédio, permitindo a sua identificação e combate.

A Lei Maria da Penha, por exemplo, segundo Teixeira (2016), foi fruto de diversas manifestações feministas e audiências públicas por meio das quais, as mulheres puderam falar e ser ouvidas. Segundo a autora, a valoração do processo se deu principalmente, porque a formulação da lei possuiu, “a consulta aos movimentos sociais, às próprias mulheres em situação de violência, além de servidoras da área de segurança e justiça, que participaram de debates, seminários e oitivas de grupos interministeriais”, (2016, p. 44).

Promover o debate informativo e dar voz aos sujeitos que estão no polo passivo das violências é uma rede construtiva de combate porque permite que os sujeitos troquem experiências e emitam suas opiniões. E é a partir da análise dessa troca, que se abrem caminhos para a construção de políticas de combate ao assédio, de fato, eficientes.

No âmbito da UERN, a ideia da confecção de cartilhas pelo Núcleo de Estudos da Mulher (NEM) e da apresentação à comunidade, para situar a mesma sobre as formas de violência e de como identificá-las, foi um ótimo veículo de informação. A confecção dessas cartilhas contou com mulheres enquanto protagonistas na elaboração, e teve como finalidade a explicação de maneira didática do que é o assédio moral e sexual, bem como de como recorrer.

Essa ação denota a importância de uma rede de apoio feminina e mais ainda, a importância do olhar sensível da Universidade para a temática do assédio, dentre outras também importantes, a exemplo da saúde mental das pessoas.

Embora elaborada pelo corpo Universitário, a cartilha teve um caráter mais amplo, com o intuito de informar as mulheres que são mães, trabalhadoras e estudantes que sofrem com as mais variadas formas de opressão.

Segundo Hirigoyen (2002, p.99),

As mulheres não somente são mais frequentemente vítimas, como também são assediadas de forma diferente dos homens: as conotações machistas e sexistas estão muitas vezes presentes. **O assédio sexual não é mais do que a evolução do assédio moral.** Nos dois casos, trata-se de humilhar o outro e considerá-lo um objeto à disposição. (Grifo nosso)

Por isso, a importância da ação das instâncias administrativas. Porque o silenciamento das mesmas é um poderoso agente capaz de causar desestímulo nas vítimas, bem como, desconhecimento acerca da problemática que cresce dentro da Universidade. Embora o conteúdo de processos administrativos, em sua maioria, seja sigiloso, o aparecimento contínuo desses casos é um bom motivo para que esse debate não seja silenciado, mas sim, ampliado dentro da universidade.

É importante registrar que as legislações presentes nas Universidades Públicas de Mossoró sobre o Assédio são, de fato, escassas, necessitando urgentemente de um olhar institucional que seja garantidor da dignidade das pessoas. Destacando-se ainda, que embora a legislação seja um aparato normativo, sua instituição não exclui a necessidade de outros tipos de política (como rodas de conversa, debates, palestras, ações pontuais, informativos, etc) de caráter contínuo e duradouro, como por exemplo, as políticas de acesso à informação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O assédio moral, sendo uma prática estruturada em uma sociedade capitalista-patriarcal-racista repercute em diversos espaços sociais. Dentre eles, os espaços educacionais.

Essas violências repercutem (paradoxalmente) nos espaços educacionais porque esses espaços também refletem as atitudes imbricadas na sociedade, sejam as diferenças de gênero, sejam os preconceitos e intolerância às minorias ou sejam as hierarquias que coabitam esses espaços.

É contraditório assumir que essas práticas atinjam os ambientes educacionais porque espera-se dos ambientes educacionais, que sejam promotores de dignidade, respeito e, conseqüentemente, contribuam para a transformação das relações sociais.

O assédio é, portanto, uma violência que assola principalmente as mulheres porque é uma violência fruto das relações patriarcais que colocam o homem em uma posição hierarquicamente superior à das mulheres conforme concluiu o Relatório do CRDH “O que querem as mulheres? Condições e expectativas da vivência das mulheres na UFERSA”.

Das quinhentas e trinta e uma mulheres questionadas na pesquisa, cento e quinze relataram já terem sofrido assédio moral, duzentas e cinco relataram já terem vivenciado piadas sexistas e cento e dezessete relataram já ter passado por tratamentos grosseiros e autoritários.

Essa violência recai também, sobre os grupos tidos como “minoritários” socialmente, como os LGBT’s. Como concluiu o Relatório do CRDH intitulado “O orgulho de ser quem somos nos levará além: condições e visibilidade da comunidade LGBT na UFERSA”, onde num universo de cento e trinta e cinco entrevistados, 87,9% relataram já terem presenciado comentários pejorativos, 39,4% relataram terem vivenciado tratamentos grosseiros e autoritários e 28,3% relataram assédio moral.

Na UFERSA, através da planilha disponibilizada via e-mail em 06 de fevereiro de 2020, foi possível observar que a maior vítima de assédio moral é a comunidade discente. Não sendo possível inferir, para além dos relatórios desenvolvidos pelas entidades de pesquisa e extensão, quem são essas vítimas. Se são mulheres, LGBT’s etc.

Mas que, a Universidade, ao promover rodas de conversa em todos os campi sobre a temática, suscitadas a partir dos dados obtidos pelos centros de pesquisa, demonstra estar atenta e agindo em conjunto com os centros de pesquisa e extensão da universidade, embora essas práticas ainda sejam incipientes. Tendo em vista a demanda de denúncias de assédio moral e de processos administrativos abertos e discutidos no CONSUNI.

Na UERN, foi possível inferir através do trabalho de pesquisadoras sobre o assédio moral como Felipe e Alves, que as maiores vítimas de assédio moral dentro da universidade são as mulheres. Porém, que a Ouvidoria não possui dados mais pormenorizados sobre essa incidência. Os dados da Ouvidoria da UERN são gerais e não detalham as vítimas nem a incidência.

Essa discrepância entre as Universidades demonstra que diferentemente da UFERSA, a UERN não está tão atenta às pesquisas desenvolvidas na universidade no que concerne à essa violência. Entende-se, contudo, que é através da escuta dessas pesquisas, que as instâncias administrativas podem vir a compreender as práticas de assédio, bem como, podem traçar caminhos para a sua devida resolução.

Na UFERSA, portanto, destaca-se o trabalho do CRDH, do Diretório Central dos Estudantes; e, na UERN, o Núcleo de Estudos da Mulher, composto por pesquisadoras que dedicaram suas pesquisas ao estudo do assédio moral dentro da universidade e dos Centros Acadêmicos.

Nas instâncias administrativas a pesquisa, o debate, a informação e o registro dos casos de assédio moral, são promovidos de forma incipiente frente às demandas que existem nesses ambientes.

É preciso que se fomentem esses espaços, que se incentivem os projetos de pesquisa, que haja o incentivo à extensão e que se estreitem os laços da pesquisa acadêmica com os problemas que assolam não apenas a academia, mas os espaços sociais como um todo.

Os problemas que envolvem assédio moral, como sendo problemas da sociedade em si, devem ser compreendidos em seus diversos aspectos. É preciso entender os sujeitos e sujeitas que estão envolvidos nessas demandas, através da escuta ativa.

Dar voz às pessoas, por meio de políticas institucionais para que elas sugiram, de-

nunciem, aprendam e opinem sobre o assédio moral. Vincular através de um portal online, como fez a UERN, em um de seus links, sobre o que é o Assédio Moral e como proceder, ainda é demasiadamente pequeno.

É preciso que as pessoas se sintam acolhidas e resguardadas. As legislações internas sobre a temática se fazem urgentes, e em conjunto com esses preceitos normativos, é preciso incentivar os núcleos de estudo que possuem uma sensibilidade maior para abordar essas temáticas.

Entender sobre as opressões consiste também em ouvir as pessoas que passam por elas. E é por isso que o direito à informação é a principal arma para o combate ao assédio moral. Porque é através da informação que as pessoas passam a compreender a violência e passam a ter um suporte adequado para denunciar.

O direito à informação consiste em transmitir a informação, de ser informado e ter acesso a informações. Por isso a importância de uma legislação interna que sirva de aparato para que as pessoas possam tomar as atitudes corretas e para que elas se sintam devidamente amparadas.

Além dessas colocações, é preciso que essas universidades sejam mais sensíveis quanto à saúde mental de seus usuários. É preciso que elas deem a devida atenção ao adoecimento mental das pessoas dentro da instituição, que é uma realidade. A tomar como exemplo a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que desenvolveu uma Comissão em Saúde Mental em conjunto com os cursos e departamentos especializados em saúde.

Portanto, conclui-se que, as políticas públicas existentes nas duas universidades em estudo nessa pesquisa, são insuficientes, mas que, existe uma grande discrepância entre o tratamento dado pela UFRSA e o tratamento dado pela UERN.

Enquanto a UFRSA faz parcerias e dá voz aos seus agentes pesquisadores, avaliando o relatório produzido pelo CRDH e Diretório Central dos estudantes e a partir do reconhecimento desses estudos, promove rodas de conversa, a UERN não volta o mesmo olhar para a temática. Na UERN, o Núcleo de Estudos sobre a Mulher já promove o estudo sobre assédio dentro da universidade há bastante tempo e mesmo assim, não recebe o aparato necessário para desenvolver ainda mais esse debate através de campanhas em conjunto com os órgãos administrativos superiores, como a Ouvidoria.

O assédio nessas universidades, portanto, existe. E, segundo pesquisas, são mais direcionados às mulheres, aos LGBTs e demais minorias. As universidades possuem um registro pequeno e insatisfatório dessas práticas, não possuem uma legislação interna disciplinando o assunto e ainda, não são transparentes o suficiente sobre os rumos que os casos registrados tomam.

Devem, portanto, ampliar os meios de informação existentes, possibilitando que as pessoas se sintam acolhidas, seguras e abertas para debater sobre a temática. Devem ainda, contar com pessoas especializadas para debater sobre o assunto nos mais diversos espaços institucionais e sobretudo, publicitar ao máximo as ações e demandas. Para garantir a transparência e efetividade.

REFERÊNCIAS

ALVES, T. T. B. **Assédio moral na esfera do trabalho: um estudo com as servidoras técnicas de nível superior da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – Campus Central**. Monografia (Bacharel em Serviço Social). Faculdade de Serviço Social, UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, Mossoró, 2019.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos direitos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004. 97 p.

CHAUI, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 1, n. 24, p. 5-15, set-dez/2003.

DELA COLETA, J A; MIRANDA NETO, Henrique Carivaldo. **O rebaixamento cognitivo, agressão verbal e outros constrangimentos e humilhações: o assédio moral na educação superior**. In: 26ª R.A. da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação, 2003, Poços de Caldas. ANPED- Anais, 2003.

DINIZ, Maria Ilidiana. **Mulheres como eu, mulheres como as outras: desvelando o assédio moral e sexual no âmbito do trabalho das comerciárias do Estado do Rio Grande do Norte**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro, 2014.

FELIPE, Joana D'arc Lacerda Alves. **Assédio moral contra as mulheres: um estudo com técnicas administrativas da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Direitos Sociais). Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 135. 1987.

GÓIS, V. S. d. **O direito à informação jornalística: garantias constitucionais ao direito de ser informado no sistema brasileiro**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito-PPGD/UFRN, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.

Hirigoyen MF. **Assédio moral: a violência perversa no cotidiano**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; 2002.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde Soc.** São Paulo, v. 18, n. 4, p. 733-743, 2009.

MORANDI, Tainá Bruna; TOSTA, K. C. B. T; NUNES, Thiago Soares. ASSÉDIO MORAL NO AMBIENTE LABORAL: O CONTEXTO DA VIOLÊNCIA PSICOLÓGICA CONTRA AS MULHERES. **Ciências Sociais em Perspectivas**, Cascavel, v. 17, n. 32, p. 186-212, jun./2018.

NUNES, Thiago Soares; TOLFO, S. D. R; NUNES, Leticia Soares. Assédio Moral em Universidade: a violência identificada por servidores docentes e técnico- administrativos. **Revista Organizações em Contexto (ROC)**. São Bernardo do Campo, v. 9, n. 18, p. 25-61, jul-dez /2013

PIERUCCI, Antônio. **A ética protestante Max Weber e o “espírito” do capitalismo**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. 297p.

RANIERI, N. B. S; ALVES, A. L. A (org.). **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. 1. ed. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação/ Universidade de São Paulo (USP), 2018. 520 p.

RODRIGUES, Jacqueline Araujo; MARTINS, P. F. D. M; NUNES, E. B. L. D. L. P. Ouvidorias Públicas Universitárias no Brasil e a inovação da Lei 13.460/2017. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**. Brasília, v. 12, n. 2, p. 306-321, dez./2018.

Silva, R. L.; De La Rue, I. A. O acesso à informação pública por meio de portais como instrumento para a democratização do poder judiciário: análise comparativa nos países do Mercosul.. In: Aires José Rover, Adalberto Simão Filho, Rosalice Fidalgo Pinheiro. (Org.). **Direito e novas tecnologias**. 1ed.Florianópolis, SC: FUNJAB, 2014, v. 1, p. 406- 433.

SOUSA, Clara Daniele Moura de. **A responsabilidade civil nas instituições públicas de ensino superior pela prática de assédio moral e sexual**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2018.

TEIXEIRA, Analba Brazão. **Violência contra as mulheres**. Recife: SOS corpo, 2016.

TELLES, C. V. D. **As relações de poder entre as estruturas acadêmica e administrativa de instituições de ensino superior privadas no processo de decisão estratégica**. Dissertação (Mestrado em gestão Empresarial). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

UERN. **História**. Disponível em: <http://portal.uern.br/historia/>. Acesso em: 14 jan. 2020.

UERN. **Ouvidoria da UERN**. Disponível em: <http://www.uern.br/ouvidoria/default.as->

p?item=ouvidoria-inicial. Acesso em: 30 dez. 2019.

UERN. **Regimento Geral da UERN**. Disponível em: http://www.uern.br/controldepaginas/uernregimento/arquivos/1828regimento_geral_da_uern%5b2%5d.pdf. Acesso em: 30 dez. 2019.

UERN. **Regimento Interno Ouvidoria**. Disponível em: <http://portal.uern.br/ouvidoria/wpcontent/uploads/sites/14/2016/04/Regimento-Interno-Ouvidoria-1.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2019.

UERN. **Relatório Anual**. Disponível em: http://www.uern.br/controldepaginas/ouvidoriadocumentos-relatorios/arquivos/3544relata%C2%B3rio_ano_2015.pdf. Acesso em: 30 dez. 2019.

UERN. **Relatório da Ouvidoria - UERN**. Disponível em: <http://www.uern.br/controldepaginas/ouvidoria-documentosrelatorios/arquivos/3544relata%C2%B3rio.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2019. UFERSA. CONSUNI. ATA da 12ª Reunião Ordinária de 2018. Disponível em: <https://conselhos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/25/2018/12/00-merged-2.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2020.

UFERSA. **Gestão de Pessoas, Ouvidoria e Comissão de Ética da Ufersa se unem para combater o Assédio Moral e Sexual**. Disponível em: <https://assecom.ufersa.edu.br/2018/06/05/gestao-de-pessoas-ouvidoria-e-comissao-de-etica-daufersa-se-unem-para-combater-o-assedio-moral-e-sexual/>. Acesso em: 30 dez. 2019.

UFERSA. **Pesquisa inédita revela discriminação com a população LGBT**. Disponível em: <https://assecom.ufersa.edu.br/2018/11/28/pesquisa-inedita-revela-discriminacao-com-apopulacao-lgbt/>. Acesso em: 3 mar. 2020.

UFERSA. **Regimento Geral da Ufersa**. Disponível em: https://documentos.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/79/2019/03/REGIMENTOGERAL-DA-UFERSA_ver-s%C3%A3o-2019-at%C3%A9-Emenda-14.pdf. Acesso em: 30 dez. 2019.

UFRN. **Comissão em Saúde Mental da UFRN lança canal de comunicação institucional**. Disponível em: <https://ufrn.br/imprensa/noticias/26455/comissao-em-saude-mental-lanca-canalde-comunicacao-com-a-comunidade-universitaria>. Acesso em 09 de março de 2020.

UNIFESP. **Mulheres são minoria entre reitores e nas bolsas de pesquisa mais prestigiadas**. Disponível em: <https://www.unifesp.br/noticias-anteriores/item/3169-mulheres-sao-minoriaentre-reitores-e-nas-bolsas-de-pesquisa-mais-prestigiadas>. Acesso em: 14 jan. 2020.



POLÍTICAS EDUCACIONAIS PÓS 1990: a Educação Superior em debate

Luciene Araújo¹⁶

Gleidiane Freitas¹⁷

Gilcélia de Góis¹⁸

RESUMO

O artigo ora exposto discute a política educacional com ênfase no nível superior pós anos 1990. Vale dizer que, após este marco temporal, inúmeras mudanças no contexto

16 Assistente social na Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Russas-Ce. Mestra em Serviço Social e Direitos Sociais da UERN (2021). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas (GEPP/UERN) e do Grupo de Estudo Trabalho e Educação (GETE/FAFIDAM/UECE). Áreas de interesse: Políticas Educacionais, Educação Superior, Assistência Estudantil, Formação Profissional em Serviço Social e Serviço Social e Terceira Idade. Autora. E-mail: assistente.luciene@gmail.com.

17 Bacharela em Serviço Social pela UERN (2018). Pós-graduação lato sensu em andamento em Educação e Contemporaneidade no IFRN (2020). E-mail: gleidianealmeidaass@gmail.com.

18 Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN (2013). Professora adjunta da Faculdade de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Direitos Sociais (PPGSSDS) da UERN. Vice-coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas (GEPP/UERN). Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Terceira Idade (NEPTI/UERN). Assessora na Pró-Reitoria de Ensino e Graduação (PROEG/UERN). E-mail: gilceliagois@gmail.com.

nacional e internacional ocorreram nas dimensões econômica, política, cultural, social e educacional. Dito isso, sob a luz da teoria social crítica, discutimos os reflexos da contrarreforma do Estado na política de educação que se expressão nos seguintes programas que se pretendem democratizar a Educação Superior: educação a distância, fundo de financiamento estudantil, programa universidade para todos, plano de reestruturação e expansão das universidades federais e o programa future-se. Metodologicamente, adotamos a revisão de literatura e análise de aportes legais que versam sobre a Educação Superior. Isto posto, o artigo problematiza os primórdios da Educação Superior no Brasil, os referidos programas direcionados para este nível de ensino, bem como aponta a estreita relação existente entre a política educacional e o mercado pós anos 1990 até 2019 implicando diretamente no financiamento público. Para finalizar, o atual *modus operandi* da democratização da Educação Superior no Brasil instiga: este nível de ensino é um direito ou um serviço?

PALAVRAS-CHAVE: Política educacional. Contrarreforma do Estado. Educação Superior.

ABSTRACT:

The article now discussed discusses educational policy with an emphasis on higher education after the 1990. It is worth mentioning that, after this time frame, numerous changes in the national and international context occurred in the economic, political, cultural, social and educational dimensions. That said, in the light of critical social theory, we discussed the reflexes of the State's counter-reform in education policy that is expressed in the following programs that aim to democratize Higher Education: distance education, student financing fund, university for all program, restructuring plan and expansion of federal universities and the future-se program Methodologically, we adopted the literature review and analysis of legal contributions that deal with Higher Education. That said, the article discusses the beginnings of Higher Education in Brazil, the referred programs aimed at this level of education, as well as points out the close relationship between educational policy and the market after the 1990 until 2019, directly implying public funding. Finally, the current *modus operandi* of the democratization of Higher Education in Brazil instigates: is this level of education a right or a service?

KEYWORDS: Educational politic. State counter-reform. Higher Education.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A educação é uma dimensão da vida social e está presente em todos os âmbitos da sociedade. É mister, então, enfatizar o seu papel de promissora da paz e do desenvolvimento posto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948. Como sabido, tal declaração resulta dos esforços empreendidos pelos países que compõem a

Organização das Nações Unidas (ONU). Em 2015, a ONU elencou 17 Objetivos para Transformar o Mundo, sendo direcionados para o Desenvolvimento Sustentável.

Conforme a temática aqui problematizada, a educação ganha destaque no quarto Objetivo para o Desenvolvimento Sustentável: “Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos”. Infere-se, desse modo, que a educação - desde as séries iniciais até o Ensino Superior - apresenta-se como um dos pilares e objetivos da ONU¹⁹. Dito isto, destacamos os seguintes objetivos específicos intrínsecos à educação:

4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade. [...]

4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade (ONU, 2015).

A complexidade da temática requer um olhar apurado para as especificidades de cada nível educacional, bem como para as propostas privatizantes revestidas de um tom progressista e democrático. Com efeito, no Brasil, os objetivos específicos enfatizados estão sendo concretizados no constante desmonte da política pública de educação ao mesmo passo que as reivindicações sociais e estudantis marcam as instituições educacionais com avanços legais no âmbito do acesso e permanência estudantil.

Destarte, sob a ótica do direito, enquanto categoria oriunda das lutas de classes na sociedade burguesa, a oferta da educação se torna responsabilidade do Estado na qualidade de instância reguladora das relações sociais e mediadora de interesses antagônicos e permeável a eles, a depender da organização e do poder de luta de cada classe social.

Com efeito, sendo fruto desta luta, a política pública de educação se configura como um espaço de confronto entre forças sociais: de um lado, aquela guiada pelo estímulo do lucro, visionária na constituição de nichos lucrativos em todos os níveis e modalidades; do outro, aquela que possui como sustentáculo a resistência e a defesa de uma educação pública, gratuita e de qualidade, que esteja em efetivas condições de acesso e permanência para todos os sujeitos.

Intrínseca ao direito à educação, a Educação Superior se configura como uma etapa de qualificação²⁰ das capacidades humanas. É demandada a partir do progresso científico

19 Óbvio que não é por uma simples razão de ser e querer desta instituição que é autogerenciada por seis países que possuem interesses diversos, os quais não nos propusemos abordar neste espaço.

20 Chamamos a atenção para a distinção entre ensino superior e formação profissional, em que esta não necessariamente configura-se como nível de ensino superior, uma vez que temos cursos técnicos, profissionalizantes, de curta duração dentre outros que visam a qualificação profissional.

e tecnológico em que há a necessidade de um banco de pessoal capacitado para atender às requisições postas pela nova sociedade em formação: a sociedade do conhecimento, caracterizada pelo avanço da intelectualização do mercado de trabalho (ANTUNES, 2015; DEMO, 1995).

Para termos acesso a este nível de ensino devemos ingressar em Instituições de Ensino Superior (IES's) que são espaços privilegiados para a produção de conhecimentos, a aproximação com diversas áreas de estudos, promovendo a interdisciplinaridade, a vivência com a diversidade de crenças, religiões, posicionamentos políticos dentre outras subjetividades do ser social.

Destarte, a Constituição Federal de 1988, em termos legais, avança na positivação do direito à educação ao mesmo passo que possibilita a oferta de serviços educacionais pela esfera privada. À vista disso, é necessário nos remetermos ao contexto socioeconômico e político do País da época para entendermos o avanço da esfera privada: em meio ao rompimento com o Regime Militar e a crise do capitalismo - decorrida da elevação dos preços do petróleo em 1973, bem como da desvinculação do dólar ao ouro - o Brasil vivência o fortalecimento dos movimentos sociais, assim como adota as proposições do Consenso de Washington ocorrido em 1989. Cabe dizer que este Consenso tratou sobre as decisões e orientações necessárias para superar crise capitalista iniciada nos anos de 1970.

Como resultado para esta superação tivemos a propositura de uma reforma do Estado aliada as iniciativas no âmbito da racionalidade neoliberal que impacta veemente na garantia dos direitos sociais. Em se tratando do direito à educação no Brasil, os impactos, de forma geral, são apreendidos de tal maneira: a formação profissional deixa de ser, primordialmente, um aperfeiçoamento intelectual, destinado a satisfazer as necessidades dos sujeitos, e passa a ser um meio de qualificação da força de trabalho para atender às necessidades do mercado.

Este redirecionamento rebate na configuração das políticas educacionais, em especial a política de Educação Superior que se torna o ápice da mercadorização em que os interesses subservientes às demandas do capital serão visivelmente detectados e concretizados com a formação de uma burguesia educacional e pelo enquadramento das universidades públicas à lógica do mercado.

Em face do exposto, seguindo o pensamento da teoria social crítica, objetivamos problematizar tal cenário nas decisões do Estado brasileiro após a década de 1990 até o ano de 2019. Vale dizer que substituiremos o termo reforma por contrarreforma para explicitar nosso posicionamento político contrário a aceitar chamar de reformas requisições que proporcionam o desmonte das políticas públicas e inviabilizam a garantia dos direitos sociais, dentre eles o direito à educação em seu nível superior.

Assim, utilizando da revisão de literatura, abordamos o contexto da Educação Superior no cenário brasileiro, apontando aspectos sociais, econômicos e políticos que contribuíram para o seu desenvolvimento, bem como identificando os processos da contrarreforma da educação pública inserida na contrarreforma do Estado Brasileiro.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Para contextualizar a Educação Superior no Brasil partimos do marco histórico que ocasionou significantes mudanças sociais, econômicas e políticas no país: a chegada da Família Real à Colônia em 1808 em decorrência do bloqueio instituído por Napoleão Bonaparte.

Em decorrência de sua estada no País, a Corte Portuguesa impulsionou inúmeras mudanças na então capital brasileira. Assim, a cidade do Rio de Janeiro foi sendo moldada para atender às requisições intelectuais, culturais, políticas e econômicas da elite de Portugal. Neste contexto, a Educação Superior se desenvolve de forma fragmentada e isolada: são criados cursos de nível superior nas cidades com maior desenvolvimento econômico e social e direcionados, prioritariamente, para os estudos médicos, politécnicos e jurídicos.

De acordo com Mendonça (2000, p. 134), todos os cursos criados a partir da chegada da Família Real foram “[...] marcados pela mesma preocupação pragmática de criar uma infraestrutura que garantisse a sobrevivência da Corte na colônia, tornada Reino-Unido”. Cabe dizer que houve o interesse de criar as condições necessárias para atender os anseios da Corte, no entanto esta elite resistia em fomentar a criação de universidades com receio de perder seu poderio sobre a Colônia.

Em síntese, antes da chegada da Família Real no Brasil, os filhos dos colonos aqui residentes concluía seus estudos na Universidade de Coimbra, em Portugal. Com sua permanência na Colônia, os cursos superiores foram demandados e ofertados de forma isolada sem constituir-se um lugar privilegiado para a formação intelectual e cultural, a produção do conhecimento para o desenvolvimento da região e comprometido com as demandas sociais.

Isto posto, durante o último biênio de décadas do século XIX foram impulsionadas reformas para a educação brasileira, entretanto, tais mudanças²¹ não atentaram para o fato de que os objetivos propostos não eram condizentes com o quadro educacional existente: número insuficiente de professores, de escolas e de uma eficiente organização para este ensino (GHIRALDELLI JR, 2001).

Tornava-se necessário dotar o país com um sistema escolar de ensino que correspondesse satisfatoriamente às exigências da nova ordem política, habilitando o povo para o exercício do voto, para o cumprimento dos mandatos eleitorais, enfim, para assumir plenamente as responsabilidades que o novo regime lhe atribuía. Esta aspiração liberal, embora não consignada explicitamente na letra da lei, conquistou os espíritos esclarecidos e converteu-se na motivação principal dos grandes projetos de reforma do ensino no decorrer do Império (CARVALHO, 1972, p. 2 *apud* PERES, 2010, p. 48).

21 O sistema educacional alavancou tímido progresso com “a Lei de 15 de outubro de 1827 - que determinava a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas, e lugares mais populosos, bem como escolas para meninas nas cidades e vilas maiores [...]” (ROCHA, 2010, p. 43), assim, as cidades mais prósperas seriam os alvos destas primeiras escolas, as quais também destinavam-se para o ensino do sexo feminino. O reconhecimento da educação como bem público e a necessidade de o Estado está à frente da sua oferta, bem como a implementação de níveis educacionais para este oferecimento.

Com o reconhecimento do dever do Estado para com ela - desde a Constituição de 1824 -, há a adequação às exigências dos ideais políticos regidos pelos ideais liberais. Isto é, a sociedade brasileira não estava em descompasso com o sistema político e econômico do Velho Mundo: as necessidades a serem atendidas não eram as do povo brasileiro, mas as demandas dos colonizadores. As transformações societárias impulsionadas refletiam a necessidade que a elite tinha em manter o seu poderio, bem como retratavam as primeiras aproximações com a lógica mercadológica que se instaurava no mundo.

É válido ressaltar que, segundo Ghiraldelli Jr. (2001), o aparato institucional que regia a educação daquela época (século XIX) era desvinculado da realidade concreta e/ou da formação científica, o ensino era destinado, majoritariamente, para jovens de que para crianças e, nas palavras de Peres (2010, p. 55),

[...] quem procurava um bom ensino deveria se deslocar para os cursos jurídicos de São Paulo e Olinda. Quem quisesse seguir a carreira médica deveria se contentar com a Bahia e o Rio de Janeiro. A engenharia estava restrita, de certo modo, à Escola Politécnica do Rio de Janeiro.

A partir disso, é possível aludir que, em seus primórdios, o desenvolvimento educacional, em especial o ensino superior, estava restrito a algumas cidades desenvolvidas econômica e politicamente, acarretando desigualdades de qualidade e de avanço das práticas educativas. Desse modo, a política de educação no Brasil, em seu processo de formulação, sofreu inúmeros percalços representados por reformas que ora pretendiam a consolidação de um ensino público, ora se deleitavam aos moldes das requisições econômicas.

Concernente à educação superior, as universidades estaduais são pioneiras em sua oferta. Segundo Sampaio, Balbachesky e Peñaloza (1998, p. 05),

Alguns estados da Federação, em parceria com lideranças políticas, intelectuais e representantes da sociedade, tomaram a iniciativa de criar suas próprias instituições universitárias, antecipando-se, dessa forma, à política do Governo Federal para a criação de uma universidade no Brasil. Essa fase teve início em 1912, quando foi criada a primeira universidade brasileira, a Universidade do Paraná. Essa instituição resultou da iniciativa de grupos locais que contaram com o apoio do Governo de Estado.

A primeira universidade sob a responsabilidade do Governo Federal foi a Universidade do Rio de Janeiro criada em 1920 a partir da junção das escolas isoladas existentes no estado. Entretanto, de acordo com Oliven (2002, p. 33), sua criação esteve vinculada à necessidade de o País contar com uma instituição adequada para conferir “o título de Doutor Honoris Causa” ao Rei da Bélgica em virtude da comemoração dos cem anos de Independência do Brasil.

O tardio empenho dos governantes na inauguração de instituições universitárias no país é justificado pela

[...] influência do ideário positivista presente no grupo de oficiais que promoveu a proclamação da República [...] os líderes políticos da Primeira República -

1889 a 1930 - consideravam a universidade uma instituição anacrônica e ultrapassada, o que não condizia com as necessidades do Novo Mundo [...] (SILVA, 2014, p. 21).

Na década de 1930, o processo de consolidação das universidades no país avança, em decorrência da Reforma Francisco Campos, com a regulamentação e organização dessas instituições a partir do Estatuto das Universidades Brasileiras que conferia relativa autonomia universitária (FÁVERO, 2006). Segundo Fávero (2006), o Estatuto possibilitou a integralização de escolas e faculdades na estrutura universitária.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, à qual resgata, das constituições anteriores, a natureza privativa da União em “legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1946, art. 5º, clausula XV, alínea d), regulamentando o direito à educação sob os ideais liberais e tornando o ensino primário obrigatório e gratuito. Além disso, assegura um elemento inédito na política de educação brasileira: a assistência educacional objetivando o desempenho escolar de estudantes carentes.

Foi também em 1946 que iniciou o processo de federalização das universidades estaduais, estas que possuíram a sua criação vinculada à ausência do sistema federal nas regiões brasileiras (SAMPAIO; BALBACHESKY; PEÑALOZA, 1998). Em sendo assim, “a pressão pela federalização tinha o respaldo dos movimentos de base estudantil que reivindicavam a ampliação das vagas e a gratuidade do ensino superior; contava, ainda, com o apoio de professores e funcionários que pleiteavam o enquadramento no regime de servidores federais” (Idem, p. 06).

A partir de 1955, a educação foi redirecionada exclusivamente para a formação para o trabalho em prol do desenvolvimento do país (GHIRALDELLI JR, 2001). Constituindo-se em um dos objetivos do Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek, o qual visava impulsionar cinco setores da economia, quais sejam: energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação, sendo estes dois últimos relegados a destinação insuficiente de recursos (SILVA, s/d).

Em 1961, no governo de Jânio Quadros, a educação foi impulsionada para a profissionalização e a expansão da educação superior, segundo Ghiraldelli Jr. (2001), terminou sendo contida. Apesar desta estagnação do avanço da responsabilidade estatal frente à educação superior, neste referido ano regulamentaram-se as diretrizes e bases da educação, uma vez que seu anteprojeto não obteve avanços desde a sua normatização na Constituição de 1946 (PALMA FILHO, 2010). Assim, em 1961, Goulart sanciona a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB), atendendo interesses dos defensores da educação pública e da educação privada, exceto da real realidade da população brasileira.

Desse modo, a primeira LDB envolve todos os níveis e modalidades acadêmica e profissional de ensino e, por um lado, proporciona a liberdade de atuação da iniciativa privada no domínio educacional, mas, por outro, dá plena equivalência entre todos os cursos do mesmo nível sem a necessidade de exames e provas de conhecimento visando à equiparação. De tal modo, tanto os estudantes provenientes do colegial como os do ensino profissional poderiam dar continuidade de estudos no ensino superior (MOURA, 2007, p. 11).

Apresenta-se como uma conquista, porém é necessário salientar que conservou alguns elementos pontuais e paliativos. A esfera privada continuou com a liberdade de ofertar o ensino, o qual passa a ser dividido em três graus: primário, médio e superior. Houve a descentralização da instância federal para estadual e municipal (SAVIANI, 2000) e a definição do repasse obrigatório de recursos financeiros para o seu custeio (GHIRALDELLI JR, 2001).

Recordemos que, na década de 1960, o Brasil iniciou um momento de turbulência política e econômica:

O golpe militar de 1º de Abril de 1964 veio pôr fim a 18 anos de regime político democrático, iniciados, em 1946, com a Presidência do Marechal Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), passando por Getúlio Vargas (1951-1954), [...] Juscelino Kubitschek de Oliveira, Jânio da Silva Quadros, terminando, em 1964, com o golpe civil-militar que depôs o presidente João Belchior Marques Goulart [...] (PALMA FILHO, 2010, p. 107).

Assinalamos, assim, o fim da democracia e o início da Ditadura Militar, repleta de torturas, opressões, censuras, assassinatos, repressões e lucratividade, afinal, foi instaurada para assegurar a mobilidade do capital na Nação, visto que o governo encaminhava suas ações para que a burguesia pudesse arrecadar grandes riquezas. Ora, em tempos de banalização dos movimentos sociais, repressão a questionamentos sobre o arbítrio e autoritarismo, acabava por incorrer no favorecimento do grande capital.

No que tange à educação no período da Ditadura Militar (1964-1985), é colossal ressaltar o acordo realizado entre o Ministério da Educação (MEC) e a *United States Agency for Development* (USAID), preconizando o alinhamento da política educacional às requisições econômicas sob orientação dos Estados Unidos. Este acordo esteve presente na Reforma Universitária de 1968, influenciando na pretensa modernização e expansão via massificação e privatização da educação superior.

Para finalizar, é de suma importância ressaltarmos que, apesar da censura e das repressões, os movimentos sociais não se calaram. Assim, o ano de 1968 se constitui marco histórico nas reivindicações contra o regime militar, as quais tiveram como protagonistas, inicialmente, a categoria estudantil:

O ano começou com as lutas dos secundaristas e de estudantes do restaurante Calabouço, no Rio, exigindo mais vagas nas universidades e melhorias no restaurante. [...] No dia 26 de junho de 1968, estudantes, artistas, intelectuais e ativistas políticos ocuparam as ruas do Rio de Janeiro, na maior mobilização popular contra a ditadura militar, conhecida como a Passeada dos Cem Mil. O evento representou um protesto aos atos de repressão contra os estudantes - dedicado à memória do estudante Edson Luís - e reivindicava o fim da ditadura e a redemocratização do país (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 272).

Não obstante as pressões dos movimentos sociais, os militares impulsionavam avanços na garantia da liberdade do capital, enquanto restringia a garantia dos direitos do povo brasileiro. Consoante a isto, Moreira e Brisola (2018, p. 54) esclarecem que “as reformas ocorridas nos anos 1970 favoreceram o ensino privado, que mobilizou recursos

e voltou-se para atender a esta nova demanda de mercado, crescendo mais rapidamente que o setor público”. Vale ressaltar que esta nova demanda de mercado se refere aos anseios da classe trabalhadora por acesso à educação superior, uma vez que nutria sonhos de realização pessoal e ascensão social atrelados à formação profissional.

No próximo tópico seguiremos nossa abordagem teórica analisando os elementos que caracterizam e fincam o distanciamento entre o direito à Educação Superior assegurado pela Constituição Federativa do Brasil de 1988 e a sua garantia no cenário de contrarreforma estatal.

3 CONSTITUINTE CIDADÃ E IDEÁRIO NEOLIBERAL: o dilema que permeia a Educação Superior brasileira

O processo de redemocratização do País consubstanciou críticas contundentes ao autoritarismo da autocracia burguesa, evidenciou as desigualdades vivenciadas pela população brasileira e problematizou a responsabilidade do Estado frente às garantias sociais necessárias para uma vida digna nos termos da cidadania. Assim, é inegável o avanço da consciência política em torno dos direitos sociais, do fortalecimento dos movimentos sociais e da discussão sobre o conjunto de políticas sociais públicas voltadas para amenizar as expressões da Questão Social.

A mobilização e organização social, objetivando expressar os interesses da classe trabalhadora e fortalecer a luta da coletividade em prol de uma democracia participativa para todas(os) as(os) cidadãs(ãos), influenciou positivamente na elaboração da Constituição Federal, que tem como marco inovador o alargamento do acesso aos bens e serviços públicos, servindo como respaldo para alavancar a defesa de políticas públicas voltadas para a garantia dos direitos sociais positivados na Carta Magna, bem como exigir do Estado a responsabilidade frente às demandas sociais. Em suma, a Constituinte Cidadã de 1988 possibilita tensionar a correlação de forças fomentada pelos interesses classistas que permeiam o Estado.

Com efeito, verifica-se um processo transitório do Estado repressivo para o Estado democrático de direitos. Segundo Dagnino (2004), essa redefinição teve como marco decisivo a participação da sociedade por meio dos movimentos sociais, trabalhadoras(es) e populares que reivindicavam urgentes mudanças nas esferas política, econômica e social. Cabe dizer que, de um lado, a década de 1980 registra o protagonismo dos estratos médio e baixo da sociedade brasileira no rompimento com o Regime Militar, no entanto, por outro lado, a referida década é palco da intensificação da reestruturação produtiva, da crise do capital - iniciada nos anos de 1970 - e do fomento de um campo ideológico voltado para pensar saídas para a crise por meio da redução do Estado, chamamento da sociedade civil e do voluntariado.

Segundo Pereira (1988, p. 67), emergiu no cenário brasileiro uma tendência fragmentadora e destruidora para o campo social, constituindo “forças ponderáveis, impulsionadas desde fora do país, por uma pressão neoliberal” que legitima o desmonte das políticas públicas, ocasionando a retração e desmantelamento dos direitos sociais. Deste

modo, o sistema de garantia dos direitos sociais no Brasil entra em crise antes mesmo de surtir alguma mudança significativa na vida dos sujeitos em vulnerabilidade socioeconômica.

Tal cenário é reflexo das decisões tomadas pelo Estado brasileiro e de seu alinhamento às orientações do Consenso de Washington ocorrido em 1989. O citado consenso consistiu em uma reunião com os representantes dos organismos financeiros internacionais, “funcionários do governo americano e economistas e governantes latino-americanos” (DURIGUETTO; MONTAÑO, 2011, p. 211) para delinear o processo de superação da crise que assolava o sistema.

Vale destacar que o ideário neoliberal encontra as condições necessárias para sua expansão no Brasil: sob o discurso do desenvolvimento da Nação, de ineficiência da esfera pública, da modernização e oferta de qualidade dos serviços prestados à população, justifica-se o encolhimento das atribuições do Estado para com as políticas sociais e a consequente privatização dos setores públicos.

À vista disso, o processo de estabelecimento do neoliberalismo e da contrarreforma do Estado brasileiro, iniciou-se nos anos de 1990, com a então chapa presidencial Fernando Collor de Mello e Itamar Franco (1990-1994), sendo acentuado na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Criado exclusivamente para pensar o desmonte da proteção social, o MARE elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995. Este plano objetivou a reformulação institucional no âmbito do Estado, principalmente no campo das políticas públicas com a abertura e valorização para a iniciativa privada atrelada ao capital estrangeiro em prol do equilíbrio econômico do País (BEHRING, 2003).

Em síntese, a contrarreforma do Estado está alicerçada no tripé privatização, focalização e precarização, estruturando o arcabouço político, econômico e ideológico que sustenta o sucateamento da esfera pública, o atendimento minimalista das demandas sociais, a oferta de serviços públicos a reduzidos grupos de sujeitos marcados pelos recortes de classe, raça, gênero e idade. Não obstante, fomenta-se o incentivo ao voluntariado, a responsabilização da sociedade civil, a expansão do terceiro setor e das empresas privadas.

Desde então, as políticas sociais são alinhadas as proposituras neoliberais: seguem os preceitos postos pela Carta Magna e se adequam as demandas do capital na constante omissão e negligência do Estado. Para evidenciar a operacionalização do ideário neoliberal no Brasil, o estudo sobre a Educação Superior é de grande monta para tal propósito.

3.1 Educação Superior brasileira: direito ou serviço?

Como vimos, o direito à educação é amparado legalmente no Brasil desde o ano de 1824. No âmbito internacional, ele é reconhecido como essencial para a promoção da paz e a formação para a cidadania e o trabalho por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Sendo signatário desta declaração, o Brasil, no artigo 205 da Constituição Federativa de 1988, estabelece que a educação é um direito de todas(os)

e responsabilidade do Estado e da família proporcionarem um ensino sem exclusão, com qualidade e igualdade no acesso, permanência, em oportunidades, bem como assegurar liberdade de aprendizado associando o pluralismo de concepções ou ideias. Além disso, avança ao dispor sobre a laicidade e gratuidade do ensino público para todas(os) as(os) cidadãs(ãos).

Em seu artigo 207, dispõe que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988). Cabe dizer que a Educação Superior poderá ser ofertada também em faculdades isoladas ou integradas, centros universitários e institutos educacionais, explicitando, desde já, o alinhamento ao receituário neoliberal que orienta a diversificação das categorias administrativas das IES's.

A organização desse nível de ensino é posta na LDB de 1996 - Lei de nº 9.394. A referida lei dispõe sobre os princípios basilares para a oferta do ensino na sociedade brasileira. Dentre eles, destacamos: “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; [...] V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; [...] IX - garantia de padrão de qualidade; [...]” (BRASIL, 1996, art. 03).

Tais princípios evidenciam o tensionamento das forças políticas e sociais presentes na elaboração e formulação das diretrizes e bases da educação brasileira. São princípios que, de um lado, expressam avanços à medida que reconhecem as históricas desigualdades sociais que marcam o acesso e a permanência nas instituições educacionais, por outro lado possibilitam a esfera privada ofertar serviços educacionais recorrendo ao Estado com vistas a firmar parcerias.

Esta possibilidade contida na LDB de 1996, bem como na Constituição Federal de 1988, que trata sobre a oferta da educação pelo setor privado em forma de complementaridade, confere margens para o processo produtivo constituir uma burguesia educacional, em especial no âmbito da educação superior, constituindo uma das mercadorias mais lucrativas no cenário brasileiro por meio de intensas relações entre o público e privado (CFESS, 2012).

Segundo Ferrarez (2016), a desresponsabilização do Estado, frente à efetivação da educação pública e de qualidade, leva ao protagonismo da esfera privada e ao seu financiamento com repasses de recursos públicos, contribuindo para a ampliação da privatização, precarização e sucateamento das IES's. Com efeito, de acordo com Antunes e Lemos (2018), esse processo está relacionado à expansão do setor privado cuja finalidade é acumular, concentrar e centralizar o capital por meio de grandes organizações internacionais que são apoiadas pela esfera estatal, a qual realiza fusões econômicas para o alargamento do ensino privado. Vale dizer que

[...] na periferia do capitalismo [...] a questão do conhecimento adquire uma particularidade, posto que os supostos desse contínuo processo de inovação e aprendizado - o desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação - esbarram nas precárias condições de vida e de trabalho em que vive grande parte da classe trabalhadora dos países periféricos, marcados por profundas desigualdades sociais e educacionais - que, diga-se de passagem, são traços da ação de

uma burguesia que, no caso do Brasil mostrou-se, historicamente, antirreformista e com uma imensa capacidade, em nome da valorização do conhecimento, de subordinar cada vez mais os trabalhadores ao seu projeto de classe (AMARAL, 2008, p. 54 *apud* COSTA, 2017, p. 05).

Nesta conjuntura, os países subdesenvolvidos como o Brasil encontrar-se-ão em um patamar essencial para as medidas educativas influenciadas pela lógica do mercado surtirem efeito, seja por meio da difusão ideológica, seja pela oferta de técnicas(os) especializadas(os) para operar em algum setor da economia.

Nesse sentido, as políticas educacionais pós anos de 1990 são norteadas pelo confronto de interesses classistas intermediados pelo Estado. Desse modo, as reivindicações sociais e econômicas são atendidas com base nas recomendações dos organismos internacionais. Kátia Lima (2011, p. 90) elenca tais ações e as enquadra em

[...] quatro nucleações básicas: 1) o fortalecimento do empresariamento da educação superior; 2) a implementação das parcerias público-privadas na educação superior; 3) a operacionalização dos contratos de gestão, eixos condutores da reforma neoliberal do Estado brasileiro, de Bresser-Cardoso a Paulo Bernardo-Lula da Silva e 4) a garantia a coesão social em torno das reformas estruturais realizadas pelos governos Cardoso e Lula da Silva.

Esta síntese - que conjuga a essência das ações e mecanismos instituídos pelo Estado brasileiro e a afinidade com as orientações elaboradas pelos organismos internacionais - ainda é perceptível nas políticas direcionadas para a Educação Superior nos governos Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), sendo este último o governo que escancara sua aliança com o grande capital e o compromisso ferrenho com a contrarreforma do Estado. Isto posto, as iniciativas estatais pautadas no discurso da democratização da Educação Superior podem ser elencadas da seguinte forma:

a) Educação a Distância;

Aprovada pela LDB de 1996 e consolidada a partir da criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) (Decreto nº 5.800/2006), a Educação a Distância (EaD) visa ampliar o acesso ao ensino superior dos sujeitos pobres via incremento total ou parcial das avançadas tecnologias nas IES's públicas ou privadas. Desse modo, a modalidade de EaD contempla, de um lado, o expansionismo e as exigências do sistema capitalista contemporâneo ao viabilizar a oferta de cursos de graduação com o mínimo de estrutura física, de recursos humanos e, conseqüentemente, de investimentos financeiros; por outro lado, sob o discurso de democratização e expansão da educação superior, atende as demandas dos sujeitos que almejam ascender socialmente por meio da formação profissional de nível superior.

Por conseguinte, a EaD estabelece uma dimensão de ensino minimalista e aligeirado, voltado para o fazer, rebaixando o viés crítico típico da educação superior. Além disso, impossibilita uma formação pautada na articulação entre o ensino, pesquisa e extensão. Assim, intensifica-se as desigualdades educacionais com os recortes de classe, raça, gê-

nero e idade ao deixar evidente quais grupos sociais terão acesso aos cursos de graduação ofertados e/ou vendidos na modalidade de EaD.

Não obstante, esta modalidade de ensino alavanca o mercado educacional com a massificação do acesso e a pulverização dos cursos sem a garantia dos padrões mínimos de qualidade, sendo possível mencionar as numerosas turmas, a dificuldade para realizar os estágios obrigatórios, a inexistência de pesquisa e extensão como alguns dos fatores que contribuem para a baixa qualidade dos cursos ofertados nesta modalidade.

b) Fundo de Financiamento Estudantil e Programa Universidade para Todos;

A Lei nº 10.260 de 2001, rege atualmente o financiamento estudantil associado ao discurso falacioso da democratização do acesso à educação superior. Os antecedentes do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) datam do período da Ditadura Militar como sendo um dos mecanismos para ampliar o acesso à universidade. Trata-se de crédito educativo ofertado às(aos) estudantes para que possam completar seus estudos nas instituições privadas contraindo, junto ao governo Federal, uma dívida a ser paga após a conclusão do curso.

Ao longo dos anos, o crédito educativo passou por inúmeras mudanças com vistas a flexibilizar a burocracia, aumentar o número de pessoas atendidas e, de certa maneira, incentivar o mercado educacional com isenções fiscais, bem como salvar as empresas educacionais da falência.

Outro programa que incentiva a ampliação da esfera privada no campo educacional é o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Criado em 2004, é regido pela Lei nº 11.096 de 2005, e consiste em regulamentar a concessão de bolsas de estudos para cursar graduação nas IES's da esfera privada do País. As bolsas podem ser de modo parcial ou integral e a(o) estudante não precisa devolver ao Estado o que foi investido no pagamento das mensalidades do curso.

Face ao exposto, o FIES e o PROUNI seguem a lógica privatista intrínseca a contrarreforma do Estado. O público e o privado entram em simbiose e joga “pelos ares as fronteiras que separam essas duas esferas” (PAULA Et al, 2018, p. 68). Nesta perspectiva, as vantagens são direcionadas a esfera privada à medida que o Estado financia e aloca recursos públicos nas IES's privadas e, em decorrência, sucateia e precariza o ensino, a pesquisa e a extensão desenvolvidas nas IES's públicas.

c) Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais;

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) é instituído pelo Decreto nº 6.096 de 2007. Ele objetiva expandir e interiorizar as universidades federais, bem como fortalecer a assistência estudantil. Por meio de um conjunto de obrigações, “a expansão proposta, porém, está atrelada a uma reestruturação da universidade para os padrões requisitados pelo capitalismo, em sua fase atual, materializados nas propostas do Banco Mundial” (CISLAGHI; SILVA, 2012, p.

497).

À vista disso, o REUNI aumenta as responsabilidades das universidades ao mesmo passo que mantém ou reduz os recursos financeiros. Ademais, a expansão e interiorização das IES's federais, nestes moldes, precariza o trabalho docente, torna a formação aligeirada ao adotar o EaD e compromete a formação ao desarticular o ensino, pesquisa e extensão (LIMA, 2011). Não obstante, as universidades devem atingir metas na redução da evasão e no aumento no número de ingressantes.

Com efeito, o REUNI congrega elementos contraditórios que ora são positivos ora são negativos. A exemplo, o programa estabelece a ampliação do acesso mediante o Sistema Unificado de Seleção (SISU) e da permanência com a política de Assistência Estudantil. Vejamos: o SISU possibilita que estudantes de todo País concorram a uma vaga em universidade, *a priori*, federal sem sair de sua cidade e sem ter dispêndio de recursos para a realização da prova, no entanto, o SISU se apresenta como um intensificador das desigualdades ao expressar as diferenças sociais, raciais e regionais presentes nos cursos ditos de elite e nas IES's consideradas de excelência.

No que tange à Assistência Estudantil, esta passa a ser fortalecida por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Regulamentado pelo Decreto de nº 7.234 de 2010, o PNAES representa a conquista de uma luta histórica do movimento estudantil, das entidades e agentes sociais comprometidos com a democratização do espaço universitário. Entretanto, enquanto política pública, a assistência estudantil é permeada pelo receituário neoliberal que retira o caráter universal do direito à educação e focaliza nos sujeitos mais paupérrimos das IES's as ações e serviços de assistência à(ao) estudante.

d) Future-se;

O programa Future-se - Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras trata de uma proposta apresentada pelo Ministério da Educação (MEC) lançada em 17 de julho de 2019. De acordo com o MEC, o Future-se objetiva ampliar a autonomia financeira das citadas instituições mediante parcerias firmadas com as Organizações Sociais (OS) constituindo uma opção relevante para a captação de recursos e financiamento das instituições federais de Educação Superior no contexto de cortes orçamentários.

Aguardando votação no Congresso Nacional, o programa congrega críticas de diversas ordens: da ausência de diálogo com os principais agentes públicos ao controle e interferência do governo na gestão das universidades e institutos federais. Segundo Giolo (2020), este programa representa uma proposta de reforma que pretende interferir na autonomia administrativa e intensificar a privatização no âmbito das atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação, financiando a atuação da esfera privada no espaço público das universidades e institutos federais.

Em síntese, o programa proposto constitui uma afronta aos princípios da Constituição Federal de 1988 que asseguram a autonomia e o financiamento público à medida que legitima a desresponsabilização estatal sob um discurso falacioso que torna as instituições de ensino superior vilãs no cenário caótico da economia brasileira: “as instituições fede-

rais de educação são muito caras’, ‘a gestão é ruim e caótica’, ‘os professores trabalham pouco’, ‘os alunos são uns privilegiados porque ganham tudo de graça e não se dedicam como deveriam [...] (Idem, p. 23)’. Não obstante, o MEC, com aval do governo Federal, busca combater um suposto aparelhamento ideológico por meio do autoritarismo e da defesa de ideias conservadoras que favorecem a base do atual governo de Jair Bolsonaro. Com efeito, de acordo com Giolo (2020, p. 28, grifos do autor), “*o Future-se* não tem apenas a pretensão de solucionar problemas econômicos e administrativos; quer neutralizar uma hipotética cosmovisão marxista”.

Face ao exposto, o pacote de programas pensados e instituídos na educação superior, aqui elucidados brevemente, expressa o estreito alinhamento da política educacional brasileira às proposições neoliberais firmadas na “desestatização, desregulamentação e particularização” (LEITE, 2012, p. 459). Com efeito, tal pacote de desmonte calcina a reconfiguração da Educação Superior moldada no desmantelamento da política pública de educação sob a justificativa de democratização do espaço universitário.

3.2 Os impactos regressivos da contrarreforma do Estado na Educação Superior

Os mecanismos que visam a modernização e democratização da Educação Superior por meio da proliferação de cursos de graduação mediante a EaD, a flexibilização do ingresso de jovens pobres nas instituições privadas a partir do financiamento público através de crédito educativo e concessão de bolsas, a expansão da rede de universidades federais ao mesmo ritmo da privatização do espaço público com as parceiras público-privada dentre outros elementos são arrematados pela problemática do orçamento destinado para o custeio de despesas e investimentos - incluindo o custeio com as ações necessárias para assegurar a permanência estudantil -, bem como o campo ideológico que ronda a sociedade brasileira e ganha adeptas(os) na desvalorização das ciências sociais e das universidades públicas, cultuando a intolerância e a ignorância.

Este cenário decorre do golpe parlamentar-jurídico-midiático (MORAES, 2018) ocorrido em 2016 para retirar a presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) sob a alegação de que o País estava imerso na corrupção política e engessado economicamente. Desde então, as ideias opostas aos princípios e valores comunistas foram fortalecidas e defendidas por amplos setores conservadores da sociedade brasileira.

Em consequência, o golpe de 2016 marcou a trajetória das políticas sociais, especialmente a política educacional, seja com o resgate de ideias que culpabilizam o indivíduo, seja com propostas que visam a soberania do mercado, seja por meio de decisões que fincam o retrocesso no campo da proteção social objetivando atender às demandas do capital estrangeiro. Tal retrocesso é expresso imediatamente na aprovação, no ano de 2016, da Emenda Constitucional de nº 95 (BRASIL, 2016).

Utilizando-se do discurso ideológico de insustentabilidade do aparato estatal e objetivando alavancar a mercadorização dos direitos sociais, a referida emenda dispõe sobre o ajuste fiscal do Brasil nos próximos 20 anos e estabelece o congelamento dos investimentos na área social. Desta feita, a problemática orçamentária inviabiliza a operacionalização dos aspectos legais e institucionais postos pela Constituição Federal de 1988 e pela

direcionamento dos recursos públicos - é evidenciada na redução dos recursos destinados para as IES's públicas acarretando e intensificando as desigualdades educacionais e sociais presentes no espaço acadêmico, isto é, as ações e mecanismos voltados para a garantia da igualdade nas condições de acesso e permanência são fragmentadas, focalizadas, seletivas e se tornam fragilizadas no contexto de diminuto orçamento público.

Para exemplificar, Cislighi e Silva (2012) tecem o seguinte raciocínio sobre um dos mecanismos institucionais postos para a democratização do espaço universitário brasileiro: a assistência à(ao) estudante. Com efeito, “a focalização da assistência estudantil leva a uma divisão entre estudantes pobres e supostamente ricos, estigmatizando os que precisam mais e excluindo uma larga parcela de estudantes que, para ter dedicação exclusiva aos estudos, também necessitariam auxílio do Estado” (Idem, p. 507).

Por conseguinte, malgrado ao ínfimo orçamento destinado para a política de educação, no ano de 2019, ocorreu a redução da dotação orçamentária das Universidades e Institutos Federais. De acordo com a matéria Educação contra os cortes, da Revista Radis nº 201 (2019, p. 08), a redução “corresponde cerca de 30% do orçamento das 70 IES que foram contingenciadas”, conforme o painel de cortes apresentado pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais do Ensino Superior (ANDIFES).

Neste panorama, acrescenta-se os mecanismos institucionais utilizados para auferir a qualidade do ensino nas IES's públicas do Brasil. Conforme Ferrarez (2016), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) reforçam a lógica da produtividade e competitividade entre as instituições de ensino. Conforme as contribuições do CFESS (2012, p. 02), esses métodos de avaliação servem para eleger “centros de excelência que recebem maior financiamento; produtivismo, que alimenta o mercado editorial e processos de autoplagio [...]”. Além disso, destaca que o ENADE atribuindo responsabilidades às(aos) estudantes acerca do seu processo de formação profissional, desconsiderando o contexto socioeconômico e educacional vivenciado por estes sujeitos.

Em sendo assim, a lógica produtivista e gerencial permeia o meio acadêmico e penaliza as instituições situadas em regiões de baixo desenvolvimento socioeconômico, com precárias condições de trabalho, alta demanda estudantil por condições de permanência, alto número de estudantes que conciliam estudo e trabalho, instituições que vivenciam o sucateamento da sua estrutura, do seu ensino, a redução do seu orçamento que inviabiliza a oferta de condições adequadas para a realização de pesquisas e ações extensionistas.

Vale destacar que o financiamento público da Educação Superior está, via de regra, atrelado ao produtivismo acadêmico que desconsidera a realidade institucional, econômica, social e estudantil das IES's públicas. Ainda é pertinente elucidar outro agravante que, somado ao modelo avaliativo, orienta a redução dos investimentos nas universidades e instituições públicas: utilizando-se do viés ideológico conservador, o ministro da educação Abraham Weintraub (2019-2020) persegue as universidades e institutos federais em busca de combater as ideias de cunho marxista e revolucionária aliadas aos movimentos sociais.

Tal postura do segundo ministro da educação do governo Bolsonaro culmina, majoritariamente, no corte das bolsas de pesquisa nos cursos de graduação e pós-graduação

do Brasil, bem como nas bolsas de demanda social e do Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), penalizando a produção do conhecimento científico e tecnológico que é prestado para a população, constituindo uma regressão em direitos sociais, civis e políticos (LIMA; PEREIRA, 2009).

Face ao exposto, as IES's públicas do Brasil se tornaram alvo de ataques regressistas de cunho político-partidário e ideológico e de desmoralização do conhecimento, desprezo pelo saber, pela liberdade e a diversidade pondo em xeque a ciência e validando o senso comum calcado em preconceitos e opiniões individuais. Desta feita, a política educacional brasileira envereda por caminhos tortuosos que retroage nos princípios fundamentais necessários para a emancipação humana, o respeito as diferenças e a consciência política.

4 ARREMATES FINAIS

O deslinde da política educacional sob a ótica da contrarreforma do Estado - posta em condução pelos governos brasileiros desde os anos de 1990 - possibilita compreender e desmistificar a democratização da Educação Superior que retrata o processo de mercadorização dos direitos sociais, privatização da coisa pública e desresponsabilização do Estado frente aos reclamos sociais. Dito isso, a garantia do direito à educação em nível superior constitui nicho lucrativo na órbita do capital internacional e nacional.

Neste cenário, a Educação Superior vivencia o esvaziamento dos princípios básicos dispostos nos aportes legais do Brasil: a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão é inviabilizada nas universidades públicas em decorrência dos poucos recursos financeiros; os centros universitários e faculdades isoladas são desobrigados a seguir este princípio; e nas universidades privadas são mínimas as experiências no campo da pesquisa e extensão, sendo muitas vezes reduzidas as fases obrigatórias da formação como o estágio (extensão) e o trabalho de conclusão de curso, monografia ou produção de artigo científico (pesquisa).

Não obstante, a vivência acadêmica, a dimensão crítica, o pluralismo de ideias, o caráter público do ensino, o compromisso com o avanço da ciência brasileira dentre outros pontos são minorizados frente o avanço das propostas neoliberais e adequação da política educacional às recomendações das agências internacionais, delineando um processo de formação profissional acrítico, tecnicista e lucrativa.

Utilizando-se de uma causa legítima, os governos brasileiros distorcem a defesa da abertura do espaço universitário e direcionam a democratização da Educação Superior para a ampliação do mercado educacional e desestruturação das IES's públicas, reduzindo os investimentos públicos, estimulando a iniciativa privada com isenção fiscal e injetando recursos por meio do financiamento do ensino nas IES's particulares.

Além disso, cabe apontar que a proliferação dos cursos de graduação na modalidade EaD transforma a Educação Superior em um processo reduzido a aquisição do diploma, sendo esvaziado das competências e potencialidades de um processo de forma-

ção profissional alicerçado na indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, no pluralismo de ideias, na troca de conhecimentos e estímulo ao pensamento crítico mediante a vivência acadêmica e o compromisso na solução/amenização dos problemas sociais por meio da ciência e da tecnologia; as parcerias público-privadas fomentam a privatização da estrutura das universidades e institutos públicos.

Acrescenta-se no rol da discussão da privatização, o modelo avaliativo do SINAES/ENADE que contribui para criar um fetichismo mercadológico mediante os resultados postos nos *outdoors* das IES's privadas que conseguiram atingir o conceito máximo nas avaliações nacionais. Em contrapartida, há crescente desvalorização do ensino público que concilia sucateamento estrutural, precarização das condições de trabalho, redução orçamentária com obrigações que ultrapassam a dimensão do ensino.

Assim sendo, a concepção da educação que deveria ser materializada como direito de todos e dever do Estado passa a ser vislumbrada como um nicho lucrativo do modelo capitalista a ser produzido e comercializado como uma mercadoria para obtenção da riqueza, contribuindo para o aumento da tríplice neoliberal: privatização, fragmentação e o sucateamento do público para o privado, acentuando as múltiplas disparidades sociais, econômicas e políticas em países que estão em desenvolvimento.

Com efeito, diante do atual *modus operandi* da democratização da Educação Superior no Brasil, em que retira o caráter de direito e fomenta a sua mercadorização, é necessário enfrentar as os impactos regressivos no âmbito da luta, da reivindicação e defesa da Educação Superior pública de qualidade, possibilitando o acesso universal e igualitário para todas(os) as(os) cidadãs(ãos).

Desse modo, a educação poderá constituir um mecanismo de transformação societária, associada ao caráter emancipatório e libertador em que os sujeitos sociais analisem de maneira crítica a realidade que está em sua volta, buscando novas estratégias para a superação das desigualdades em suas expressões sociais, regionais, raciais, geracionais, educacionais e de gênero por meio da construção de uma nova sociabilidade democrática e participativa.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, A. E. M.; L., E. L. de S. A contrarreforma no ensino superior brasileiro: determinantes históricos. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 18, n. 35, jan./jun. 2018. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/17922/pdf>. Acesso em: 22 ago. 2018.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2015.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA DIVULGA O GRÁFICO DO ORÇAMENTO FEDERAL DE 2019.** 2019. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/grafico-do-orcamento-federal-2019-2//>. Acesso

em: 24 jun. 2020.

BEHRING, E. Contra-reforma do Estado, seguridade Social e o lugar da filantropia. **Serviço Social e Sociedade**, nº 73. São Paulo; Cortez, 2003, p. 101-117.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. **Decreto nº 5.800**, de 08 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 6.096**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI. Brasília, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 7.234**, de 19 de junho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, 2010.

BRASIL. **Emenda Constitucional de nº 95**, de 15 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.

BRASIL. **Lei nº 10.260**, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.096**, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2005.

CFESS. CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Assistentes sociais por uma educação pública e de qualidade**. Brasília: CFESS, 2012. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/2016-CfessManifesta-2ENE-site.pdf>. Acesso em: 01 set. 2018.

CISLAGHI, J. F.; SILVA, M. T. da. O Plano Nacional de Assistência Estudantil e o Reuni: ampliação de vagas versus garantia de permanência. **SER Social**, Brasília, v. 14, n. 31, 2012.

COSTA, F. M. da. Política de educação superior e o mundo do trabalho no cenário neode-

envolvimentista no Brasil. **XXXI Congresso ALAS: Las encrucijadas abiertas de América Latina: la sociología en tiempo de cambio.** Uruguai, 2017. Disponível em: http://alas2017.easyplanners.info/opc/tl/4535_fabiana_maria_costa.pdf. Acesso em: 18 ago. 2018.

DAGNINO, E. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. MATO, Daniel (coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, dados, 2004a, p. 95-110.

DEMO, P. **Cidadania assistida e cidadania tutelada.** Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1995.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar**, Curitiba, n. 28, 2006. Disponível: <http://revistas.ufpr.br/educar/article/download/7609/5423>. Acesso em: 20 ago. 2016.

FERRAREZ, C. S. Mercantilização da educação superior brasileira e a formação profissional do serviço social. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 16, n. 31, jan./jun.2016. Disponível: em <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/12243/10099>. Acesso em: 12 Ag. 2018.

GHIRALDELLI JÚNIOR, P. **Introdução à educação escolar brasileira: História, Política e Filosofia da Educação.** Versão Prévia, 2001. 241 p.

GIOLO, Jaime. Future-se sem futuro. GIOLO, Jaime; LEHER, Roberto; SGUISSARDI, Valdemar. (Org's). **Future-se: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado.** São Paulo: Diagrama Editorial, 2020.

LEITE, J. L. Política de Assistência Estudantil: direito da carência ou carência de direitos? **SER Social**, Brasília, v. 14, n. 31, p. 453-472, jul./dez. 2012.

LIMA, K. R. de S. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálisys**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2011.

LIMA, K. R. de S.; PERREIRA, L. D. Contra-reforma na educação superior brasileira: impactos na formação profissional em Serviço Social. **Sociedade em Debate**, Pelotas, 15(1): 31-50, jan.-jun./2009. Disponível em: <http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/358>. Acesso em 15 set. 2018.

MENDONÇA, A. W. P. C. A universidade no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 14, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a08>. Acesso em: 22 jul. 2017.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010. (Biblioteca básica de serviço social; v. 5.).

MORAES, Reginaldo C. O golpe de 2016, suas raízes. Perspectivas da resistência. KRAWCZYK, Nora; LOMBARDI, José Claudinei (Org's.). **O golpe de 2016 e a educação no Brasil**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2018, pp. 79-88.

MOREIRA, A. C. G. da S. S.; BRISOLA, E. M. A. Universidade e cidadania: considerações sobre o direito social à educação. **Temporalis**, Brasília, ano 18, n. 35, jan./jun., 2018.

MOURA, D. H. Educação básica e educação profissional e tecnológica: dualidade histórica e perspectivas de integração. **Holos**, Natal, ano 23, vol. 2, 2007. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/11/110>. Acesso em: 28 out. 2016.

OLIVE, A. C. Histórico da educação superior no Brasil. SOARES, Maria Susana Arrosa (Org.). **A educação superior no Brasil**. Porto Alegre: Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe, 2002, p. 31-42.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **17 Objetivos para Transformar o Mundo**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 16 ago. 2020.

PALMA FILHO, J. C. A República e a Educação no Brasil: Primeira República (1889-1930). UNESP. UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. **Caderno de formação: formação de professores educação, cultura e desenvolvimento**. Pró reitoria de graduação. Universidade Virtual do Estado de São Paulo. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010, p. 71-84.

PAULA, A. S. do N. de.; *Et al.* A privatização da educação superior brasileira e as novas/velhas teses do Banco Mundial. **Universidade e Sociedade**, nº 62, 2018. Disponível em: <http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-979565262.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

PEREIRA, P. A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare State: a particularidade da assistência social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo; Cortez, ano XIX, nº 56. 1998, p. 60-76

PERES, T. R. Educação Brasileira no Império. UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. **Caderno de formação: formação de professores educação, cultura e desenvolvimento**. Pró reitoria de graduação. Universidade Virtual do Estado de São Paulo. São Paulo, SP: Cultura Acadêmica, 2010.

REVISTA RADIS. Educação contra os cortes. **Mamirauá luta por saúde:** Reserva no Amazonas se mobiliza na defesa de políticas públicas para ribeirinhos. Rio de Janeiro, nº 201, junho, 2019. Disponível: <https://radis.ensp.fiocruz.br/index.php/todas-as-edicoes/201>. Acesso em: 28 out. 2019.

ROCHA, M. A. dos S. A Educação Pública antes da Independência. UNESP. UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA. **Caderno de formação:** formação de professores educação, cultura e desenvolvimento. Pró reitoria de graduação. Universidade Virtual do Estado de São Paulo. São Paulo, SP: Cultura Acadêmica, 2010.

SAMPAIO, H.; BALBACHESKY, E.; PEÑALOZA, V. **Universidades Estaduais no Brasil:** características institucionais. São Paulo: NUPES/USP, 1998.

SAVIANI, D. **Educação brasileira:** sistema e estrutura. Campinas-SP: Autores Associados, 2000.

SILVA, P. P. **O novo aluno do ensino superior em um contexto neoliberal.** 2014. 222 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2014.

SILVA, S. B. da. **O Brasil de JK 50 anos em 5:** o Plano de Metas. CPDOC. CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. [São Paulo] (s/d). Disponível em: cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas. Acesso 25 mar. 2017.



OS FUNDAMENTOS DO SISTEMA INTERAMERICANO PARA A ATIVIDADE JORNALÍSTICA: contribuições para um estatuto da profissão

José Ricardo da Silveira²²

Veruska Sayonara de Góis²³

RESUMO

Os direitos humanos constituem posições afirmadas por países em consensos supranacionais. O consenso supranacional parte de sistemas protetivos como a ONU, que representa um sistema global; e o sistema interamericano, de cunho regional. O sistema interamericano é criado no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), compondo-se da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. A proposta consiste em analisar os fundamentos de posições previamente selecionadas do sistema interamericano, para identificar princípios orientadores para a profissão de jornalismo no Brasil, de forma articulada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ONU, ODS 16: Paz, justiça e instituições eficazes).

22 Professor do Departamento de Comunicação Social da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Jornalista, doutor pela Universidade de Brasília e pela Université de Rennes I. E-mail: ricardosilveira@uern.br

23 Professora da Faculdade de Direito da UERN. Jornalista, advogada, mestra em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: veruskasayonara@uern.br

PALAVRAS-CHAVE: Direitos humanos. Sistema interamericano. Estatuto do jornalismo.

ABSTRACT:

Human rights constitute positions affirmed by countries in supranational agreements. Supranational agreements builds on protective systems such as the UN, which represents a global system; and the inter-American regional system. The inter-american system is created within the framework of the Organization of American States (OAS), consisting of the American Convention on Human Rights (ACHR), the Inter-American Court of Human Rights, and the Inter-American Commission on Human Rights. The proposition consists of analyzing the fundamentals of previously selected positions of the inter-american system, to identify guiding principles for the journalism profession in Brazil, in coordination to Sustainable Development Objective 16 (UN, SDO 16: Peace, justice and effective institutions).

KEYWORDS: Human rights. Inter-american system. Journalism statute.

1 INTRODUÇÃO

A atividade jornalística encontra-se, contemporaneamente, em franca transformação. A discussão acerca do exercício ou não de uma “profissão” iniciou-se ainda no século XIX, enfrentando questionamentos no século XX. Desde o final do século XIX, foram criadas disciplinas e escolas de Jornalismo nas universidades dos Estados Unidos (TRAUQUINA, 2005, p. 84-91), formação que chega ao Brasil apenas em meados do século XX.

Daquele momento, as entidades representativas dos jornalistas brasileiros têm travado uma batalha para fortalecer o estatuto como uma profissão, mas episódios muito desfavoráveis fizeram esse movimento perder força, como o fracasso da criação do Conselho Federal de Jornalistas, em 2004, e a queda da obrigatoriedade do diploma para o exercício da profissão, imposta pelo Supremo Tribunal Federal, em 2009.

Atualmente, o jornalismo passa por um processo de ‘desintermediação’, em boa parte devido às novas tecnologias, internet e redes sociais; junto a uma fraca coesão interna do grupo profissional, atuando com reflexo na configuração econômica e cultural das próprias empresas. Apesar disso, também há movimento no sentido de cobrar das *big-techs* (grandes empresas de tecnologia, como Facebook, Google, Amazon) pelo conteúdo jornalístico utilizado, o que envolve uma investigação no Senado norte-americano sobre atuação anticoncorrencial do setor (STACEY; MURPHY; DAVE, 2020).

A atividade jornalística baseia-se, amplamente, nas liberdades civis clássicas, como a liberdade de expressão e manifestação do pensamento, bem como o direito à informação. O jornalismo se expressa comumente como “liberdade de imprensa”, manifesta como um pilar institucional da democracia. Na desintermediação a que se assiste, hoje, o fluxo de informação é de natureza personalista e privada, mais voltada ao marketing e a

interesses particularistas, resultando em “fait divers”, *fake news* e divulgação da vida de celebridades, aspectos que não constituem diálogo público qualificado. Esse cenário já foi especulado:

Já se imaginou um país sem imprensa, sem rádio, sem televisão? Quando a comunicação se restringisse à atividade individual? (...) O “ouvir dizer” seria acrescentado pelos milhares de fontes de quem recebesse o conto. Um mundo de irrealismo, talvez mesmo de Frankenstein. Essa a função social dos meios de comunicação, a busca da verdade ou da realidade, substância do direito de informação. E de que recursos dispõe para isso? Com que instrumentos pode contar para essa função tão importante quanto difícil e complexa? Essa função essencial à existência das sociedades, à formação da consciência nacional, ao progresso da ciência, à aproximação dos povos da terra? (LIMA SOBRINHO, 1980, p. 162).

Com o desaparecimento de veículos jornalísticos tradicionais, a cena “deserto de notícias” já existe (PROJOR, 2019). A liberdade jornalística integra o conjunto de direitos humanos, estando previsto nas grandes declarações e nas principais cartas de direitos contemporâneas. Os direitos humanos constituem posições afirmadas por países em consensos supranacionais. O consenso supranacional parte de sistemas protetivos como a ONU, que se configura como um sistema global; e o sistema interamericano, de cunho regional, trata de questões mais específicas de uma circunscrição mais reduzida.

A despeito do avanço civilizatório, houve uma mudança mundial pós 11 de setembro de 2001, que favoreceu as leis marciais, os individualismos e nacionalismos, em um estado de vigilância refratário à própria democracia. Entre os esforços por uma agenda mundial de cultura de paz e promoção aos direitos humanos, a ONU apresentou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O artigo trabalha com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 (ONU, ODS 16: Paz, justiça e instituições eficazes), especificamente no que tange ao item 16.10: “Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais” (ONU, Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015)

El objetivo del ODS 16-10 es poner en relieve el vínculo crítico entre el “acceso público a la información” y las “libertades fundamentales”, incluida la libertad de prensa. Los dos indicadores del ODS16-10 propuestos por la UNESCO y aprobados por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas incluyen datos sobre la implementación de leyes de acceso a la información e informes sobre periodistas asesinados en represalia por su trabajo. Buenas marcas en la primera categoría no aseguran calificaciones altas en la segunda, desafortunadamente (ORME, 2017, p. 16).

Na pesquisa, elegeram-se decisões paradigmáticas do sistema interamericano que impactam o sistema nacional para análise e contribuição para um estatuto da profissão jornalística. O sistema interamericano compõe-se da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

2 JORNALISMO E DIREITOS HUMANOS

O conceito de direitos humanos é complexo, abrangente e articulando várias áreas, como Direito, Ciência Política, Ética e Relações Internacionais. Assume-se, com Celso Lafer, que os direitos humanos se tornaram um tema global:

Representam o reconhecimento axiológico do ser humano como fim e não meio; tendo direito a um lugar no mundo; um mundo que encontra um terreno comum entre a Ética e a Política através da associação convergente de três grandes temas: direitos humanos e democracia no plano interno e paz no plano internacional (LAFER, 1995, p. 172).

Segundo afirma a Declaração de Viena, todos os direitos humanos derivam da dignidade e do valor inerentes à pessoa humana, sendo tais direitos universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A Organização das Nações Unidas (ONU) forma o sistema global de proteção de direitos humanos. Tem por normas a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), e por instituição jurídica a Corte Internacional de Justiça (CIJ). De maneira resumida, observa-se, como sistema global, a Organização das Nações Unidas (ONU) e suas normas constitutivas, bem como órgãos.

A Organização dos Estados Americanos (OEA) forma um sistema protetivo regional, tendo como documento normativo máximo a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), instituída em 1969, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, como é mais conhecido. A Comissão Interamericana e a Corte Interamericana são os órgãos de proteção no sistema regional, tendo sido, a Corte Interamericana, produtora de jurisprudência bastante impactante para o nosso país. As decisões da Corte Interamericana são obrigatórias para o Estado que adere a sua jurisdição contenciosa, gerando responsabilidade para o país condenado, que deve promover às medidas nos termos da decisão.

A partir do conceito de direitos humanos, além da análise de *opiniões consultivas* e *sentenças* do sistema supranacional americano, investiga-se, no artigo, o teor dos fundamentos para a atividade jornalística. Entre os objetivos, estão: levantar os fundamentos das decisões/opiniões consultivas selecionadas que sejam relevantes para a atividade jornalística; analisar se os fundamentos obtidos são observados em decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal para o exercício do jornalismo, integrando-se ao ordenamento nacional; de maneira a construir referências teóricas para o estatuto público da profissão jornalística.

A liberdade de expressão é um direito clássico, de natureza civil e política. Ligado ao liberalismo, esse direito inicialmente se contrapunha ao Estado, que deveria respeitar as liberdades negativas, num “abster-se”. Contemporaneamente, esse direito passa por uma releitura, derivando novos (ou somente agora perceptíveis) direitos, como a liberdade de expressão relacionada à orientação sexual e à liberdade genética, entre outras possibilidades. Estas liberdades são importantes para o sistema interamericano, tendo-se

em vista a instabilidade democrática dos estados nacionais. Conforme Damián Loreti:

En lo que nos preocupa, la información nos interesa como insumo de las sociedades democráticas, ya que en la medida en que los ciudadanos más cerca estén de la gestión, tanto en participación como en control de gestión, tanto más horizontal y de mejor calidad serán las prestaciones gubernamentales, entre ellas la justicia (LORETI, 2005, p. 3).

No sistema interamericano, o documento anterior à CADH, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, já afirmava que “toda pessoa tem direito à liberdade de investigação, de opinião e de expressão e difusão do pensamento, por qualquer meio” (art. IV). A Convenção Americana de Direitos Humanos ratifica tal direito de Liberdade de pensamento e de expressão, da seguinte forma:

Artigo 13 – Liberdade de Pensamento e de Expressão. 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. 2. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei e ser necessárias para assegurar: a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões. 4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2. 5. A lei deve proibir toda a propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1969).

De fato, apesar de pouco usado no Brasil, e em certa medida, até ser praticamente desconhecido, o sistema interamericano tem apreciado casos diretamente contra o Brasil, e, no caso da Corte Interamericana, produzido intensa jurisprudência na seara dos direitos humanos. Já no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, constituiu-se uma relatoria (Relatoria para a Liberdade de Expressão – RLE) para observar o cenário interamericano e a jurisprudência da Corte.

La Relatoría Especial fue creada por la CIDH en octubre de 1997, durante su 97º Período de Sesiones, por decisión unánime de sus miembros. La Relatoría Especial fue establecida como una oficina permanente e independiente que actúa dentro del marco y con el apoyo de la CIDH. Con ello, la CIDH buscó estimular la defensa hemisférica del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, considerando su papel fundamental en la consolidación y desarrollo del sistema democrático, así como en la protección, garantía y promoción de los demás derechos humanos. En su 98º Período de Sesiones, celebrado en marzo de 1998, la CIDH definió de manera general las características y funciones de la Relatoría Especial y decidió crear un fondo voluntario para su asistencia económica. (...)

La iniciativa de la CIDH de crear una Relatoría Especial de carácter permanente encontró pleno respaldo en los Estados Miembros de la OEA. En efecto, durante la Segunda Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron el papel fundamental que tiene el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, y manifestaron su satisfacción por la creación de la Relatoría Especial (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2012, p. 3).

A Relatoria para a Liberdade de Expressão divide os casos abordados pela Corte nos seguintes tópicos: violência ou assassinato de comunicadores sociais; intimidação e ameaça em consequência de expressões; censura prévia; responsabilidades posteriores por declarações; filiação obrigatória para o exercício do jornalismo profissional; restrições indiretas da liberdade de expressão; direito à verdade; e direito à réplica (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2002).

Na pesquisa que dá lastro a este texto, além de pesquisa bibliográfica, parte-se da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) como documento norteador, bem como de decisões concretas da Corte Interamericana, expressas em opiniões consultivas e sentenças, como já adiantamos anteriormente. No caso de consultas realizadas à Corte Interamericana sobre a interpretação da Convenção acerca da liberdade de expressão, foram selecionadas duas opiniões ou pareceres consultivos: a Opinião Consultiva OC-5/85 (13/11/1985, sobre a filiação obrigatória de jornalistas) e a Opinião Consultiva OC-7/86 (29/08/1986, sobre a exigibilidade de direito de retificação ou resposta).

A Corte Interamericana produziu estas opiniões ou pareceres consultivos, que, mais do que relevantes, são paradigmáticos para a liberdade de expressão. Nesses termos, entendeu que a exigência de diploma ou de vinculação sindical (ou mesmo a entidades de classe profissional) viola a liberdade de expressão e da profissão jornalística. De maneira que a Opinião Consultiva nº 5 da Corte constitui-se em decisão paradigmática para a formação jurisprudencial que viria depois:

É importante destacar dois pilares básicos para a interpretação do artigo 13 que foram construídos na OC-5. O primeiro, que chamarei “padrão democrático”, e o segundo, o “padrão das duas dimensões”. O “padrão democrático” resulta básico para a interpretação do conteúdo do direito à liberdade de expressão. A ligação com a democracia traz um prisma de observação fundamental já que implica que a liberdade de expressão constitui um direito humano que, caso não seja respeitado, coloca em perigo a vigência de todos os outros valores e princípios imperantes numa sociedade democrática. Conseqüentemente, a proteção do direito a expressar as idéias livremente é fundamental para a plena vigência dos outros direitos humanos. Sem liberdade de expressão e informação não há uma democracia plena e sem democracia, a triste história hemisférica demonstrou que desde o direito à vida até o direito a propriedade são colocados em sério perigo. O “padrão das duas dimensões” propõe que o conteúdo da liberdade de expressão não seja vinculado apenas com o aspecto individual do direito, mas que também esteja orientado a uma dimensão coletiva (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1985, p. 5-6).

A consulta à Corte partiu da Costa Rica, e versava sobre questões como diploma e filiação obrigatória a uma organização profissional enquanto requisitos para a prática

jornalística. A Opinião Consultiva baseia seu entendimento no artigo 29 da CADH, definindo que a exigência de filiação obrigatória viola a liberdade de expressão, restringindo a possibilidade de participação no debate público.

A OC 5/85 é uma das mais impactantes no ordenamento jurídico nacional, visto que o Supremo Tribunal Federal já adaptou a sua interpretação à da Corte, em julgamento de controle de constitucionalidade, eliminando, assim, a exigência do diploma para o exercício da profissão. Houve, assim, declaração de inconstitucionalidade da exigência do diploma para jornalista, em julgamento do Recurso Extraordinário - RE 511961, quanto à constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2009b).

O Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Relatoria Especial Para a Liberdade de Expressão (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2012) chamou a atenção, entretanto, para a tentativa de reforma que reintroduziria no ordenamento jurídico a exigibilidade do diploma para o exercício da profissão de jornalismo:

Reformas Legales - De acuerdo con información recibida, el Senado aprobó el 7 de agosto en segundo debate una propuesta de enmienda constitucional que haría obligatorio, para ejercer el periodismo, la obtención de un título en esa materia expedido por una institución oficial de enseñanza. Según lo informado, el proyecto se basaría en una disposición constitucional según la cual todas las profesiones deben ser reguladas por el Poder Legislativo. La reforma debe ser aprobada por la Cámara de Diputados. La Relatoría observa que mediante decisión del 17 de junio de 2009, el Supremo Tribunal Federal habría derogado la obligación de poseer un diploma para ejercer el periodismo (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2012, p. 52).

Em outro momento, o Estado da Costa Rica novamente consultou a Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a exigibilidade do direito de retificação ou de resposta previsto no artigo 14 da CADH. Na Opinião Consultiva 7/86, de 29 de agosto de 1986, a Corte ratificou a CADH, entendendo que todo Estado-parte tem a obrigação de garantir o direito de resposta, conforme o artigo 14 da Convenção. Tal direito poderia ter sua regulamentação por qualquer tipo de norma. Somente no caso de pretensão de restrição do direito de retificação ou resposta, seria necessária a espécie normativa “*lei*” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1986).

No caso brasileiro, a Constituição Federal prevê o direito de resposta (art. 5º, V), regulamentado pela Lei nº 13.188/2015, e que dispõe sobre o direito de resposta ou retificação do ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social. Desde 2009, até a aprovação dessa lei, havia o vácuo legislativo infraconstitucional, porque a antiga Lei de Imprensa (Lei n.º 5.250/1967), que tratava o direito de resposta, fora declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (ADPF 130-7/2009).

A Ordem dos Advogados do Brasil arguiu a inconstitucionalidade do art. 10 da Lei n.º 13.188/2015, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5415); a Associação Nacional dos Jornais (ANJ) pleiteou a inconstitucionalidade de vários artigos (ADI 5436); e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) também impugnou a constitu-

cionalidade da norma.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedentes as três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 5415, 5418 e 543) em relação a aspectos de natureza processual, nos seguintes termos:

A maioria do colegiado declarou a inconstitucionalidade da expressão “em juízo colegiado prévio”, do artigo 10 da Lei 13.188/2015, conferindo ao dispositivo interpretação no sentido de permitir ao magistrado integrante do tribunal respectivo decidir monocraticamente sobre a concessão de efeito suspensivo a recurso interposto em face de decisão proferida segundo o rito especial do direito de resposta (BRASIL, 2021, s/p).

Já em se tratando de decisões de casos concretos (e não pareceres, como Opiniões Consultivas), as sentenças selecionadas da Corte sobre o tema são: caso Kimel vs. Argentina; caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica; Canese vs. Paraguai; Palamara Iribarne vs. Chile; Olmedo Bustos e Outros vs. Chile; Ríos e Outros vs. Venezuela; e o caso Gomes Lund vs Brasil.

No julgamento do Caso Kimel vs. Argentina, o senhor Eduardo Gabriel Kimel, um conhecido jornalista, escritor e investigador histórico que publicou vários livros relacionados à história política argentina, entre esses eventos, “O massacre de São Patrício”, em que expôs o resultado de sua investigação sobre o assassinato de cinco religiosos. O livro criticou a atuação das autoridades encarregadas da investigação dos homicídios, entre elas, um juiz. Kimel foi condenado a um ano de prisão e multa pelo delito de calúnia (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2008).

Na decisão, a Corte IDH estabeleceu que os jornalistas deveriam fundamentar razoavelmente seus trabalhos. O tribunal esclareceu especialmente que essa verificação não precisa ser exaustiva. No entanto, também explicou que a sociedade tem o direito de não receber versões manipuladas dos fatos informados ou comentados, e exigiu que os jornalistas procurassem informações de forma diligente, que procedessem a tomar certa “distância crítica” de suas fontes e que confrontassem as informações recebidas de tais fontes com outros dados pertinentes (ADC, s.d.).

O Estado deveria, segundo a Corte IDH, agir para estimular o mais ativo fluxo de informações. Determinou, assim, que o Estado argentino revogasse as medidas judiciais incompatíveis com a CADH; realizasse pagamento de indenização pelos danos materiais e imateriais, bem como promovesse um ato público de reconhecimento de sua responsabilidade e adequasse seu direito interno à Convenção Interamericana de Direitos Humanos para “satisfacer los requerimientos de seguridad jurídica y, consecuentemente, no afecten el ejercicio del derecho a la libertad de expresión” (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2008, p. 32).

No julgamento do Caso Palamara-Iribarne vs. Chile, tratou-se da proibição de publicação do livro “Ética y Servicios de Inteligencia”, de Humberto Antonio Palamara-Iribarne, que abordava questões relacionadas à adequação entre inteligência militar e ética. O autor, Palamara-Iribarne, era aposentado da Marinha chilena e foi indiciado por desobediência e desacato à autoridade. No caso, o artigo 1 (obrigação de respeitar os direitos), artigo 13 (liberdade de pensamento e expressão), artigo 2 (dever de adotar disposições de

direito interno), e o artigo 21 (direito à propriedade privada) da Convenção Americana de Direitos Humanos foram violados (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2005).

Na situação, a Corte condenou o Chile a permitir a publicação e a restituir o material apreendido, bem como à publicação da sentença condenatória. Os efeitos foram amplos, incluindo indenização e revogação de medidas judiciais incompatíveis com a CADH, assim como a mudança de legislação nacional incompatível. No cerne da discussão, está a proteção especial que se dá aos funcionários públicos, e, em especial, aos militares. Esta situação demanda atenção especial do Brasil: a proteção especial a expressões relativas a funcionários públicos, políticos e particulares que desenvolvem atividades de natureza pública.

No caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* (2004a), a Corte analisou a reclamação de um jornalista condenado civil e penalmente na Costa Rica por difamação. A condenação foi fundada em notícias que expunham informações publicadas na Bélgica, vinculando o representante *ad honorem* da Costa Rica perante a Organização Internacional de Energia Atômica com diversas condutas ilícitas, e no fato de que o jornal e os jornalistas não tinham provado a veracidade dos fatos apontados pelas publicações europeias. A Corte Interamericana entendeu que a exigência imposta ao jornalista de provar a veracidade da informação restringiu de forma exagerada a liberdade de expressão.

Este Tribunal debe mencionar que, como consecuencia de sus actos, el señor Herrera Ulloa fue sometido a un proceso penal que terminó con una sentencia condenatoria en la que el juez, aplicando los artículos 146, 149 y 152 del Código Penal de Costa Rica, sostuvo que la *exceptio veritatis* invocada por el querelante debía ser desechada porque éste no logró probar la veracidad de los hechos atribuidos por diversos periódicos europeos al señor Félix Przedborski, sino que sólo pudo demostrar que “el querellante fue cuestionado a nivel periodístico en Europa”. Esto significa que el juzgador no aceptó la excepción mencionada porque el periodista no había probado la veracidad de los hechos de que daban cuenta las publicaciones europeas; exigencia que entraña una limitación excesiva a la libertad de expresión, de manera inconsecuente con lo previsto en el artículo 13.2 de la Convención. (...) El efecto de esta exigencia resultante de la sentencia conlleva una restricción incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana, toda vez que produce un efecto disuasivo, atemorizador e inhibitorio sobre todos los que ejercen la profesión de periodista, lo que, a su vez, impide el debate público sobre temas de interés de la sociedad. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2004a, p. 71).

O pronunciamento da Corte Interamericana introduziu o princípio da reportagem neutra ou fiel, conforme relata a Comissão Interamericana de Direitos Humanos:

según el cual quien al transmitir una noticia se limita a reproducir declaraciones o informaciones de terceros, siempre que se cite la fuente, no estará sometido a pruebas de veracidad (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2013, p. 39).

O Código Penal brasileiro (Decreto-Lei n.º 2.848/1940) dispõe sobre os crimes contra a honra, e, embora a leitura desses dispositivos deva ser feita à luz da Constituição

e o referido decreto tenha sido recepcionado na nova ordem constitucional como “lei”, faz-se necessário pensar em um controle de convencionalidade. O *controle de convencionalidade* vem a ser o controle das leis tendo por paradigma os tratados e convenções internacionais de direitos humanos que o país ratificou e aos quais se submeteu. O STF, apesar de já haver declarado o direito à informação por parte da sociedade em discussões paralelas em controle de constitucionalidade (*‘obter dictum’*), não tem precedentes específicos no tocante ao tema verdade na informação jornalística.

No caso *Julia Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. a República Federativa do Brasil* (Caso 11.552, 2010), a Corte Interamericana se pronunciou diretamente ao Brasil, versando sobre o direito à informação pública, à verdade e à memória em outra decisão. Segundo a sentença, os fatos implicavam a responsabilidade do Estado pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de 70 pessoas, entre membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses da região (parágrafos 105 e 106), como resultado de operações do exército brasileiro empreendidas entre 1972 e 1975 com o objetivo de erradicar a Guerrilha do Araguaia, no contexto da ditadura militar do Brasil (1964 – 1985).

Além disso, a CIDH submete o caso à Corte porque, em função da Lei N° 6.683/79 (doravante também “Lei de Anistia”), promulgada pelo governo militar do Brasil, o Estado não levou a cabo uma investigação penal com o objetivo de julgar e sancionar os responsáveis pelo desaparecimento forçado das 70 vítimas e pela execução extrajudicial de Maria Lucia Petit da Silva (doravante “a pessoa executada”), cujos restos mortais foram encontrados e identificados em 14 de maio de 1996; porque os recursos judiciais de natureza civil com vistas a obter informação sobre os fatos não foram efetivos para garantir aos familiares dos desaparecidos e da pessoa executada o acesso à informação sobre a Guerrilha do Araguaia; porque as medidas legislativas e administrativas adotadas pelo Estado restringiram indevidamente o direito de acesso à informação dos familiares; e porque o desaparecimento das vítimas, a execução de Maria Lucia Petit da Silva, a impunidade dos responsáveis e a falta de acesso à justiça, à verdade e à informação, afetaram prejudicialmente a integridade pessoal dos familiares dos desaparecidos e da pessoa executada (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 3).

A partir da condenação, o Poder Executivo constituiu as Comissões da Verdade, e o Legislativo criou a Lei de Acesso à Informação Pública (Lei n.º 12.527/2011). O STF já se manifestou sobre o caso, mas ainda não adaptou sua jurisprudência à posição da Corte (ADPF 153, em que ratifica a constitucionalidade da Lei de Anistia). Os precedentes do STF, anteriores à decisão da Corte Interamericana, são no sentido de preservar o acordo de transição que oculta a verdade e os fatos, deixando incólumes os atores da fase de governo militar.

Em geral, apesar das recomendações da sentença do Caso *Gomes Lund vs. Brasil*; houve agravamento da situação no Brasil. Após o período ditatorial, os militares vinham se mantendo à margem de grandes debates públicos, mas desde o governo do ex-presidente Michel Temer (2016-2018), a presença das Forças Armadas cresceu no cenário nacional, tendência confirmada no governo Jair Bolsonaro (a partir de 2019).

Com relação ao atual presidente, suas mensagens públicas de endurecimento penal

à população e favorecimentos processuais aos agentes militares e policiais - como excludente de ilicitude para homicídios ocorridos no exercício da função – acenam para um retrocesso em matéria de liberdades políticas e civis.

No cenário brasileiro pandêmico, houve ainda a tentativa de impor obstáculos à Lei de Acesso à Informação por meio da Medida Provisória 928/2020 e da Lei 13.979/2020 (artigo 6º-B), o que foi rejeitado pelo Supremo Tribunal Federal (STF, 2020) e viola o direito humano à informação. Assim, o acesso aberto ao livre fluxo de informação integra o ODS 16.10:

El acceso abierto y eficaz del público a la información requiere la protección de los principios básicos articulados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, entre ellos la libertad de expresión. A la inversa, el libre flujo de información es requisito fundamental para la vigencia de esos derechos básicos. Los dos indicadores oficiales del ODS16.10 fueron diseñados para reflejar esa interrelación íntegra. Al evaluar el cumplimiento del ODS16.10 en su conjunto, urge tomar en cuenta ambos componentes de esta nueva meta oficial de la ONU (ORME, 2017, p.17).

No caso *Ricardo Canese vs. Paraguay* (2004b), segundo os fatos narrados na sentença, durante o debate das campanhas eleitorais para a presidência do Paraguai (1993), Ricardo Canese questionou a idoneidade de Juan Carlos Wasmosy, também candidato à presidência. Canese acusou Wasmosy de atos ilícitos quando esteve à frente do Consorcio de Empresas Construtoras Paraguayas. Suas declarações foram reproduzidas em vários meios de comunicação, e os diretores do consórcio o processaram criminalmente por injúria e difamação.

Em resultado, Canese foi condenado à prisão, multa e uma restrição permanente de sair do país. Para a Corte Interamericana, diversos direitos foram violados, como os artigos 1 (obrigação de respeitar os direitos), artigo 13 (liberdade de pensamento e expressão), artigo 2 (dever de adotar disposições de direito interno), artigo 8 (garantias judiciais) da Convenção Americana de Direitos Humanos foram violados (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2004b).

Assim, além da violação da liberdade de expressão, houve, por parte dos magistrados, grave ofensa às garantias processuais. Assim, a condenação ao Paraguai implicou, além de pagamento de indenização, medidas de reparação e uma assunção oficial de responsabilidade estatal por meio de satisfação pública.

A valoração que realizou a Corte quanto ao processo penal e à sentença contra Canese no caso decidido no mesmo ano, entendendo que tinha sido violada a sua liberdade de expressão, veio reforçar e consolidar a jurisprudência que começara no caso “Herrera Ulloa” (ADC, p. 7, s/d).

O Caso *Ríos e Outros vs. Venezuela* (2009) consistiu na perseguição de jornalistas e comunicadores da emissora de televisão *Compañía Anónima Rádio Caracas Televisión* (“RCTV”) pelo estado da Venezuela. Os atos e omissões cometidos por funcionários públicos e particulares, que constituíram restrições ao trabalho de buscar, receber e difundir informação de 20 pessoas, se referem a diversas ameaças, atos de acoso e agressões ver-

bais e físicas, incluindo lesões por disparos de armas de fogo e atentados às instalações do canal de televisão RCTV, incluindo interrupção do sinal da TV, entre os anos de 2001 e 2004.

Os artigos violados foram: artigo 1 (obrigação de respeitar direitos); artigo 13.1 (buscar, receber e difundir informação); artigo 25 (proteção judicial), artigo 5 (direito a integridade pessoal), artigo 8 (garantias judiciais). O estado venezuelano foi condenado, entre outros pontos, a conduzir eficazmente e em prazo razoável as investigações e processos penais abertos, bem como adotar as medidas necessárias para evitar restrições indevidas e obstaculizações diretas ou indiretas ao exercício da liberdade de buscar, receber e difundir informação das vítimas (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2009).

No Brasil, juízes do Paraná processaram jornalistas que revelaram seus vencimentos, em uma iniciativa aparentemente coordenada de mais de 40 ações; obrigando os veículos e jornalistas a percorrerem o estado para se defenderem (COUTINHO, 2016). O Supremo Tribunal Federal suspendeu as ações (Agravo Regimental na Reclamação 23.899 PARANÁ). O comportamento dos juízes parece se amoldar à litigância simulada ou assédio processual.

Sem ter relação direta com o caso, a 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) consignou a tese de que “o ajuizamento de sucessivas ações judiciais, desprovidas de fundamentação idônea e intentadas com propósito doloso, pode configurar ato ilícito de abuso do direito de ação ou de defesa, o denominado assédio processual” (CANÁRIO, 2019, s/p). Tal movimento não somente viola garantias processuais, como também é contrário à transparência requerida para novos modelos para as democracias americanas, cujos requisitos passam pela governança, explicabilidade e *accountability*. Assim é que:

En el mundo público de la política – que ceñiremos a la actividad de debate de ideas, intercambio de las mismas y el sistema de toma de decisiones – la transparencia es condición previa e indispensable para que los ciudadanos primero formen sus preferencias y luego las comuniquen (LORETI, 2005, p. 6).

A censura prévia foi objeto de manifestação da Corte Interamericana no caso Olmedo Bustos y Otros vs. Chile (*La última tentación de Cristo*, 2001). Em 1998, o Chile proibiu a exibição do filme *A última tentação de Cristo*, através do Conselho de Qualificação Cinematográfica. O caso foi submetido à Corte Interamericana, que tratou a situação como censura prévia, ressaltando que “a violação do direito à liberdade de expressão compreende a responsabilidade internacional do Estado seja qual for o poder que a tenha produzido” (ADC, s.d., p. 21).

Importante ressaltar o grande alcance do conceito de censura da Corte, enquadrando todos os Poderes estatais como possíveis violadores dos direitos e liberdades humanos. O Brasil tem utilizado de tutela judicial preventiva no que se relaciona à liberdade de expressão, o que, em regra, viola o princípio do formalismo da liberdade de expressão. A vedação judicial à publicação de jornais e revistas que, hipoteticamente, violem a reputação de alguém, como praticada no Brasil, poderia ser abarcada no conceito de censura pela Corte Interamericana.

Há um caso paradigmático na jurisprudência do STF, que tratou das obras de Siegfried Ellwanger, no pedido de Habeas Corpus 82424:

Para a discussão jurídica dessa problemática, o Supremo Tribunal Federal deu inestimável contribuição ao decidir o caso Ellwanger. Como se lê no acórdão recém-publicado, o STF confirmou, em setembro de 2003, por 8 votos a 3, a condenação, pelo crime da prática de racismo, de Siegfried Ellwanger. Este vinha, no correr dos anos, dedicando-se de maneira sistemática e deliberada a publicar livros notoriamente anti-semitas, como os “Protocolos dos Sábios de Sião”, e a denegar o fato histórico do Holocausto, como autor do livro “Holocausto - judeu ou alemão? Nos bastidores da mentira do século”. O caso Ellwanger é um marco na jurisprudência dos direitos humanos, cuja prevalência na Constituição de 1988 é uma das notas identificadoras do Estado democrático de Direito (LAFER, 2004, s/p).

Sobre o tema da censura, em 2015, o Supremo Tribunal Federal julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4815, na qual declarou inexigível a autorização prévia para a publicação de biografias. A ação envolvia a discussão sobre os limites dos direitos de personalidade, como privacidade e honra de pessoas públicas e o direito à informação.

A decisão enfrentou o problemático art. 20 do Código Civil (Lei n.º 10.406/2002), segundo o qual a divulgação de escritos, a transmissão da palavra, ou a publicação, a exposição ou a utilização da imagem de uma pessoa poderão ser proibidas, a seu requerimento e sem prejuízo da indenização que couber, se lhe atingirem a honra, a boa fama ou a respeitabilidade, ou se se destinarem a fins comerciais; salvo se autorizadas, ou se necessárias à administração da justiça ou à manutenção da ordem pública. Nos termos da decisão, percebemos que

O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para dar interpretação conforme a Constituição aos artigos 20 e 21 do Código Civil, sem redução de texto, para, em consonância com os direitos fundamentais à liberdade de pensamento e de sua expressão, de criação artística, produção científica, declarar inexigível o consentimento de pessoa biografada relativamente a obras biográficas literárias ou audiovisuais, sendo por igual desnecessária autorização de pessoas retratadas como coadjuvantes (ou de seus familiares, em caso de pessoas falecidas) (BRASIL, 2015c, s.p.).

A despeito da jurisprudência da Corte Interamericana e do STF, no Brasil, a censura judicial tem sido muito comum, tanto nos meios de comunicação tradicionais como na Internet, com a justificativa de serem meios cautelares de proteção processual.

3 CONCLUSÃO

Algumas problemáticas questões no campo dos direitos humanos e do estatuto do jornalismo são tratadas pela Corte Interamericana, ao passo que surgem desafios novos e complexos: a hibridização do jornalismo com a publicidade no capitalismo de vigilância;

a invasão sobre a privacidade, manifestada no chamado jornalismo de *fait divers*; a desinformação e a polarização, no fenômeno das *fake news*.

O Brasil tem o desafio de conjugar a leitura de sua Constituição e dos dispositivos normativos infraconstitucionais sob o viés do controle de convencionalidade, ou controle das normas nacionais, que seriam balizadas pelos tratados e convenções internacionais de direitos humanos aos quais o país se submeteu, concretizando o necessário diálogo entre as cortes nacionais e supranacionais, de forma a cumprir o ODS 16 da ONU.

A Corte Interamericana tem adotado uma postura que fortalece as democracias no continente, ao passo que demarca contornos do estatuto público do jornalista, e, por conseguinte, do jornalismo. A partir de suas manifestações, os jornalistas dos países que estão sob sua abrangência podem ter um parâmetro de ação e de condições de defesa frente a quaisquer arbitrariedades impostas por governos nacionais.

As liberdades que devem ter garantia constitucional, como a de expressão, estão sob constante análise da Corte, que tem se posicionado no sentido de garanti-la, mesmo que anteriormente as mesmas tenham sido negadas pelos estados signatários da Convenção. Mas, em casos como no da OC-5, que tratou da filiação obrigatória de jornalistas à entidade profissional específica, acreditamos haver um viés contrário à regulamentação da comunicação que ignora os compromissos éticos do jornalismo e fragiliza o seu estatuto público profissional.

Uma vez que o jornalismo é visto como um dos pilares da democracia, em não havendo seu exercido de forma livre e protegida, ou uma democracia num ambiente no qual não se tem a liberdade de manifestação e acesso à informação; teríamos, inevitavelmente, que classificar essa “democracia” como um engodo.

Assim, a discussão sobre um padrão democrático que leve em consideração a qualidade do debate público é um desafio a ser enfrentado, especialmente com a recente instabilidade na América Latina sobre sua resistência democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación por los Derechos Civiles (Programa sobre o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos da Associação pelos Direitos Civis - ADC). **La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Buenos Aires: ADC, s/d.

BERTONI, Eduardo Andrés. *Prólogo*. In: ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (ADC). **La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. Buenos Aires, Argentina, ADC, s/d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Plenário confirma liminar que impediu restrições na Lei de Acesso à Informação durante pandemia**. Notícias STF, 30 abr. 2020. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442475&ori=1>. Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4815)**. Brasília: STF, 2015c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=293336>. Acesso em: 28 ago. 2015

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade (ADI 2404)**. Brasília: STF, 2015d. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp>. Acesso em: 16 jan. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação por descumprimento de preceito fundamental (ADPF 130-7)**. Brasília: STF, 2009a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605411>. Acesso em: 28 ago. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário nº 511961. Supremo decide que é inconstitucional a exigência de diploma para o exercício do jornalismo**. Notícias STF, 17 jun. 2009. Brasília: STF, 2009b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=109717>. Acesso em: 23 set. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Retratação espontânea não exige veículo de comunicação de assegurar direito de resposta**. Notícias STF, 11 març. 2021. Brasília: STF, 2021. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=462155>. Acesso em: 12/03/2021.

CANÁRIO, Pedro. 3ª Turma do STJ define o ilícito de “assédio processual”. **Revista Conjur**, 12 nov. 2019. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-12/turma-stjdefine-ilicito-assedio-processual>. Acesso em: 14 dez. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. (Relatoria para Liberdade de Expressão). **Síntese sobre a jurisprudência interamericana em matéria de liberdade de expressão**. San José, Costa Rica, 2002. Disponível em: www.cidh.oas.org/annualrep/2002port/vol.3f.htm. Acesso em: 20 abr. 2013.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Relatoria para Liberdade de Expressão). **Informe de la relatoría especial para la libertad de expresión**. San José, Costa Rica, 2012. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp>. Acesso em: 15 abr. 2014.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. (Relatoria para Liberdade de Expressão). **Jurisprudencia nacional sobre libertad de expresión y acceso a la información**. San José, Costa Rica, 2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 5. Opiniões consultivas**. San José: CIDH, 1985.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 7. Opiniões consultivas.** San José: CIDH, 1986.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença do caso “Olmedo Bustos e outros vs. Chile”.** (2001). Sentenças. San José: CIDH, 2001. Disponível em: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_73_por.doc. Acesso em: 05 abr. 2013.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença do caso “Ulloa Vs. Costa Rica”.** (2004a). Sentenças. San José: CIDH, 2004. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf. Acesso em: 20/10/2020.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença do caso “Ricardo Canese vs. Paraguai”.** (2004b) Sentenças. San José: CIDH, 2004. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf. Acesso em: 27 jul. 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença do caso “Palamaribarne vs. Chile”.** (2005) Sentenças. San José: CIDH, 2005. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf. Acesso em: 28 jul. 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença do caso “Claude Reyes e outros vs. Chile”.** (2006) Sentenças. San José: CIDH, 2006. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf. Acesso em: 24 jun. 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença do caso “Kimel vs. Argentina”.** (2008) Sentenças. San José: CIDH, 2008. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf. Acesso em: 25 jul. 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença do caso “Caso Ríos e outros vs. Venezuela”.** (2009). Sentenças. In: Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Justiça, Comissão de Anistia, Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tradução da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, 2014.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença do caso “Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil”.** (2010). Sentenças. San José: CIDH, 2010. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em: 19 jul. 2014.

COUTINHO, Mateus. Juízes processam jornalistas que revelaram seus vencimentos. **O Estado de São Paulo**, 2016. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/juizesprocessam-jornalistas-que-revelaram-seus-supersalarios>. Acesso em: 14 dez. 2019.

LAFER, Celso. O STF e o racismo: o caso Ellwanger. **Folha de São Paulo**. São Paulo, Seção Tendências/Debates, 30 mar. 2004. Disponível na Internet: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz3003200409.htm>. Acesso em: 27 set. 2016.

LAFER, Celso. A ONU e os direitos humanos. **Revista Estudos Avançados**. São Paulo, USP, n. 25, v. 9, p. 169-185, 1995.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. Direito de informação. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, Senado Federal, ano 17, n. 67, jul/set 1980.

LORETI, Damián. El derecho a la información judicial: Estudio de casos - análisis de la jurisprudencia norteamericana, española y argentina. **Revista RAP: Régimen de la Administración Pública**. Argentina, Buenos Aires, ano 3, n. 28, Julio/2005.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos** (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 10/11/2020.

ORME, Bill. **Aceso a la información**: lecciones de la América Latina. Montevideo, Uruguay, UNESCO, 2017.

PROJOR. Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo. **Atlas da notícia**. 2019. Disponível em: <https://www.atlas.jor.br>. Acesso em: 29 dez. 2019.

STACEY, Kiran; MURPHY, Hannah; LEE, Dave. Big techs abusam de poderes e precisam rever práticas, afirma relatório dos EUA. (Financial Times). **Folha de São Paulo**. São Paulo, 07 out. 2020. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/tec/2020/10/big-techs-abusam-de-poderes-eprecisam-rever-praticas-afirma-relatorio-dos-eua.shtml?origin=folha. Acesso em: 01 nov. 2020.

TRAQUINA, Nelson. **Teorias do jornalismo**: porque as notícias são como são. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2005, v. 1.



LINEAMENTOS ATUAIS DA POLÍTICA DE SEGURANÇA NO BRASIL: uma breve avaliação

Kelsiane de Medeiros Lima²⁴

Marilene Bizerra Costa²⁵

RESUMO

O presente estudo tem como finalidade realizar uma avaliação preliminar da política de segurança, buscando compreender, como caso concreto, a última proposta da política de segurança pública apresentada pelo então Ministro da Justiça e Segurança Pública por meio dos projetos de lei, também chamado Lei Anticrime, que tem como objetivo adequar a legislação vigente à realidade atual, dar mais agilidade no cumprimento de penas, tornar o Estado mais eficiente e iminuir a sensação de impunidade. Para tanto, o estudo encontra-se respaldado por pesquisa bibliográfica e possibilitou perceber que ficou um questionamento de que se a proposta apresentada abarcará as atribuições e responsabilidades dos encargos na segurança pública no Brasil.

24 Doutoranda em Ética e Filosofia Política pela UFRN/PPGFiL. Mestre em Direito Constitucional pela UFRN/PPGD. Professora UFRN/DCSH. Advogada.

25 Doutoranda em Ciências Sociais pela UFRN/PPGCS. Mestre em Economia Rural e Regional pela FCG/PPGERR. Professora UFRN/DCSH. Economista.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Política de Segurança; Avaliação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

The present study aims to carry out a preliminary assessment of the security policy, seeking to understand, as a concrete case, the new public security policy presented by the Minister of Justice and Public Security through the draft laws, also called the Anticrime Law, which has as with the objective to adapt the current legislation to the current reality, to give more agility in the execution of sentences, to make the State more efficient and to reduce the sensation of impunity. Therefore, the study was supported by bibliographic research and made it possible to perceive that there was a questioning of whether the proposal presented will cover the attributions and responsibilities of public security charges in Brazil.

Keywords: Public policy; Security policy; Evaluation of Public Policies.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo traz como proposta de estudo uma avaliação de processo preliminar da política de segurança tomando por caso empírico a política de segurança pública apresentada pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Fernando Moro, logo que assumiu a pasta em 2019, por meio dos projetos de lei, também chamada Lei Anticrime, que tem como objetivo adequar a legislação vigente à realidade atual, dar mais agilidade no cumprimento de penas, tornar o Estado mais eficiente e diminuir a sensação de impunidade. O interesse residiu justamente na atualidade do tema e na perspectiva de, ao longo do processo, podermos fazer uma avaliação da política de segurança após sua implementação.

O percurso metodológico privilegiou a pesquisa bibliográfica. O texto está estruturado em duas seções, além desta introdução. Na primeira seção realizamos um resgate teórico acerca dos aspectos gerais das políticas públicas enfocando a discussão conceitual bem como sua classificação.

Além disso, tratou a avaliação como um momento do processo das políticas públicas.

Na segunda seção, tratamos da política de segurança consubstanciada nos projetos de lei apresentados, referenciando com as atuais atribuições legais e constitucionais e fazendo um contraponto entre o que está em vigência e a previsão trazida.

Nas considerações finais indicamos os principais resultados obtidos ao longo do estudo. Considerando que a temática é significativamente ampla, este artigo abordou apenas alguns de seus aspectos. Neste sentido, é nossa intenção realizar novos aportes na Política de Segurança em momento posterior, tomando em consideração a proposta definitiva aprovada pelo Congresso Nacional.

2 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Frey (2000), nos Estados Unidos, as pesquisas em políticas públicas tiveram início nos anos de 1950 com a denominação de *policy science*. Já na Europa e, em especial, na Alemanha, será o início da década de 70, que marcará a preocupação com o campo específico das políticas. Enquanto na Europa a área de política pública surge através de um desdobramento de trabalhos baseados em teorias que explicam o papel do Estado e do governo, nos Estados Unidos, afirma Souza (2006) que a área surge no mundo acadêmico sem estabelecimento de relações com bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

No Brasil, afirma o Frey (2000), os estudos na área de políticas públicas ainda são recentes, esporádicos e com ênfase ou na análise de estruturas e instituições ou na caracterização de processos de negociação de políticas setoriais específicas.

Souza (2006) apresenta alguns autores considerados pioneiros da área de políticas públicas, como Harold D. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Para a autora, Laswell (1936) contribuiu, na década de 30, com a introdução da expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas) e buscou conciliar o conhecimento científico/acadêmico com a produção de ações governamentais. É de Laswell a definição mais conhecida de políticas públicas. Para ele, é necessário que se respondam a três questões quando se trata de decisões e análise de políticas públicas: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Já Simon (1957), cunhou o conceito de racionalidade limitada dos *policy makers*, isto é, dos decisores públicos. Acresce ainda que essa racionalidade é limitada em função de assimetria de informação, auto-interesse dos decisores, bem como o tempo para a tomada de decisão.

Os trabalhos de Laswell e Simon sofreram críticas por parte de C. Lindblom (1959). Em sua análise, afirma que os autores enfatizaram a questão do racionalismo das ações públicas e que estas precisariam incorporar outros elementos em sua formulação e análise. Easton (1965), por sua vez, trouxe como contribuição para a área o entendimento de política pública como um sistema de *inputs* e *outputs*.

Esses autores representam o marco teórico do estudo das políticas públicas e seu campo é permeado de contribuições. Além disso, a discussão é vasta e vem acompanhada de uma diversidade de conceitos e tipologias. Para se discutir as políticas públicas, necessário se faz compreender alguns conceitos.

O primeiro refere-se às diferentes conotações do termo política. Para Muller e Surel (2002), o termo engloba a esfera da política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*). O termo *polity* diferencia o mundo da política e a sociedade civil, já *Politics* representa a atividade política em geral. Conforme Frey (2000), *politics* consiste em um processo político geralmente conflituoso quanto à imposição de objetivos, conteúdos e decisões de distribuição. Muller e Surel (2002) designam *policy* como o processo de elaboração e implementação de programas de ação pública. Secchi (2014) enfatiza que o termo *policy* é a dimensão da "política" mais concreta e que estabelece relação com orientações para a decisão e ação. Conforme definição de Frey (2000, p. 217), a dimensão *policy* refere-se "aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas

políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões”.

Tanto Muller e Surel (2002) quanto Secchi (2014) enfatizam que estudar a ação pública é situar-se, principalmente, no quadro da terceira acepção, a das políticas (*politics*).

O conceito de público também apresenta diferentes conotações. A esse respeito tem destaque as abordagens estatista ou estadocêntrica e multicêntrica abordadas por Secchi (2014). A abordagem estatista considera que a política pública constitui-se como tal quando é emanada de um ator estatal, ou seja, os atores estatais possuem o monopólio das ações referentes as políticas públicas. Por outro lado, a abordagem multicêntrica considera como protagonista, no estabelecimento de políticas públicas, não apenas os atores estatais, mas também organizações privadas, não governamentais, organismos multilaterais, entre outros. Para essa abordagem, uma política é considerada pública quando o problema considerado é público. Nesse sentido, afirma Secchi (2014, p. 5)

A essência conceitual de políticas públicas é o **problema público**. Exatamente por isso, o que define se uma política é *ou não pública* é a sua intenção de responder a um problema público, e não se o tomador de decisão tem personalidade jurídica estatal ou não estatal. São os contornos da definição de um problema público que dão à política o adjetivo “pública”.

Para Draibe (2001), uma política é entendida como pública quando se desenvolve em esferas públicas da sociedade e não no plano privado e interno das instituições ou organizações da sociedade. Nesse sentido, acrescenta a autora,

Políticas dessa natureza não se restringem, portanto, apenas às políticas estatais ou de governo, podendo abarcar, por exemplo, políticas de organizações privadas ou não governamentais de quaisquer tipos, sempre e quando preservado o caráter público acima referido. (DRAIBE, 2001, p.17).

É importante ressaltar ainda as observações de Arendt (1991) e Habermas (1984) sobre a ideia de esfera pública. Ao interpretá-los, Souza (2009) considera público aquilo que atende a algumas condições como a transparência, acessibilidade e a permanência. E acrescenta ainda a participação popular em assuntos que afetam a vida da população.

Souza (2009) apresenta uma visão mais ampliada do conceito de *público* com uma perspectiva de análise para além do Estado. Lembra o autor que a ação e a atividade públicas não se limitam ao âmbito do Estado. Corroborando com Souza (2009) e apoiando-se em Heidemann (2009), Silva e Bassi (2011) ressaltam que, não sendo o governo o único protagonista no estabelecimento de políticas públicas, participam desse processo, também, diferentes atores como Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas públicas e privadas, entre outras. Nesse caso, as políticas públicas não se reduzem à atividade estatal. No entanto, permanece como o principal agente no seu estabelecimento.

Feitos os esclarecimentos, passemos a introduzir os principais conceitos de políticas públicas. Souza (2006) cita diferentes autores que apontam o governo como promotor das políticas públicas. Entre eles, Souza (2006) apresenta Mead (1995), Lynn (1980) e Dye (1984). Acresce a autora que Mead (1995) entende políticas públicas como “um cam-

po dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”. (SOUZA, 2006, p. 24) Já Lynn (1980), conceitua como um conjunto de ações tomadas pelo governo com o objetivo de produzir efeitos específicos. A concepção cunhada por Dye (1984), por sua vez, resume política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Nessa perspectiva, Souza (2006, p. 26) resume a definição de políticas públicas como

O campo de 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).

Encontramos em Fonseca (2013) uma análise crítica da definição de políticas públicas que considera “o governo em ação” aludido por Souza (2006), denominando-o de minimalista. Justificando esse posicionamento, Fonseca (2013, p.403) afirma que o conceito pouco esclarece sobre o real significado de políticas públicas, afinal,

O Estado, e no interior deste, o governo, pode “entrar em ação” de forma relativa, sem planejamento, e mesmo sem orçamento e recursos humanos, uma vez que os móveis das ações governamentais ocorrem por diferentes demandas, razões e circunstâncias.

Neste sentido, o autor chama a atenção para a necessidade de refletir criticamente sobre os usos, omissões e abusos do conceito de políticas públicas e, aponta outro conceito. Nas palavras do autor, as políticas públicas podem ser caracterizadas

Como um processo de decisão política que se materializa em objetivos com resultados esperáveis, normalmente vinculados à transformação de uma dada realidade, com vetores distintos, e que envolvem: a) técnicos estatais e não governamentais, burocratas e políticos (tomadores de decisão); b) atores distintos (com “recursos de poder assimétricos”), cenários e conjunturas (por vezes voláteis); c) capacidade e viabilidade de o Estado disponibilizar recursos orçamentários, humanos, legais e logísticos; d) mecanismos de mensuração dos resultados. (FONSECA, 2013, p. 405).

Souza (2009) afirma que um dos primeiros conceitos explícitos sobre políticas públicas surge na segunda metade da década de 1960 com Easton. Desta forma, para Easton (1968), as políticas públicas podem ser vistas como um sistema de entradas (**inputs**) e saídas (*outputs*), ou seja, as políticas públicas representariam uma resposta às diferentes demandas do meio. Outro conceito utilizado é o de Estado em ação por Jobert e Muller (1987). Ressalta-se, conforme Souza (2009), que Jobert e Muller (1987) não reduzem o Estado a governo.

Muller e Surel (2002), associam o conceito a ação pública e enfatizam a dificuldade na definição do termo. Dizem eles que, com o intuito de especificar a noção de política pública, a maior parte dos autores propõem três elementos: 1) uma política pública constitui um quadro normativo de ação; 2) ela combina elementos de força pública e de competência; 3) ela tende a constituir uma ordem local.

Já Meny e Thoenig (1992, p.89) definem política pública como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidade gubernamental.”. Prosseguindo, os autores elencam algumas características das políticas públicas. Para eles, uma política pública identifica-se sob a forma de um conteúdo cujos recursos são mobilizados para gerar um resultado. Além disso, estariam ligadas a um programa, visto que não se considera uma política pública de forma isolada. Uma outra característica é a de apresentar uma orientação normativa, pois a atividade pública manifesta-se de preferências e propósitos que precisam ser assumidos pelo tomador de decisão. Acrescentam ainda como característica o fator de coerção. Neste caso, a atividade pública tem uma natureza autoritária exercida pela autoridade legitimada e, finalmente, as políticas públicas possuem uma competência social, haja visto que são definidas, não apenas pela sua competência, mas também por atos e disposições que afetam os administrados.

No que concerne à tipologia das políticas públicas, a literatura especializada apresenta uma diversidade de classificações. Por sua extensão, elencaremos, aqui, os principais autores. Assim, Souza (2010) apresenta a tipologia elaborada por Theodore J. Lowi e que compreende quatro tipos de políticas públicas: distributivas, redistributivas, regulatórias e constituintes²⁶. O autor destaca que a definição de política pública de Lowi seria dada através do seu impacto sobre a sociedade.

Acrescenta ainda o autor que, para Lowi, uma política distributiva exerce um impacto restrito sobre a sociedade visto que gera benefícios concentrados, ou seja, são políticas financiadas pela sociedade cujos benefícios atendem a necessidades individualizadas. Nesse caso, é um tipo de política que privilegia uma parcela da população e não a sua totalidade. A título de exemplo, podemos citar os subsídios e incentivos fiscais que podem ser utilizados para estimular alguns setores da economia. Além disso, esse tipo de política se caracteriza por um baixo grau de conflito.

Ao comentar a tipologia de Lowi, Meny e Thoenig (1992) conceituam uma política regulatória como uma ação pública cujas regras são autoritárias e ditadas, ou seja, trabalha com ordens e proibições. Além disso, a coerção é máxima e afeta o comportamento dos subordinados. Como exemplo, os autores citam o código de trânsito que determina as regras de comportamento.

Já a política redistributiva provoca muitos conflitos. Se por um lado, concede benefícios a algumas categorias de atores, por outro, implica em custos sobre outras. Acrescentando a discussão, Meny e Thoenig (1992) enfatizam que numa política redistributiva o poder público dita os critérios de acesso a vantagens a exemplo da segurança social em que o Estado determina as condições de acesso para que as pessoas possam se beneficiar ou não.

Por fim, políticas constituintes dizem respeito as regras. Estas políticas definem leis, competências da elaboração das políticas públicas.

A tipologia de Lowi despertou interesse e influenciou outros autores. Partindo

26 Conforme Souza (2010) esta tipologia não é apresentada no texto de 1964.

de sua tipologia, Salisbury (1968) a aprofunda e desenvolve. Ele denomina as políticas de distributiva, redistributiva, regulatória. Em Salisbury (1968), sublinha Souza (2010), acrescenta-se a política autorregulamentada à classificação de Lowi.

Para Salisbury (1968), uma política distributiva apresenta demanda fragmentada e seu processo decisório integrado. Quanto a política redistributiva, citando Castro (2014), apresenta demanda integrada e o sistema de decisão fragmentado. A política de tipo regulatório diz respeito aos constrangimentos sobre grupos particulares. Assim como na política distributiva, a política regulatória apresenta processo decisório integrado e demanda fragmentada.

As políticas autoregulatórias, acrescentadas por Salisbury (1968), são aquelas caracterizadas por demandas concentradas diante de um sistema decisional fragmentado.

Baseando-se em Lowi, Wilson buscou formular sua tipologia usando como critério a distribuição de custos e benefícios da política pública na sociedade. Nesse sentido, classifica as políticas em majoritárias, políticas de grupos de interesse, clientelistas e empreendedora. Nas políticas majoritárias, tanto os custos quanto os benefícios são distribuídos. Contrariamente, as políticas de grupo de interesses concentram estes custos e benefícios sobre certas categorias de atores. Já as políticas clientelistas são aquelas em que os benefícios são concentrados e os custos distribuídos. Por fim, na política empreendedora, os benefícios são difusos na coletividade e certas categorias concentram os custos.

Secchi (2014) apresenta uma outra tipologia de política pública que é proposta por Gustafsson (1983), cujo critério de distinção utilizado refere-se ao conhecimento e a intenção do *policymaker*. Neste caso, apresenta quatro tipos de política: real, simbólica, pseudopolítica e política sem sentido.

Para o autor, as políticas simbólicas são aquelas em que os *policymakers* não demonstram interesse em colocá-las em prática embora possuam conhecimento para elaborá-las. Por outro lado, as políticas públicas ideais são as políticas reais uma vez que combinam a intenção de implementar a política com o conhecimento disponível. Neste caso, o objetivo é o de que os problemas sejam realmente resolvidos e, para tanto, recursos e estratégias são mobilizados para esse fim. Nas pseudopolíticas, há o interesse por parte do governante na implementação. No entanto, falta o conhecimento necessário para a elaboração e implementação.

Por fim, a política sem sentido, além de ser vazia de intenções, é elaborada sem qualquer conhecimento específico a respeito do problema. Pode-se dizer que são propostas usadas para discurso político, sem qualquer compromisso em satisfazer as reais demandas da sociedade.

Marshall (1967) e Brunhoff (1985) classificam as políticas como sociais e econômicas. Já Offe (1975) as classifica em alocativas e produtivas. Nas políticas alocativas, a intervenção do Estado objetiva manter a acumulação de capital e ordenar as áreas econômica e social. Quanto às políticas produtivas, são notáveis em algumas situações de acumulação, a exemplo da necessidade de algum *input* físico na produção (matéria-prima, investimento, etc.). (CASTRO, 2014). Em *Capitalismo Desorganizado*, Offe (1989) apresenta outras duas classificações de políticas públicas, a saber: políticas conjunturais e

estruturais.

No tocante as políticas conjunturais, afirma o autor que elas buscam maximizar a adequação das respostas da política aos problemas da forma como emergem na ordem do dia. Dessa forma, existe uma expectativa de que tanto os problemas quanto as demandas sejam definidos pelas possibilidades de ação do Estado. Por outro lado, as políticas estruturais tornam-se, segundo Offe (1994, p. 228), “a forma predominante de intervenção a partir do momento que essa expectativa não seja mais mantida pela experiência.” Assim, tais políticas responderiam às crises econômicas e institucionais e se constituiriam como estratégia nos países capitalistas avançados a partir do fim da década de 1960.

Passando para a classificação das políticas públicas entre global e setorial, ela é abordada por Jobert e Muller (1987). Em conformidade com os autores, uma política setorial tem como objeto manter ou restaurar um mínimo de coesão social. Como lembram os autores, uma política setorial deve considerar três elementos fundamentais para sua análise. O primeiro elemento diz respeito a tentativa de criar uma relação entre o setor e a sociedade de maneira global. Já o segundo remete à questão de determinar como será construído o referencial de uma política setorial. Por fim, cabe ao terceiro elemento saber qual o ator será responsável pela construção do referencial.

Para finalizar, o trabalho de Meny e Thoenig (1992) aponta as políticas nacionais, locais e intergovernamentais e que essas se caracterizam em conformidade com critérios formais ou institucionais. Nas palavras dos autores,

La literatura científica sugiere una gran variedad de clasificaciones posibles. Se puede, por ejemplo, caracterizar las políticas públicas de acuerdo con criterios formales o institucionales: políticas nacionales, locales o intergubernamentales; o en función de los grupos de sujetos sobre los que actúan. (MENY; THOENIG, 1992, p. 98).

Acrescentam os autores que a literatura sugere uma grande variedade de classificações possíveis. No entanto, parece não existir uma tipologia mais consensual e que tudo depende do uso que o analista queira dar.

2.1 A AVALIAÇÃO COMO UM MOMENTO DO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de elaboração das políticas públicas, conhecido ainda por ciclo das políticas públicas permite visualizar a vida de uma política pública. Secchi (2014) apresenta um modelo constituído de 7 (sete) fases. No entanto, chama atenção para o fato de que o ciclo raramente reflete a real dinâmica de uma política pública e que as sequências podem se alternar. Assim, para o autor a sequência de fases é a seguinte: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação e, 7) extinção.

Citando Aguilar e Ander-Egg (1994), Silva (2013, p. 43) destaca que a avaliação é entendida como

Uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou de guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento.

Corroborando com a definição acima descrita, Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 109) enfatizam que a avaliação de políticas “usa os métodos próprios da pesquisa social”. Um outro conceito de avaliação é apontado por Sechhi (2014, p. 63)

É a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes.

É válido destacar que existe uma pluralidade de definições para avaliação de políticas públicas. Neste sentido, para Jannuzzi (2016) tal pluralidade constitui-se numa compulsão classificatória de pouca utilidade para o entendimento dos resultados da avaliação. Dessa forma, o autor apresenta uma definição pragmática e aplicada de avaliação que refere-se ao

Esforço analítico de produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social, com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), seja nos custos condizentes com a escala e a complexidade da intervenção (eficiência). (JANNUZZI, 2016, p.46)

Considerando que o campo de estudo sobre avaliação de políticas públicas é vasto, a literatura apresenta uma tipologia variada de avaliação. Neste sentido, uma forma de classificar a avaliação de políticas públicas refere-se ao momento de sua realização. Nesta perspectiva, ao citar Cohen e Franco (1993), Silva (2013) aponta as avaliações *ex-ante* e *ex-post*.

A avaliação *ex ante* precede o início do programa, ou seja, é anterior a sua implementação e a avaliação *ex post*, é realizada concomitantemente ou posterior à realização do programa. Ainda citando Cohen e Franco (1993), Silva (2013) ressalta que é possível classificar a avaliação conforme o agente avaliador.

Nessa perspectiva, classifica as avaliações em interna e externa, mista e participativa. A avaliação interna é realizada no interior da instituição pelas equipes gestoras dos programas. Jannuzzi (2016) destaca que as equipes internas, geralmente, possuem mais conhecimento sobre os problemas e dificuldades mais imediatas que atingem os progra-

mas públicos.

Por outro lado, a avaliação externa é realizada por equipes que não fazem parte da instituição realizadora dos programas. Ainda de acordo com Jannuzzi (2016, p. 50) “as avaliações com equipes externas podem garantir maior independência técnica quanto à condução do estudo avaliativo do programa que as realizadas internamente”.

Ao combinar as avaliações interna e externa, tem-se a avaliação mista. Já na avaliação participativa há a participação da comunidade em todo o processo. Esse tipo de avaliação é utilizado quando se busca um engajamento entre beneficiários, usuários e técnicos na concretização dos objetivos do programa.

Quanto a natureza, as avaliações classificam-se em avaliação de processo e de impacto. De acordo com Draibe (2001, p. 20) o objetivo da avaliação de processo é “fundamentalmente detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível”.

Pelo exposto, percebe-se que a avaliação de processo visa aferir a eficácia, ou seja, se o programa atingiu as metas estabelecidas. Figueiredo e Figueiredo (1986) afirmam que a importância deste tipo de avaliação reside no fato da impossibilidade de prever dificuldades, problemas, limitações durante a realização do programa.

A avaliação de impacto tem objetivos mais amplos, uma vez que diz respeito aos efeitos do programa sobre a população alvo. Além disso, pretende estabelecer uma relação de causalidade entre a política e as alterações efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém.

Figueiredo e Figueiredo (1986) ao discorrerem sobre a avaliação política e avaliação de políticas enfatizam a preocupação dos cientistas políticos em estudar a tomada de decisões e a eficácia das políticas e que estes descartam a avaliação política dos princípios que os fundamentam. Para os autores citados a avaliação política consiste “em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p.108). Acrescem os autores que “por avaliação política entendemos a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tomam preferível a qualquer outra.” (FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986, p.108).

Nossa preocupação, neste estudo, se volta para uma avaliação preliminar da política de segurança a ser discutido na seção seguinte.

3 AVALIAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA

O que caracteriza a modernidade, consentindo o aparecimento do Estado Moderno, é, de uma face a divisão do trabalho, e, de outra a monopolização da tributação e da violência física. Nenhuma sociedade onde a falta de ordem tenha sido superada, é de reconhecer que todos cumprem as suas atribuições. Isso porque o combate à criminalidade é missão típica e privativa da Administração Pública, por intermédio de seus órgãos, a quem compete privativamente promover a ação penal pública.

A segurança pública como política de Estado é o estado de normalidade que permite o usufruto de direitos e o cumprimento de deveres, constituindo sua modificação ilegítima uma violação de direitos básicos, em tese acompanhada de violência, que produz situações fáticas de insegurança e criminalidade. É um processo, ou seja, uma sequência contínua de fatos ou execução de medidas necessárias que apresentam certa unidade ou que se apresenta com certa regularidade, que compartilha uma visão central em componentes preventivos, repressivos, judiciais, de saúde e aspectos sociais. É um processo sistêmico, pela necessidade da integração de um conjunto de conhecimentos e ferramentas estatais que devem interagir num mesmo ponto de vista, compromissos e objetivos.

A missão de recriar um novo modelo de segurança pública no Brasil obriga-nos a refletir sobre o modelo vigente e o modelo proposto no sentido de avaliar a proposta apresentada, sobretudo na defesa das garantias individuais e coletivas com intuito de contribuir com a perspectiva de promover a democracia brasileira com intuito de alcançar a sua maturidade.

Falar da política de segurança no Brasil implica necessariamente falar das relações federativas e sua competência inscrita na Constituição Federal de 1988, que tem sido marcada por uma complexa tessitura, de avanços e retrocessos, com tendências de descentralização, mas com forte centralidade do poder central. O exercício dessas competências se constitui de algumas atribuições elementares dentre outras de não menos importância, como a direção da administração pública bem como as concernentes da segurança interna e internacional, a preservação da ordem institucional e a harmonia das relações federativas.

A competência comum, também é conhecida como competência concorrente,²⁷ expressa no art. 23 da Carta Magna vigente. Condensam preceitos e recomendações dirigidas aos entes federativos, traduzindo intenções programáticas do constituinte, reunidas em um conjunto de normas não uniformes, muitas com características de fragmentos que foram reunidos na regra geral por falta de outra localização mais adequada. Em seu teor se traduz o cooperativismo idealizado pelo Estado Federal brasileiro objeto da preocupação comum dos quatro níveis de governo, na seara de recursos públicos e peculiaridades de cada um, no que diz respeito às matérias administrativas.

Essa previsibilidade Constitucional inaugurou a atribuição da Competência Administrativa separada automaticamente da Competência legislativa concorrente, visando à perspectiva do Estado Constitucional Cooperativo. MUKAI (1991, p.711 e ss.) reitera que *a expressão do desejo dos membros da Constituinte é de alcançar um federalismo cooperativo*. Esclarece que esse dispositivo não significa que lei federal possa determinar a estados e municípios que se abstenham ou ajam em certo sentido, pois tal comportamento representaria um desrespeito ilícito da autonomia constitucionalmente garantida a tais entes.

Segundo ALMEIDA (2007), são previstas nesse artigo tarefas cujo cumprimento

27 A competência material do artigo 23 foi designada como competência comum, termo que, no caso, tem o mesmo sentido de concorrente. (Fernanda Dias Menezes de Almeida. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 112-113).

a todos deve incumbir, por isso que voltadas à defesa de valores que, sem o concurso da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o constituinte entendeu que não poderiam ser adequadamente preservados. É claro que essa cooperação dentre os programas de governo em todos os níveis da federação se constitui em algo natural, o que se pretende averiguar *in concreto* é se no exercício de sua autonomia política e administrativa as ordens periféricas atuam com independência no exercício dessas competências, e em que grau, porque isso certamente trará uma mudança significativa no sistema administrativo brasileiro.

A Segurança Pública é uma das áreas mais afetadas pela não regulamentação do art. 23, Parágrafo Único da Carta de 1988 que define a competência concorrente dos entes da federação, relativos às funções, direitos e deveres que cada ente passa a disputar em razão dos encargos ou serviços públicos pelos quais são responsáveis legalmente.

Agravando ainda mais esse quadro, a Constituição estabelece ainda que a segurança pública é “dever do Estado”, sendo exercida pelos seguintes órgãos; polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpo de bombeiros militares (art. 144, VII da CF/88), ou seja, a Carta Fundamental envolve órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, que tenham que atuar com alto grau de autonomia e discricionariedade, o que se constitui por si só, num dos principais desafios na área, pois articular e integrar essas forças numa política cooperativa envolveria um enorme desafio para Estado.

Entendemos que o exercício das competências materiais deve ser norteadada pelo juízo de colaboração entre as pessoas político-administrativas, tão quanto suas normas devem visar a cooperação entre os entes federativos, mas também é certo que as leis complementares de que se espera a forma de conduzir harmoniosamente o *modus operandi* não pode de forma alguma desatender os ditames constitucionais de repartição de competências, porque conduzem e limitam o auxílio de cada qual na espécie, bem como não tem o condão de definir a hierarquia cooperativa dentro da federação.²⁸

O Pacote dos Projetos de Lei Anticrime apresentado pelo Ministro da Justiça e Segurança Pública (Sérgio Fernando Moro, 2019) tem como objetivo adequar a legislação vigente à realidade atual, dar mais agilidade no cumprimento de penas, tornar o Estado mais eficiente e diminuir a sensação de impunidade. Como enfatizou o ministro “Procuramos identificar pontos da legislação que impedem um combate mais efetivo a esses crimes”.²⁹

Conforme destacou, as medidas incluem alterações em 14 leis, como o Código Pe-

28 Fernando Abrúcio enfatiza que não é uma questão de detalhamento constitucional, mas de exatidão. Visto que a indefinição das fronteiras de competências, principalmente entre os Estados e Municípios, dificulta a responsabilização das instancias subnacionais pelas políticas públicas. A confusão intergovenamental gerada pelas competências comuns pode ocasionar a duplicação de esforços e um aumento no custo dos serviços públicos, sem que necessariamente haja um aumento de eficiência (Fernando Abrúcio. *Descentralização e Pacto Federativo*. São Paulo, 1993, p. 2 s).

29 Fala do Ministro Sérgio Moro: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1550594052.63> (Acesso em: 22/10/2020)

nal, o Código de Processo Penal, a Lei de Execução Penal, a Lei de Crimes Hediondos e o Código Eleitoral, entre outras. O projeto inicial foi desmembrado em três Projetos tomando como referencial o direito material (crimes propriamente ditos), a legislação especial (eleitoral) e o direito processual (procedimentos), que cria novos métodos de investigação e muda a legislação processual a fim de evitar a ocorrência de processos que nunca são concluídos.

Muito embora tenha havido críticas ao desmembramento referente à legislação eleitoral, em razão do entendimento de ser ou não o “Caixa Dois” considerado crime, segundo o ministro, após discussões com vários setores, a questão do “caixa dois” deveria ser tratada em projeto de lei à parte dos que cuidam do combate ao crime organizado e à corrupção, atendendo assim as reclamações de agentes políticos que enfatizaram “que caixa dois é um crime grave, mas não tem a mesma gravidade que corrupção, crime organizado ou crimes com grave violência a pessoa”.³⁰ Nessa perspectiva, mesmo atendendo a reivindicação proposta, o ministro enfatizou, que os três projetos seriam apresentados conjuntamente.

Analisando a proposta apresentada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública que trata de alteração na legislação infraconstitucional, entendemos que a mesma prevê diretamente influência na pragmaticidade de prevenção e combate aos crimes de corrupção, ao crime organizado e aos crimes de grave violência à pessoa, mas ficam sem efeitos pois tratam de direitos fundamentais, normas Constitucionais que são hierarquicamente superiores. Os projetos contam com medidas para assegurar o cumprimento da condenação após julgamento em segunda instância,³¹ aumentar a efetividade do Tribunal do Júri, alterar as regras do julgamento de embargos infringentes, medidas relacionadas à legítima defesa, para alterar o conceito de organização criminosa.

Também são propostas alterações que visam elevar penas em crimes relativos à arma de fogo, aprimorar o confisco de produto do crime e permitir o uso do bem apreendido pelos órgãos de segurança pública, evitar a prescrição, reformar o crime de resistência e introduzir soluções negociadas no Código de Processo Penal e na Lei de Improbidade. Além disso, o conjunto de textos propõe alterações para alterar o regime de interrogatório por videoconferência, dificultar a soltura de criminosos habituais, alterar o regimento jurídico dos presídios federais, aprimorar a investigação de crimes e introduzir a figura do “informante do bem” (whistleblower), programa caracterizado por três termos, *colaboração, proteção e recompensa*, que institui o informante voluntário e de boa-fé de condutas ilícitas ou antiéticas em organizações públicas ou privadas, por terceiros não envolvidos

30 Comentário do Ministro da Justiça e Segurança Pública Sérgio Fernando Moro em 19/02/2019, em coletiva de imprensa. <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2019-02-19/sergio-moro-caixa-dois.html> (Acesso em 22/10/2020)

31 A polêmica em torno da questão está na mudança de posicionamento do STF por conta da nova redação do art. 283 do CPP e sua constitucionalidade e da proposta seguinte de PEC 199/19 que prevê o cumprimento imediato de pena pelo réu condenado em segunda instância, levando a corte constitucional a se manifestar novamente. Os posicionamentos divergentes deixam claro que o embate ainda se estenderá de forma acalorada. Nessa perspectiva, espera-se que o êxito seja da democracia.

nos fatos — diferentemente da colaboração premiada.

Avaliando preliminarmente o Projeto apresentado, percebemos que este não contempla qualquer proposta de alteração da Constituição Federal de qualquer dos pontos chaves elencados na problemática da segurança pública como política de Estado, seja na regulamentação das funções e recursos, na coordenação da execução das políticas, sob a supervisão de um ente federativo, como o já existente em relação à saúde (SUS) e à Educação (Fundeb), ou de atendimento as metas da Agenda 2030. Diante da complexidade e do impacto da política de segurança proposta ainda é preciso refletir sobre as proposições trazidas no texto com intuito de alcançar objetivos necessários a ser implementados como política de Estado, o que elas infelizmente, não trazem.

No caso, a União teria um papel ativo na formação de gestores e agentes de segurança pública e na produção e disseminação de informações, bem como na avaliação das políticas públicas na área de segurança pública, ou seja, a proposta deveria conter uma remodelação do pacto federativo nessa área, estabelecendo que na Constituição a segurança pública seja atribuição compartilhada ente os três níveis de governo, explicitando que o governo federal conduza uma verdadeira política de segurança, completa e abrangente, e que institua como se dará o financiamento de todo o sistema.

Outro ponto que merece destaque é quanto aos objetivos de desenvolvimento sustentável previsto na Agenda 2030 da ONU – Organização das Nações Unidas, um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal,³² onde os países se comprometem a tomar medidas ousadas e transformadoras para promover o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 (quinze) anos sem deixar ninguém para trás. São 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS, com metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro. Em sede de segurança pública, entendemos que o objetivo 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes são o que melhor se enquadra nossa análise, uma vez que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis, ou seja, o fortalecimento institucional na ideia de uma cooperação federativa em todos os níveis do Estado, e de cooperação Internacional que possam juntas atuar com intuito de sanar os problemas da segurança pública para a construção de capacidades em todos os níveis (resolução dos problemas que devem ser enfrentados por meio de uma coordenação de pensamento único e unificado), para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime.

A discussão sobre o tema é longo, sendo certo é que, se configura nele o complexo estrutural da federação brasileira, havendo um compartilhamento da União com as demais entidades federativas na execução das tarefas. Dessa forma, a pergunta que devemos deixar em aberto para a evolução do caminho dessa proposta apresentada de alteração de

diversos ordenamentos para a solução de problemas de segurança e violência é, será que conseguiremos avanços com intuito de alcançar os objetivos elencados na proposta no que diz respeito às atribuições e responsabilidades dos encargos da segurança pública no Brasil em face de suas peculiaridades?

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi exposto no estudo foi possível verificar que o projeto apresentado não contemplou a proposta de alteração da Constituição ou de pontos-chaves na problemática da segurança pública como política de Estado, trouxe incursões significativas de alteração legislativa com intuito de adequar a legislação vigente à realidade atual, dando mais agilidade no cumprimento de penas, com intuito de tornar o Estado mais eficiente e diminuir a sensação de impunidade.

Aguardamos um papel ativo por intermédio do ente nacional na coordenação dos atores da segurança pública, entendendo que a proposta deveria conter uma remodelação do pacto federativo na segurança pública por meio de atribuições compartilhadas entre os níveis de governo, uma vez que demonstrado que a avaliação de impacto é negativa. Lembrando ainda que dentre os objetivos elencados pela Agenda 2030 de objetivos de desenvolvimento sustentável não caminhamos para o cumprimento dessa agenda. Reiterando que para a solução de problemas de segurança e violência será necessário avanços nas relações intergovernamentais com intuito de alcançar os objetivos elencados quanto às atribuições e responsabilidades da segurança pública no Brasil em face de suas peculiaridades. Mas, o que impede que essas metas sejam construídas no Brasil? Será agenda do Governo? porque uma coisa é ter os grupos de pressão por um determinado objetivo. Outra coisa é esse objetivo entrar verdadeiramente na agenda do Governo.

Em síntese, vemos que uma coisa é ter os grupos de pressão por um determinado objetivo, outra é esse objetivo estar verdadeiramente na agenda do Governo. Nessa perspectiva entendemos que em sede de avaliação política de segurança, não há impacto com a proposta. Enquanto não se vislumbrar a segurança pública como política de Estado e a cooperação interfederativa como *modus operandi* que vise transpassar o *status* constitucional de mera retórica de políticas eleitoreiras, com intuito de avocar o papel de ente institucionalizador apto à implementação de políticas públicas efetivas que visa caminhar para um amadurecimento político da democracia e do próprio Estado brasileiro, continuaremos retrocedendo na política de segurança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando. **Descentralização e Pacto Federativo**. São Paulo, 1993.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 59.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. **Política de assistência social no Brasil: uma análise a partir das tipologias de políticas públicas**. 2014. 207p. Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DE BRUNHOFF, Suzane. **Estado e capital. Uma análise da política econômica**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 1985.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. n.21, jun.2000, p.211-259.

FIGUEIREDO, Marcus; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência. **Análise & Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, set./dez. 1986.

FONSECA, Francisco. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cad. Ebape.br**, Rio de Janeiro/RJ, v.11, set./nov. 2013, p.402-418.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'Etat em action: politiques publiques et corporatismes**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

MARSHALL, T. H. **Política social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENDES, Gilmar. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito constitucional**. In: O Poder Executivo. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENY, Ives; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas publicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MUKAI, Toshio. **As Competências dos entes federativos na Constituição de 1988**. São Paulo: Boletim de Direito Administrativo, dez. 1991.

MULLER, Pierre; Surel, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

OFFE, Claus. The theory of the capitalista state and the problem of policy formation: In: LINDEBERG, L. (ed.). **State and contradiction in modern capitalismo**. Lexington Books, Lexington, 1975.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

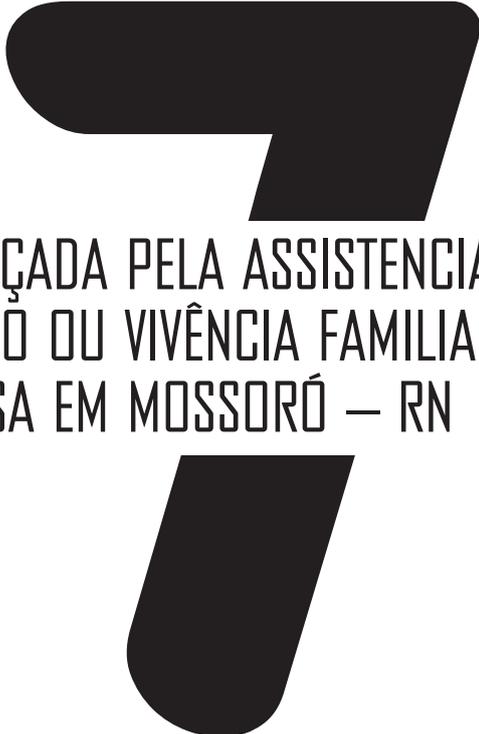
SILVA, Christian Luiz da, BASSI, Nadia Solange Schimidt. O uso de estudos prospectivos no processo de políticas públicas. **R. Políticas Públicas**, São Luiz/MA, v.15, jul./dez. 2011, p.315-325.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Pesquisa avaliativa aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora; São Luis, MA: Gaep, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologia**, Porto Alegre/RS, v. 8, n.16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Políticas públicas: introdução às atividades e análise**. Natal, RN: EDUFRN, 2009.

SOUZA, Lincoln Moraes de. Comentando as classificações de políticas públicas. **Revista Cronos**, Natal/RN, v.11, jul/ago. 2010, p.161-197.



SEGURANÇA AFIANÇADA PELA ASSISTENCIA SOCIAL DE CONVÍVIO OU VIVÊNCIA FAMILIAR DA PESSOA IDOSA EM MOSSORÓ – RN

Mônica Helena da Silva Queiroz³³

Suzaneide Silva³⁴

RESUMO

As discussões ora elencadas são resultados das investigações ocorridas através do projeto de pesquisa titulado “Mapeando a rede de proteção pública municipal de defesa da pessoa idosa: estratégias de atendimento no município de Mossoró no âmbito da

33 Bacharel em Curso de Serviço Social/FASSO/UERN, membro externo do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Terceira Idade – NEPTI/UERN, membro da Pesquisa institucional fluxo contínuo titulada Diagnóstico socioterritorial de município de Porto do Mangue: estratégia para identificação das vulnerabilidades no território, avaliação e revisão do Plano Municipal de Assistência social, coordenado pela Prof^a. Dra. Suzaneide Ferreira da Silva. Monografia Segurança de convívio ou vivência familiar e comunitária e social da pessoa idosa em Mossoró - RN: o que dizem os dados? Mônica Helena da Silva Queiroz. - Mossoró, 2019. 81p. Orientador(a): Profa. Dra. Maria do Perpétuo Socorro Rocha Sousa Severino. Monografia (Graduação em Serviço Social). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

34 Professora Dra. do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Direitos Sociais/FASSO/UERN, membro externo do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Terceira Idade – NEPTI/UERN, Coordenadora da Pesquisa institucional fluxo contínuo titulada Diagnóstico socioterritorial de município de Porto do Mangue: estratégia para identificação das vulnerabilidades no território, avaliação e revisão do Plano Municipal de Assistência social, coordenado; Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas (GEPP). Assessora Técnica na área de Políticas públicas para a população idosa e cuidados.

assistência social e saúde”³⁵³⁶, mas precisamente através do plano de trabalho “A Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa em Mossoró: Assistência Social em Pauta”. No qual buscou-se mapear a rede pública municipal de proteção e defesa da pessoa idosa enquanto estratégia de atendimento e materialização no município de Mossoró, âmbito da assistência social a partir do enfoque institucional, tendo como parâmetro à garantia dos direitos sociais da pessoa idosa assegurados através da oferta dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos existentes no município de Mossoró. Para tal adotou-se como indicativo para a análise os registros das ações contidas instrumento de coleta de dados - Registro Mensal de Atendimentos (RMA) preenchido pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e publicizados no sistema de monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e no Relatório da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Juventude. Em resultado identificamos a fragilidade da rede integral de atenção a pessoa idosa.

PALAVRAS-CHAVE: Idoso (a); Segurança do Convívio e Vivência Familiar.

ABSTRACT

The discussions listed above are the result of investigations that took place through the research project entitled “Mapping the municipal public protection network for the defense of the elderly: care strategies in the municipality of Mossoró in the scope of social assistance and health”, but precisely through the plan “The National Network for the Protection and Defense of the Elderly in Mossoró: Social Assistance in the Agenda”. In which we sought to map the municipal public network for the protection and defense of the elderly as a service and materialization strategy in the municipality of Mossoró, within the scope of social assistance based on the institutional approach, with the guarantee of the social rights of the elderly guaranteed through the provision of coexistence services and strengthening existing links in the municipality of Mossoró. For this purpose, the records of the actions contained in the data collection instrument - Monthly Service Record (RMA), filled out by the Social Assistance Reference Centers (CRAS) and published in the monitoring system of the Secretariat for Evaluation and Information Management

35 Aprovado pelo Programa Institucional de Iniciação Científica da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte Aprovado inicialmente no Edital PIBIC 2017/2018 - EDITAL Nº 003/2016-DPI/PROPEG/UERN. EDITAL PIBIC Nº 001/2019 - PROPEG/UERN, Coordenado pela prof^a. Dra. Suzaneide Ferreira da Silva – Docente do Curso de Serviço Social/FASSO /UERN, com a participação da bolsista Mônica Helena da Silva Queiroz – Discente do Curso de Serviço Social/FASSO/UERN e da colaboradora Emanuelle Monaliza de Sousa Gomes – Discente do Curso de Serviço Social/FASSO/UERN

36 Programa Institucional de Iniciação Científica da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. EDITAL PIBIC Nº 001/2019 - PROPEG/UERN, Coordenado pela prof^a. Dra. Suzaneide Ferreira da Silva – Docente do Curso de Serviço Social/FASSO /UERN, com a participação da bolsista Mônica Helena da Silva Queiroz – Discente do Curso de Serviço Social/FASSO /UERN e da colaboradora Emanuelle Monaliza de Sousa Gomes – Discente do Curso de Serviço Social/FASSO/UERN.

(SAGI) and in the Report of the Municipal Secretariat for Social Development and Youth.

KEYWORDS: Elderly; Safety of Conviviality and Family Experience

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Assistência social define três seguranças a serem garantidas pela proteção social básica que são: segurança de acolhida, segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social e a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social. Estas seguranças aprofundadas representam a garantia dos direitos a todos aqueles que precisam de proteção social. No entanto em virtude do objeto de estudo deste, delimitamos nosso foco de investigação para a terceira segurança, haja vista, está se aproximar do objetivo da pesquisa que é mapear a rede pública municipal de proteção e defesa da pessoa idosa enquanto estratégia de atendimento e materialização da rede no município de Mossoró no âmbito da assistência social e saúde a partir do enfoque institucional, tendo como parâmetro a garantia dos direitos sociais da pessoa idosa.

Nesse cenário, a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa – RENADI discutida e construída durante a I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, realizada em 2006 orientou o processo investigativo, assim como a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), Política Nacional da Assistência Social – PNAS (2004), o Sistema Único de Assistência social – SUAS (2005), a Política Nacional do Idoso – PNI (1994), o Estatuto do Idoso (2003), o Caderno de Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais - Resolução CNAS nº 109 de 11 de novembro de 2009, entre outros instrumentos normativos que nortearam as análises ora pretendidas.

A segurança de convívio ou vivência familiar e comunitária da pessoa idosa em Mossoró-RN visa fomentar a discussão sobre os Serviços de Convivência e Fortalecimentos de Vínculos (SCFV) com foco na pessoa idosa a partir das políticas públicas sociais que buscam a garantia de direitos a este segmento populacional, o qual se constitui um segmento vulnerável dado as condições de fragilidades sociais e familiares de vínculos e de desigualdades sociais, econômicas, culturais, entre outras.

Sendo assim, temos como objetivo analisar os dados publicizados sobre os serviços ofertados na assistência social em relação ao convívio ou vivência familiar, comunitária e social a partir dos apontamentos das ações no Registro Mensal de Atendimentos (RMA) preenchido pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e no Relatório da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Juventude ano 2018 em relação aos serviços destinados a pessoa idosa, comparando-os aos parâmetros dos Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para a Pessoa Idosa (SCFVI).

METODOLOGIA

Para a construção metodológica, tivemos como norte a revisão de literatura, ado-

tando como categorias teóricas a pessoa idosa e a segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social. Nesse tivemos como aporte teórico: Teixeira (2008), Rauth e Py (2016), Beauvoir (1990), Borges (2004), Neri (2008), Camarano (2004), Silva (2008), Alcântara, Camarano e Giacomini (2016); entre outros. Quanto à pesquisa documental, destacamos o marco regulatório em relação a garantia de direitos, com foco nas legislações acerca das políticas públicas sociais, tais como: LOAS (1993), PNI (1994), PNAS (2004), NOB/SUAS (2005).

Nesse contexto, entendemos que pesquisa documental, de acordo com Sá-Silva, Almeida, Guidani (2009, p.6) “[...] caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagem de jornais, revistas [...]”. Assim, buscou-se no RMA publicizados no site do Ministério de Cidadania, no Relatório da Secretaria de Desenvolvimento Social e Juventude (SDSJ), entre outros analisados com base na análise de conteúdo.

A análise de conteúdo tece propósito na pesquisa possibilitar o processo de interpretação e de inferências sobre as informações contidas nos documentos supracitados, desvelando seu conteúdo manifesto e latente (SILVA, 2013), haja vista ser esta,

a adoção dessa técnica [...] traz consigo a contemplação de elementos sócio históricos, que para sua compreensão, tornam necessários interpretações que vão além de fundamentações em frequências/percentuais caso tenha-se como objeto a aproximação da apreensão da realidade, mesmo que seja de uma forma inacabada (SILVA, 2013, p. 12-13)

Inicialmente optamos por sistematizar a análise pelas informações contidas nos RMAs dos 13 CRAS e no Relatório Anual da SDSJ 2018, objetivando extrair as informações específicas em cada documento, em relação ao serviço de convivência para pessoa idosa cujos resultados auxiliarão na formulação de políticas públicas sociais de proteção e cuidados a pessoa idosa.

BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS DIRECIONADAS A POPULAÇÃO IDOSA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

A Constituição Federal de 1988 se tornou um divisor de águas. No Brasil, essa temática foi ganhando maior destaque e trouxe avanços, no campo da proteção social a partir do seu art. 194, que trata da política de seguridade social, direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social, através de um conjunto integrado de ações de iniciativas dos poderes públicos e da sociedade. No art. 203, identifica-se os fundamentos da política de assistência social que será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos, no inciso I – “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice” e no V – “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que

comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 1988, p. 122).

Nesse primeiro momento, as principais medidas adotadas foram no sentido de garantir condições mínimas de vida para os cidadãos brasileiros, estando atreladas à criação do sistema de proteção social, que reconhece os direitos sociais de todos os cidadãos e torna o Estado responsável por garantir esses direitos. Para tal, destacamos o art. 230, da Constituição Federal, no qual “a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida” (Op. cit. p. 132).

No entanto, as legislações específicas à proteção social à pessoa idosa têm a incumbência de garantir a efetivação das demandas sociais desta população no campo das políticas públicas de maneira mais abrangentes. Portanto, consideramos importante que se conheça a trajetória das políticas e normativas direcionadas à garantia de direitos desse grupo etário. A Lei Orgânica da Assistência Social, Lei Nº 8.742/93, de 7 de dezembro³⁷, regulamenta e estabelece normas e critérios para a organização da assistência social. Em seu art. 2º a LOAS,

Parágrafo único. [...] a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011). (Lei Nº 8.742/93).

Esta lei garante a equivalência de atendimento a zona urbana e rural tendo por base os seguintes princípios, conforme art. 4º da Lei 8.742/93,

Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; o respeito à dignidade do cidadão, a sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade; a **convivência familiar e comunitária**, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão [...]. (BRASIL, 1993, p. 8 – GRIFO NOSSO)

Os princípios ora elencados retratam a busca pela efetivação dos direitos da pessoa idosa em sua integralidade, não se remetendo apenas à assistência social, mas sim à lógica da intersetorialidade e à integralidade entre as políticas públicas.

Em complementariedade, temos a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004.p.32) que é regida pelos mesmos princípios, o que tem aprimorado a rede de proteção e promoção social regulamentada pela LOAS. Em 2005, regulamenta-se a Norma

Operacional Básica - NOB/SUAS apresentada pela Secretaria Nacional de Assistência Social Básica – que disciplina a gestão pública da política de assistência social quanto ao:

a) Caráter do SUAS; b) Funções da política pública de assistência social para extensão da proteção social brasileira; c) níveis de gestão do SUAS; d) Instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS; e) Financiamento; f) Regras de transição (NOB/SUAS, 2005, p. 12).

Nesta destaca-se em seus princípios,

[...] articulação interinstitucional entre competências e ações com os demais sistemas de direito humanos, em específico com aqueles de defesa de direitos de crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, negros e outras minorias; proteção às vítimas de exploração e violência; adolescentes ameaçados de morte, promoção do direito de convivência familiar; [...] (NOB/SUAS, 2005, p. 15).

A pessoa idosa, assim como os demais segmentos está incluída no cerne da política de proteção social de assistência social, visto que aborda o desenvolvimento humano e os direitos de cidadania, tendo por garantias:

A segurança de sobrevivência refere-se à garantia de uma renda monetária mínima que assegure a sobrevivência de populações que encontrem limitações de rendimento ou de autonomia. É o caso de pessoas com deficiência, idosos, desempregados e famílias numerosas ou sem garantia de condições básicas de vida. **A segurança de acolhida** diz respeito à garantia de provisões básicas, em especial aquelas que se referem aos direitos de alimentação, vestuário e abrigo. Alguns indivíduos, em razão de idade, deficiência, situações de violência familiar ou social, abandono, alcoolismo, entre outras situações, podem demandar acolhida. A terceira segurança está relacionada ao **convívio e vivência familiar** que busca o enfrentamento de situações de perda de relações e exclusão. (PNAS, 2004, p. 31/32 GRIFO NOSSO).

Observa-se que essas seguranças abordam um número considerável de programas, projetos, serviços e benefícios, sendo assim, delimitamos para a terceira segurança convívio e vivência familiar, haja vista a segurança predominante nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. Extrapolam as relações institucionais e familiares, abrindo o debate para o fato de que quanto as políticas e as ações institucionais precisam ampliar o leque de abordagem incluindo novas alternativas de possibilidades como é o caso da inserção das recomendações da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável³⁸, que

38 A nova Agenda é guiada pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito ao direito internacional. Fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos tratados internacionais de direitos humanos, na Declaração do Milênio e no documento final da Cúpula Mundial de 2005. É informada por outros instrumentos, tais como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. [...] Estamos anunciando hoje 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com 169 metas associadas que são integradas e indivisíveis. Nunca antes os líderes mundiais compromete-

através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável destacamos os que se vinculam e estão diretamente conectados a convivência e convívio familiar e comunitário que são: o objetivo 3. assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades e o objetivo 16. promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Outro aspecto relevante para a delimitação deste estudo é a Política Nacional do Idoso - PNI (Lei Nº 8.842/94, 4 de janeiro de 1994), fruto de muitas discussões e lutas, que contaram com a participação de vários segmentos governamentais, sociedade civil e movimentos sociais, que juntos lutaram para a ampliação dos direitos deste seguimento, e também servindo de instrumento para esclarecimento e conscientização da pessoa idosa em relação a efetivação dos seus direitos.

A Lei Nº 8.842/94, 4 de janeiro de 1994, em seu capítulo I, da finalidade, no art. 1º, diz que a política nacional do idoso tem por objetivo “assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade”. Em seu art. 3º destaca-se os seguintes princípios:

- I. A família, a sociedade e o estado têm o dever de assegurar ao idoso todos os direitos da cidadania, garantindo sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida;
- II. O processo de envelhecimento diz respeito à sociedade em geral, devendo ser objeto de conhecimento e informação para todos;
- III. O idoso não deve sofrer discriminação de qualquer natureza;
- IV. O idoso deve ser o principal agente e o destinatário das transformações a serem efetivadas através desta política;
- V. As diferenças econômicas, sociais, regionais e, particularmente, as contradições entre o meio rural e o urbano do Brasil deverão ser observadas pelos

teram-se à ação comum e a um esforço via uma agenda política tão ampla e universal. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos Objetivo 9. Construir infraestruturas robustas, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos Objetivo 14. Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

poderes públicos e pela sociedade em geral, na aplicação desta Lei. (BRASIL, 1994, p.6)

Tais princípios norteiam a garantia e a efetivação dos direitos dos idosos, objetivando ao máximo sua manutenção na comunidade, junto à família, da forma mais digna e confortável possível, fazendo valer o que é estabelecido nesta lei. Além desta, ampliamos a discussão do marco regulatório agregando o Estatuto do idoso, que foi sancionado através da Lei 10.741, aprovada no dia 1º de outubro de 2003, que consolida os direitos já assegurados na Constituição Federal de 1988 no trato da proteção social a pessoa idosa em situação de risco social.

O Estatuto do Idoso é um dos principais instrumentos de garantia dos direitos do idoso, conforme seu art. 3, que trata da proteção considerando ser

[...] obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do poder público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e a convivência familiar e comunitária (2003, p. 11).

Trata-se de uma conquista para a efetivação de tais direitos, especialmente por tentar proteger e formar uma base para a reivindicação de todos (família, sociedade e Estado) para o amparo e respeito aos idosos, assim, tem o propósito de assegurar os direitos sociais às pessoas idosas. Com essa lei, foi permitida ao Ministério Público atuar de forma rápida em favor da efetivação dos direitos dos longevos (BRASIL, 2003).

O Estatuto não apenas acrescenta novos dispositivos ao PNI, mas consolida os direitos já assegurados na Constituição Federal de 1988, sobretudo na proteção ao idoso em situação de risco social. Todavia, reforçamos o fato de que a família sozinha não pode e deve ser a única responsável pela garantia de direitos da pessoa idosa, principalmente em períodos de isolamento social ou de vulnerabilidade extrema em que as pessoas vivem na atualidade decorrente da pandemia do coronavírus -19.

Sabe-se também que a pessoa idosa está inserida no grupo de risco e em decorrência desse fato estes sujeitos também têm enfrentados diversos preconceitos. De acordo com uma cartilha elaborada pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRP) salientou que a condição de vulnerabilidade para a pessoa idosa advém do processo de “alterações do sistema imunológico dos idosos, diminuindo a capacidade de defesa do corpo para as infecções, tanto bacterianas como virais”(2020,p.15), os preconceitos aos quais nos referimos são em virtude desse grupo etário ter sido e ainda continua sendo motivo de “chacota” com vídeos e outros formatos digitais que circulam nas redes sociais aonde idosos “tentam fugir” de suas residências ou também com divulgação de “memes com a polícia vai te carregar ou veia doida querendo fugir” que de uma certa forma responsabilizavam a pessoa idosa se saíssem de casa pela propagação do vírus como se com restante da população não estivesse com riscos de contaminação, na verdade esses materiais divulgados acarretam estereótipos negativos e acabam sendo motivos de risadas para outros. São vídeos cômicos que fragilizam e banalizam a fragilidade de direitos, respeito

e discriminação por com a pessoa idosa. Todos esses aspectos respingam no cotidiano institucional em que se materializam o trabalho social com as pessoas idosas nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos.

O TRABALHO SOCIAL E AS PRÁTICAS SOCIOASSISTENCIAIS DO CONVÍVIO E VIVÊNCIA DA PESSOA IDOSA NO SCFVI EM MOSSORÓ

Para entender como se efetiva o trabalho social e as práticas voltadas à convivência e ao fortalecimento de vínculo da pessoa idosa, faz-se necessário explicitar como estão organizados os serviços socioassistenciais, em conformidade ao Caderno de Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2009), a partir das proteções sociais.

A assistência social a partir do trabalho social deveria proporcionar aos usuários o acesso ao direito, ao serviço de qualidade, “[...] em oposição à perspectiva disciplinadora; e a tensão entre diferentes concepções de família e de incorporação da família na política social” (ANDRADE & MATIAS, 2009, p.13). Isto é, deve assegurar a segurança de convívio vinculada à garantia do direito à convivência familiar e comunitária, com foco no ciclo etário.

No entanto, Sposati (2009) discute a convivência comunitária ampliando o foco de entendimento para os aspectos de espaço de coesão, em que estão em risco as famílias, em questão as pessoas idosas e os trabalhadores que também se encontram vulneráveis frente a dinâmica dos territórios em que atuam.

Desse modo, diz-se que a segregação espacial, isto é, a vida em territórios urbanos ou rurais com precários acessos e infraestrutura representa fatores de risco e/ou agravadores das vulnerabilidades de famílias e de pessoas. Outro campo de risco está nos padrões de coesão e convivência familiar, comunitária e social. Os fenômenos de isolamento, desagregação, desfiliação, ausência de pertencimento, discriminação, apartação, exclusão são todos provocadores de sequelas e danos ou de privações e fragilidades. As contingências da natureza, como enchentes, desabamentos, também são vitimizadoras, tornando as populações que vivem em áreas ribeirinhas ou em regiões sujeitas a deslizamentos bastante vulneráveis. Há ainda que se considerar campos polêmicos como altos fatores de risco que são o da etnia, do gênero, da religião, da orientação sexual. [...]. (SPOSATI, 2009, p.29)

Entra em cena a compreensão de vulnerabilidade e risco social. Sposati(2009) considera que devemos entender como está relacionada a vulnerabilidade social a um dado risco social

Para encontrar outra aplicação, é preciso construir o sentido de vulnerabilidade social relacionada a um dado risco social. Nessa ótica o sentido é de ser vulnerável a uma dada ocorrência, estar mais sujeito por algumas vivências e capacidades já instaladas. Do ponto de vista biológico, a vulnerabilidade inclui a ideia de estar mais predisposto a que ocorra algo. E é necessário eliminar a vulnerabilidade substituindo-a por força/resistência bem como eliminar os fatores de risco. A ideia de vulnerabilidade social indica uma predisposição à precarização, vitimização, agressão (2009, p. 33).

Embora as situações de risco não sejam objeto de investigação nesse trabalho, é relevante a sua abordagem, visto que a proteção social não se esgota no campo dos direitos. Para Oliveira, “ainda que políticas sociais públicas sejam uma das exigências mais prementes para a atenuação de várias vulnerabilidades, elas não esgotam o repertório de ações que se situa muito mais no campo dos direitos” (1995, p.14). Frente a tais perspectivas, delimitamos a proteção social básica, isto é, ao campo da promoção social fortalecendo os vínculos familiares e comunitários.

No caso, a Proteção Social Básica (PSB) compreende: 1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. (MDS, 2014, p.12).

A PSB tem como objetivo

a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Presta atendimento e acompanhamento socioassistencial a famílias e indivíduos em públicos (PNAS, 2004 p.33).

A complexidade dos serviços ofertados através da PSB exigiu a delimitação para serviços ofertados à população no CRAS, que são três: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF³⁹, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo - SCFV de acordo com a faixa etária, Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas Idosas e Deficientes (BRASIL, 2014). Esse último não ofertado aqui em Mossoró.

Frente ao exposto, optamos por priorizar o trabalho social e as práticas relacionadas à segurança de convívio e convivência familiar da pessoa idosa nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculo por compreender uma problemática relevante a garantia dos direitos da pessoa idosa; por fazer parte do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Terceira Idade e por estar diretamente vinculada a pesquisa da qual fazia parte, muito embora seja um fragmento da realidade estudada, compreende uma possibilidade de reflexão de novas possibilidades, a partir da articulação a outras políticas, outras possibilidades estratégicas de articulação as demais seguranças afiançadas, dentre as quais reforçamos os ODM.

Os serviços socioassistenciais desenvolvidos na política de assistência social têm como parâmetro as deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social, a qual contém as estratégias e metas contidas no Plano Decenal da Assistência Social, em que o SUAS busca expandir a oferta dos serviços socioassistenciais conforme a necessidade da

39 O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo (BRASIL, 2012, p.12).

população, assim como no decálogo socioassistencial, os quais demandam os dez direitos socioassistenciais, dentre estes destacamos o 6º que se trata do

Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social: Direito, do usuário e usuária, em todas as etapas do ciclo da vida a ter valorizada a possibilidade de se manter sob convívio familiar, quer seja na família biológica ou construída, e à precedência do convívio social e comunitário às soluções institucionalizadas. (CNAS, 2005, p.1)

Este direito busca a garantia da convivência familiar, comunitária e social, respeitando o ciclo de vida, ou seja, a intergeracionalidade. A Assistência Social oferece programas e serviços socioassistenciais para os usuários e suas famílias. São atividades continuadas que visam à melhoria de vida e cujas ações estejam voltadas para atender as necessidades básicas da população, observando os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos na LOAS. Portanto, as políticas de vários setores devem ser articuladas para a prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social que afetam os indivíduos e as famílias.

De acordo com a PNAS

A segurança da vivência familiar ou a segurança do convívio é uma das necessidades a ser preenchida pela política de assistência social. Isto supõe a não aceitação de situações de reclusão, de situações de perda das relações. É próprio da natureza humana o comportamento gregário. É na relação que o ser cria sua identidade e reconhece a sua subjetividade. A dimensão societária da vida desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios. As barreiras relacionais criadas por questões individuais, grupais, sociais por discriminação ou múltiplas inaceitações ou intolerâncias estão no campo do convívio humano. A dimensão multicultural, intergeracional, interterritoriais, intersubjetivas, entre outras, devem ser ressaltadas na perspectiva do direito ao convívio (PNAS, 2004, p.32)

No entanto, as seguranças são necessidades e devem ser garantidas pela política de assistência social, ressaltadas na concepção de direito ao convívio. A Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009) recomenda que os Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo para Idosos, devem

ter por foco o desenvolvimento de atividades que contribuam no processo de envelhecimento saudável, no desenvolvimento da autonomia e de sociabilidades, no fortalecimento dos vínculos familiares e do convívio comunitário e na prevenção de situações de risco social. A intervenção social deve estar pautada nas características, interesses e demandas dessa faixa etária e considerar que a vivência em grupo, as experimentações artísticas, culturais, esportivas e de lazer e a valorização das experiências vividas constituem formas privilegiadas de expressão, interação e proteção social. Devem incluir vivências que valorizam suas experiências e que estimulem e potencialize a condição de escolher e decidir (BRASIL, 2009, p.28).

Frente ao exposto, reforçamos o fato do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) por estar localizado no território e por ter a equipe de referência deve referenciar as ações dos SCFV para que de forma territorializada faça articulações com a rede socio-

assistencial para a prestação de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social. A sua relevância enquanto equipamento social está presente na Resolução CNAS Nº 13, de 13 de maio de 2014,

Todos os serviços da proteção social básica, desenvolvidos no território de abrangência do CRAS, em especial os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, bem como o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, devem ser a ele referenciados e manter articulação com o PAIF. É a partir do trabalho com famílias no serviço PAIF que se organizam os serviços referenciados ao CRAS. O referencialmente dos serviços socioassistenciais da proteção social básica ao CRAS possibilita a organização e hierarquização da rede socioassistencial no território, cumprindo a diretriz de descentralização da política de assistência social (op cit. p. 12).

Nessa lógica, o CRAS e os SCFV devem atuar de forma conjunta, numa relação articulada em rede socioassistencial, a qual de acordo com o MDS,

A construção de redes depende do estabelecimento de alguns fatores como o compartilhamento de intencionalidades, objetivos e valores. A adesão a uma rede só nasce em função de fatores que consigam reunir em torno de si as expectativas, necessidades e demandas de cada um dos diferentes participantes (BRASIL, 2008. p. 30).

Observa-se que este é um dos desafios de se trabalhar em rede, o compartilhamento de intencionalidades, de objetivos e metas inexitem para além do desenho da política. Assim como a intersetorialidade que passa a ser alvo de inúmeras discussões, principalmente no campo da implementação das políticas públicas. A grande demanda da população idosa em relação a esses serviços está relacionada ao SCFV. Todos os serviços ofertados pelo CRAS têm como recorte a abrangência territorial, que visa alcançar as famílias do território, que se encontram situação de vulnerabilidade e risco social.

Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras) (PNAS, 2004, p.33).

O SCFV, de acordo com

[...] possui um caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação de direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades dos usuários, com vista ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais [...]. Os usuários são organizados em grupos, a partir de faixas etárias, considerando as especificidades dos ciclos de vida. [...] é planejado de forma coletiva, contando com a participação ativa do técnico de referência, dos orientadores sociais e dos usuários. [...] de forma a estimular as trocas culturais e o compartilhamento de vivências; desenvolver junto aos usuários o sentimento de pertença e de identidade; e fortalecer os vínculos familiares, sempre sob a perspectiva de incentivar a socialização e a convivência familiar e comunitária (BRASIL/MDS, 2017 p.8).

Assim, é importante que não se perca de vista o caráter preventivo e proativo desse serviço que, possibilite fortalecer os vínculos familiares, criando oportunidades para que os usuários vivenciem momentos de autonomia e troca de experiências, incentive a socialização e previna as situações de riscos sociais.

Com base nas informações até então abordadas identificamos que nenhum dos SCFV é específico ou tem a denominação de SCFVI, são serviços voltados aos usuários em geral, não são especializados para a pessoa idosa. A Resolução nº 109 do CNAS, a Tipificação traz a seguinte definição de trabalho essencial ao SCFVI aos idosos, que são:

Acolhida; orientação e encaminhamentos; grupos de convívio e fortalecimento de vínculos; informação, comunicação e defesa de direitos; fortalecimento da função protetiva da família; mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio; informação; banco de dados de usuários e organizações; elaboração de relatórios e/ou prontuários; desenvolvimento do convívio familiar e comunitário; mobilização para a cidadania. (BRASIL, 2009, p. 13)

Por isso, a participação no SCFVI deve constituir-se em momentos bastante relevantes para os idosos, principalmente para aqueles que passaram a vida sem acessar espaços de convivência que os possibilitassem a informação, o conhecimento e a realização de atividades que os proporcionasse uma melhor qualidade de vida.

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)⁴⁰ desenvolveu um sistema de monitoramento dos serviços que permite à sociedade acompanhar a gestão pública municipal e estadual no campo da produção sobre políticas públicas, gastos públicos, contratos, pagamentos, quantidade e valor de benefícios, serviços e resultados de suas ações, atendendo a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011, que obriga os órgãos públicos a atender pedidos de informação de qualquer cidadão). Apesar de o sistema de monitoramento e avaliação serem ferramentas que têm por objetivos melhorar os programas sociais, existe uma diferença entre elas, são atividades diferentes.

A SAGI desenvolveu ferramentas informacionais para apoiar as atividades de gestão, monitoramento e avaliação de programas do Ministério da Cidadania. Além de sistemas para organização e integração de dados do Cadastro Único e de outras fontes de informação, a SAGI elabora aplicações com mapas, imagens de satélites e informações textuais para boletins automatizados. As ferramentas desenvolvidas pela SAGI são: Ferramentas para Coleta, Integração e Visualização de Dados, Instrumentos e Indicadores de Monitoramento, Avaliação, Capacitação e Disseminação, Ferramenta de Gestão Interna da SAGI. (ETEC-06-2011- Metodologia e processo de trabalho na Gestão da Informação-DGI-SAGI).

40 A é a unidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome responsável, por meio de pesquisas de avaliação, ferramentas informacionais e painéis de monitoramento, subsidiar técnicos e gestores para a tomada de decisões e aperfeiçoamento de seus programas e ações. Para desempenhar suas funções, a SAGI está organizada em quatro departamentos que trabalham de forma integrada: o Departamento de Avaliação, o Departamento de Monitoramento, o Departamento de Gestão da Informação e o Departamento de Formação e Disseminação (ESTUDO TÉCNICO, N.º 06/2011, p. 3)

A ferramenta do RMA/CRAS que possibilita a coleta, integração e visualização de dados compreende uma ferramenta que precisa ser alimentada mensalmente pelo gestor, a partir dos dados encaminhados pelos CRAS, dos atendimentos efetivados no equipamento. Tal procedimento viabiliza a uniformidade das informações em nível municipal, visto que esse sistema é utilizado para o monitoramento em nível nacional.

O RMA por ser um sistema eletrônico onde são registradas mensalmente as informações relativas aos serviços ofertados e ao volume de atendimento nos CRAS, uniformizando as informações, a proporcionalidade do acesso e a qualificação dos dados, contribuindo para o desenvolvimento do SUAS, na medida que as informações são registradas, além de ser essencial no planejamento e na tomada de decisões no campo das políticas públicas. Assim, encontramos informações sobre a execução do serviço; qualidade do serviço; alcance dos objetivos propostos; necessidade de readequações.

O CRAS Com essa importante atribuição este equipamento é o responsável por consolidar a referência⁴¹ e a contrarreferência⁴² do usuário na rede socioassistencial que implica na efetivação dos serviços ofertados. Tais atendimentos são registrados, conforme a priori relatado, no RMA e no relatório institucional, os quais nos fornecerão os dados a serem analisados no item que trata das práticas socioassistenciais desenvolvidas pelo SCFVI em Mossoró. Em tal procedimento compreendemos que seu preenchimento pela coordenação estabelece uma forma de monitoramento sobre os vários tipos de atendimentos diários, assim como uniformiza as informações.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A preocupação com a fidelidade das informações tem como exigência o preenchimento correto do formulário do RMA e a alimentação no sistema, que é realizado por um profissional responsável pelo seu preenchimento, conforme manual de instruções para o registro das informações do CRAS, que traz o passo a passo de como ter acesso ao sistema, o modelo do formulário para ser preenchido por todas unidades em âmbito nacional, bem como as instruções de preenchimento do formulário do RMA.

Abordar o trabalho social desenvolvido nos SCFVI com foco em Mossoró requereu a definição do perfil dos usuários desse serviço que em conformidade com o Caderno de Tipificação de Serviços Socioassistenciais ou Resolução nº 109/09 - CNAS e a Versão

41 A função de referência se materializa quando a equipe processa, no âmbito do SUAS, as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso à renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda. O acesso pode se dar pela inserção do usuário em serviço ofertado no CRAS ou na rede socioassistencial a ele referenciada, ou por meio do encaminhamento do usuário ao CREAS (municipal, do DF ou regional) ou para o responsável pela proteção social especial do município (onde não houver CREAS).

42 A contrarreferência é exercida sempre que a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade (proteção social especial) e garante a proteção básica, inserindo o usuário em serviço, benefício, programa e/ou projeto de proteção básica.

preliminar dos SCFVI, são:

Idosos (as) com idade igual ou superior a 60 anos, em situação de vulnerabilidade social, em especial: - Idosos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada; - Idosos de famílias beneficiárias de programas de transferência de renda; - Idosos com vivências de isolamento por ausência de acesso a serviços e oportunidades de convívio familiar e comunitário e cujas necessidades, interesses e disponibilidade indiquem a inclusão no serviço. (BRASIL, 2009, p. 12)

De posse dessa caracterização efetivamos o procedimento metodológico do qual nos propusemos a realizar uma pesquisa documental tendo em vista o entendimento de que a organização do material, isto é, dos RMAs de todos os CRAS, do período de janeiro a dezembro de 2018 e o Relatório Anual da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Juventude ano 2018, a versão preliminar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para a Pessoa Idosa, entre outras normativas que fundamentaram o processo de análise, principalmente por conter os eixos estruturantes pautados na convivência social; no direito de ser e na participação.

Convivência social – é o principal eixo do serviço, traduz a essência dos serviços de Proteção Social Básica e volta-se ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. As ações e atividades inspiradas nesse eixo devem estimular o convívio social e familiar, aspectos relacionados ao sentimento de pertença, à formação da identidade, à construção de processos de sociabilidade, aos laços sociais, às relações de cidadania, etc. São sete os subeixos relacionados ao eixo convivência social, denominados capacidades sociais: capacidade de demonstrar emoção e ter autocontrole; capacidade de demonstrar cortesia; capacidade de comunicar-se; capacidade de desenvolver novas relações sociais; capacidade de encontrar soluções para os conflitos do grupo; capacidade de realizar tarefas em grupo; capacidade de promover e participar da convivência social em família, grupos e território. Direito de ser – o eixo “direito de ser” estimula o exercício da infância e da adolescência, de forma que as atividades do SCFV devem promover experiências que potencializem a vivência desses ciclos etários em toda a sua pluralidade. Tem como subeixos: direito a aprender e experimentar; direito de brincar; direito de ser protagonista; direito de adolecer; direito de ter direitos e deveres; direito de pertencer; direito de ser diverso; direito à comunicação. Participação – tem como foco estimular, mediante a oferta de atividades planejadas, a participação dos usuários nos diversos espaços da vida pública, a começar pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, passando pela família, comunidade e escola, tendo em mente o seu desenvolvimento como sujeito de direitos e deveres. O eixo “participação” tem como subeixos: participação no serviço; participação no território; participação como cidadão; participação nas políticas públicas. Perguntas Frequentes: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)/março 2017/MDSA)

Demarcamos o ano de 2018, porque foi nele que tivemos uma primeira aproximação com esses dados em decorrência da realização de uma pesquisa empírica PIBIC, por nós realizada nesse ano.

Como proposto na pesquisa, será feita a análise do bloco 3 do formulário do RMA onde se encontram os Atendimentos coletivos realizados no CRAS, precisamente o item D.5; quantos idosos participaram do SCFVI, nos 13 CRAS do município de Mossoró no ano de 2018, visto terem sido essas informações cadastradas no RMA e no Relatório

Anual 2018, as quais tivemos uma primeira aproximação em decorrência da pesquisa empírica PIBIC, realizada por nós nesse ano e mencionada anteriormente.

Para tanto, compreendemos que é preciso fazer algumas análises em torno do volume de atendimento a partir dos parâmetros: número total de atendimento, comparando entre os atendimentos de menos e maior fluxo de participação bem como os meses que SCFVI foi ofertado em cada CRAS no período já citado.

Com base no gráfico, analisamos que dos 13 CRAS, só o da zona rural não oferta o SCFVI, e o do Costa e Silva começou a ofertar a partir do mês de julho e teve uma média 21 a 68 pessoas idosas participando mensalmente desse serviço, contabilizando 308 atendimentos à pessoa idosa no ano de 2018.

Em resultado identificamos que o equipamento social que mais contabilizou atendimento foi o CRAS da Abolição IV, ao todo foram feitos 937 atendimentos no SCFVI durante o ano de 2018, e a frequência ficou entre 73 a 86 participante mensalmente. O CRAS Belo Horizonte teve uma participação que variou de 22 a 129 pessoas idosas no atendimento mensal do SCFVI, contabilizando 711 atendimentos durante o ano de 2018. No CRAS Bom Jardim, houve a participação de 40 a 120 pessoas idosas no atendimento mensal do SCFVI, contabilizando 850 atendimentos durante o ano de 2018. O CRAS Bom Jesus teve 454 atendimentos do SCFVI, em média 38 participantes mensal. Outrossim, identificamos que o CRAS Bom Pastor foi o que teve menos pessoas idosas participando do SCFVI, teve apenas 8 a 10 pessoas idosas participando mensalmente desse serviço e foi o que menos contabilizou atendimento, apenas 104 durante o ano de 2018 nesse serviço.

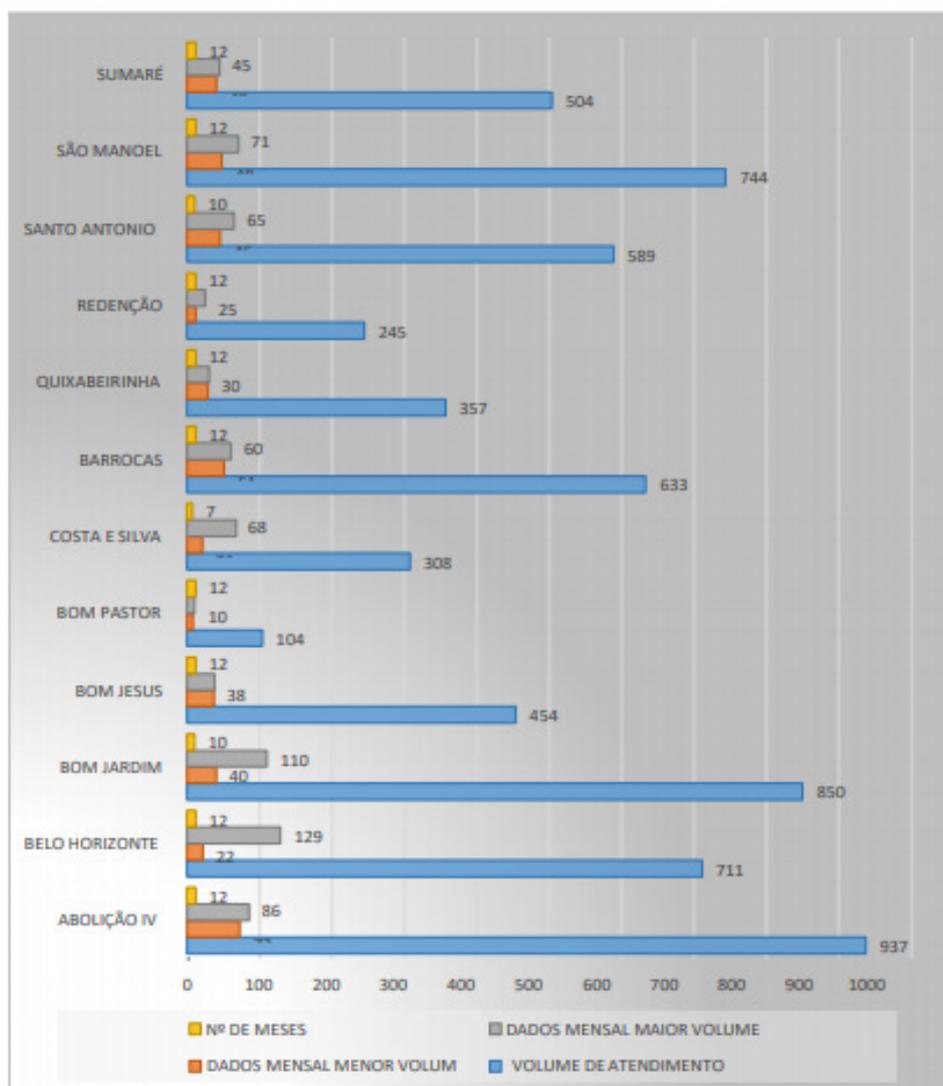
O atendimento do SCFVI no CRAS Barrocas manteve uma média de 60 pessoas idosas mensalmente e contabilizou 633 atendimentos anual. O CRAS Quixabeirinha manteve uma média de 30 pessoas idosas no SCFVI mensalmente e contabilizou 357 atendimentos anual nesse serviço. Já no CRAS Redenção, a participação variou de 12 a 25 pessoas idosas no atendimento mensal e contabilizou 589 atendimentos do SCFVI durante o ano de 2018. O CRAS Santo Antônio manteve uma média de 59 a 65 pessoas idosas no atendimento mensal e contabilizou 589 atendimentos do SCFVI durante o ano de 2018. O CRAS São Manoel iniciou o ano com a participação de 48 pessoas idosas no atendimento e foi aumentando mês a mês e encerrou o ano com 71 e contabilizou 744 atendimentos no SCFVI durante o ano de 2018. No CRAS Sumaré, o atendimento ficou entre 40 a 45 de pessoas idosas participando do SCFVI mensal e contabilizou 504 atendimentos anual.

Em termos de frequência, percebemos que 8 CRAS repetiram a frequência dos idosos nos meses de janeiro e fevereiro, visto que nesses meses a oferta do SCFVI encontra-se em recesso, e que apenas três foram fiéis no preenchimento do RMA. Todavia, devemos perceber que apesar do recesso eles continuam cadastrados e acreditamos ser este o motivo de seu registro. Deve-se lembrar que o RMA é instrumento importante pois possibilitar a coleta de dados dos atendimentos realizados no serviço. Por isso, é importante a fidelidade nas informações no seu preenchimento. Como podemos perceber os dados contidos no RMA não expressam a qualidade dos serviços ofertados e nem como utilizar essas informações em função melhoria dos serviços prestados à população idosa.

Sendo assim, corroboramos com o viés da vigilância socioassistencial em “[...] o SUAS deverá ser capaz de organizar (e quando preciso, reorganizar) sua oferta de serviços e benefícios. Pelo lado da oferta, é absolutamente fundamental que esta seja planejada de forma adequada, considerando o volume, o tipo, a localização e a qualidade dos serviços”. (p.13)

Nesse cenário, cabe ao município coordenar de forma articulada com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, as atividades de inspeção da rede socioassistencial pública e privada, de forma a avaliar periodicamente a observância dos padrões de referência relativos à qualidade dos serviços ofertados (2013, p. 13/14). Portanto, cabe a efetiva ação da vigilância socioassistencial que de acordo com a PNAS (2004) e a NOB SUAS (2012), a partir de dois eixos: a) a vigilância de riscos e vulnerabilidades; b) a vigilância sobre os padrões dos serviços. As fragilidades desse processo estão presentes nos gráfico abaixo,

Gráfico - VOLUME DE ATENDIMENTOS NOS CRAS QUE ATUAM COM SCFVI – RMA/SAGI – 2018



FONTE: Sistematizado pela autora com os dados do RMA/SDSJ apresentado na monografia de graduação

As análises do gráfico demonstram de forma bastante clara que em se tratando de menor volume de atendimento, observamos que o CRAS Bom Pastor situado na zona oeste da cidade teve uma participação menor em relação aos demais SCFVI, um número reduzido de participação de pessoas idosas contabilizado mensal e consequentemente anualmente. O CRAS Redenção, também localizado na zona oeste da cidade, teve um baixo volume anual de atendimento desse serviço, mas manteve uma frequência mensal de participação.

O CRAS Nova Esperança, localizado na zona rural, não oferta o SCFV para a pessoa idosa; e o CRAS Costa e Silva, localizado na zona leste da cidade, apesar de começar a ofertar o SCFV só a partir do mês de julho, manteve uma média de pessoas idosas participando mensalmente desse serviço. O CRAS Quixabeirinha, localizado na zona sul, encontra-se também dentro do menor volume de atendimento mais que manteve a participação no atendimento mensal.

Em relação ao maior volume de atendimento, o CRAS abolição IV localizado na zona oeste da cidade foi o que teve o maior volume de atendimento anual e manteve a participação mensal dos idosos no serviço. O CRAS Bom Jardim, localizado na zona norte da cidade, também teve uma considerável participação dos idosos nos SCFV, apenas em dois meses que tiveram pouca participação, mais manteve uma média estável nos outros meses.

O CRAS Belo Horizonte, localizado na zona sul da cidade, está dentro dos que tiveram maior volume de atendimento anual, mais a participação oscilou, meses tiveram muita participação dos idosos e em outros, pouca participação dos idosos no SCFV. O CRAS São Manoel, localizado na zona leste da cidade, também está dentro do maior volume de atendimento e manteve uma participação regular em todos os meses. Os CRAS Sumaré, Santo Antônio, Barrocas e Bom Jesus foram os que tiveram uma participação constante dos idosos em todos os meses do ano de 2018.

Constatamos, portanto, que no computo geral o CRAS que tem o número elevado de atendimento está encobrindo dados que não corresponde a realidade de CRAS com baixo número de atendimento, que pode estar ocorrendo por inúmeros motivos dentre estes a própria territorialidade, a localização do equipamento, a demanda e a oferta dos serviços não estão alinhadas, tem pouco atendimento, tem problemas de estrutura, tem ausência de profissionais, em fim inúmeras possibilidades não identificadas e virtude do resultado do RMA ser geral e não por CRAS.

Outro fator a ser considerado é que os dados do formulário do RMA como os dos Relatório Anual 2018 SDSJ só dizem respeito ao volume de atendimento, não nos relatam nada sobre as temáticas desenvolvidas nos grupos e nem participação por atividades, o que estão discutindo nas rodas de conversas, como estão sendo desenvolvidas as oficinas ofertadas a esse segmento populacional e si realmente está acontecendo a relação intergeracional tão preconizada por esse tipo de serviço, bem como o envolvimento da família nestes e de que forma. Assim observamos que os documentos analisados são voltados muito mais para a questão de estatística de que para a qualidade dos serviços ofertados.

No Relatório Anual da SMDSJ identificamos algumas atividades realizadas nos equipamentos sociais de responsabilidade direta e indireta da SMDSJ relacionadas ao

SCFV que é ofertado pelos CRAS. A esse respeito constatamos no referido documento

as ações voltadas para este público têm como objetivo: promover a interação entre os mesmos; orientar sobre a prevenção de doenças que afetam a terceira idade; prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários; trabalhar momentos que estimulem a autonomia dos idosos; contribuir para um processo de envelhecimento ativo e saudável; prevenção de lesões e melhorar o condicionamento físico; promover momentos de lazer. As principais atividades realizadas foram: exercícios fisioterapêuticos em parceria com equipes de Unidades Básicas de Saúde; palestras; dinâmicas; roda de conversar; atividades de socialização; jogos recreativos; atividades físicas; oficinas (RELATORIO ANUAL, SMDSJ, p. 17/18).

Essas são as atividades desenvolvidas pelos SCFV contidas no relatório acerca dos equipamentos de Assistência Social da referida secretaria (13 CRAS, 4 Casa da Nossa Gente, 3 Centro de Convivência Familiar (denominadas UCF e CCI) - e duas unidades conveniadas (Casa Assistencial Nosso Lar e o Centro Social Francisco Dantas) que prestam serviços de fortalecimento a convivência familiar e social na rede e que são acompanhadas diretamente pela PSB.

Através deste documento destacamos algumas informações consideradas relevantes e que incidem diretamente na oferta dos serviços e capacidade de atendimento a demanda dos usuários e dos equipamentos sociais que executam os serviços, programas e projetos. A primeira corresponde ao atendimento as pessoas idosas que participam do SCFV nos CRAS, que foi contabilizado um total de 6.436 atendimentos nesse serviço e nas Casa de Nossa Gente, CCI e UCF foram atendidas um total de 628 pessoas idosas e nas unidades conveniadas não cita a quantidade de pessoas idosas que são atendidas.

A segunda refere-se às capacitações ofertada no ano 2018 para os profissionais da assistência social, que mesmo contendo um plano de capacitação plurianual que enfoca a necessidade e importância de todos os profissionais dessa política pública em serem mediadores capacitados e eficientes dos direitos socioassistenciais, não teve oferta de capacitação com a temática voltada para a pessoa idosa e nem sobre o SCFV. Já para se fazer uma análise entre o Relatório Anual 2018 da SMDSJ, com o que é apresentado nas Orientações Técnicas do SCFV, versão preliminar de 2012, tivemos uma certa dificuldade, pois o Relatório explana de forma sucinta as atividades realizadas com as pessoas idosas no SCFV no ano de 2018 e não nos deixa explícito se as atividades estão sendo fundamentadas com base nos eixos estruturante do SCVF.

Os dados expostos no Relatório Anual 2018 da SMDSJ a respeito do trabalho realizados com a pessoa idosa nos dizem mais sobre volume de atendimento do que como estão sendo realizadas as atividades e como essas estão impulsionando a participação da pessoa idosa e de sua família nesse serviço. Portanto, os dados contidos nos dois documentos analisados rementem mais ao volume de atendimentos dos idosos do que as atividades ofertadas a esse segmento populacional no SCFV.

Sendo assim, compreendemos que ainda é preciso estar atento as atividades desenvolvidas e sua real articulação as normativas, manuais e capacidade instalada dos equipamentos. Nada é fácil, é uma questão política e como tal precisa ser compreendida, não

basta saber, é preciso querer fazer da forma correta. O SCFV é uma abordagem estratégica para que os vínculos aconteçam de forma respeitosa, afetiva, sem discriminação e preconceito geracional, dentre outras situações que possam ferir os direitos sociais do cidadão e cidadã idosos (a).

Os dados apresentados instigam a realização de alguns questionamentos: o que está acontecendo para se ter esse resultado no volume de atendimentos? Será que as pessoas não conhecem os serviços ofertados no CRAS? Ou a localização do equipamento não está dando possibilidade de acesso a esses idosos? Está tendo atividade de busca ativa nesse território? Em relação custo-benefício, compensa a manutenção do SCFV? Percebemos que devemos reavaliar a abrangência do território que compreende esse equipamento

Este processo remete-nos a efetivação da função da assistência social vigilância socioassistencial através do eixo da vigilância dos padrões dos serviços busca produzir e sistematizar informações referentes à oferta dos serviços e benefícios, de forma a contribuir com o aprimoramento da qualidade dos mesmos e com sua necessária adequação ao perfil de demandas do território (BRASIL, 2013, p.15). Quando a vigilância socioassistencial ainda está se estruturando o monitoramento dos serviços ficam desassistidos em relação a sua qualidade em função do volume de atividades, o que acreditamos que com o fortalecimento desta, assim como o fortalecimento da prática do planejamento este será um dos indicadores de melhoria a ser adotado e evidenciado, podendo ser o germen inicial para a efetivação do SCFVI tal como é preconizado pela proposta do Ministério da Cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Registro Mensal de Atendimentos – RMA tem sido um instrumento fundamental para identificar o volume de atendimento, no entanto sozinho não dá conta da qualidade dos serviços ofertados, principalmente em relação ao SCFVI que ainda tem a sua proposta em caráter preliminar desde 2012. As relações de convívio e vivências seja no âmbito da família ou da comunidade, precisam estar associada a proposta interligadas as demais seguranças afiançadas sejam estas de forma direta ou indireta. Portanto, relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, principalmente aos objetivos (3) assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades e (16) promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Portanto, o RMA e os Relatórios devem se complementar de forma a fornecer subsídios para a compreensão da qualidade dos serviços ofertados, a observância dos procedimentos essenciais vinculados ao conteúdo do serviço e necessários à sua qualidade, a sua relação entre o planejamento e a execução, perfil da equipe, em fim inúmeros outros aspectos que viabilizariam uma análise mais aprofundada sobre esse tipo de serviço. O Relatório de execução não pode ser apenas descritivo quanto ao volume. Quando assim organizado não reflete a qualidade dos serviços, as condições de acesso ao serviço, nem

seu impacto em relação a convivência e fortalecimento de vínculo para a pessoa idosa, ocorrida através dos grupos de idosos(as) nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculo, o que reforça porque o documento orientador deste serviço ainda continue em caráter provisório no Ministério de Cidadania.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Priscilla Maia de & MATIAS, Mariana López. Notas sobre o Desenvolvimento do Trabalho Social com Famílias no âmbito da Política de Assistência Social MDS, **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 424. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-socialnas/livros/concepcao-e-gestao-da-protecao-social-nao-contributiva-no-brasil/concepcao-e-gestao-da-protecao-social-nao-contributiva-no-brasil>, p. 219 – 258.

BEAUVOIR, Simone de. **A velhice**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990, p.15-17.

BORGES, Maria Cláudia Moura. O idoso e as políticas públicas e sociais no Brasil. In: INSON, Olga Rodrigues de Moraes; NERI, Anita Liberalesso & CACHIONI, Meire (orgs). **As múltiplas faces da velhice no Brasil**. Campinas. SP: Editora Alínea. (Coleção Velhice e Sociedade), 2004, p. 79-104.

BRASIL Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Resolução CNAS nº 145/2004, de 15 de outubro de 2004. Publicado na Dou de 28 de outubro de 2004.

BRASIL. **Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social**. Convênio Dieese/Unicamp, 2007. Disponível em: http://www.mte.gov.br/observatorio/sumario_2009_TEXTOV1. Acesso em: 28 de Maio de 2014.

BRASIL. **Caderno de Orientações. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: Articulação necessária na Proteção Social Básica (MDS, 2016)**.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília: MDS, 2009

BRASIL. **Constituição (1988)**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. **I Conferência Nacional de Direitos da Pessoa Idosa: construindo a Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa – RENADI**. Brasília: Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Conselho Nacional dos Direitos do

Idoso – CNDI, 2006. Disponível em: <http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselhonacional-dos-direitos-da-pessoa-idosa-cndi/conferencias/1a-conferencia/3-texto-base-i_-cndpirenadi-2006>. Acesso em 28 de fevereiro de 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.741**, de 1º de outubro de 2003, dispõe sobre o Estatuto do Idoso.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, 8 de dezembro de 1993. Secretaria Nacional de Assistência Social. **LOAS anotada. Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília, MDS, 2º ed. 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.842** - Política Nacional do Idoso (1994).

BRASIL. Manual de instruções para o registro das informações especificadas na Resolução N°04/2011 alterada pela **Resolução N°20/2013** de Comissão Intergestores Tripartite – CIT - Relatório Mensal de Atendimento - RMA CRAS - FORMULÁRIO DE REGISTRO MENSAL DE ATENDIMENTOS DO CRAS – 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. Capacita Suas Volume 2. Brasília: MDS, 2008, p. 120.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial**. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas Frequentes**. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Brasília. DF, MDS, 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Proteção Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Orientações Técnicas Centro de Referência de Assistência Social. 1ª Ed. Brasília. DF, MDS, 2009.

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Resolução CNAS nº 109 de 11 de novembro de 2009b.

CAMARANO, Ana Amélia (Org.). **Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?** Rio de Janeiro: IPEA, 2004, p.472-475.

Etec-06-2011- **Metodologia e processo de trabalho na Gestão da Informação-DGI-SAGI** JUSSARA RAUTH & Ligia Py. In: **Política nacional do idoso: velhas e novas questões**/Alexandre de Oliveira Alcântara, Ana Amélia Camarano, Karla Cristina Giaco-

min - Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

KOGA, Dirce; ALVES, Vanice Aparecida. A interlocução do território na agenda das políticas sociais. **Serviço Social e Saúde**, v. 9, n. 1, p. 69-81, 2010.

MENEZES, S. F. S.; MOTA, H. H. M.; SILVA, A. L. F.; AGUIAR, T. S.; LOIOLA, M. S. G. Gestão da Rede de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa em Mossoró-RN e prática profissional do assistente social: desafios e potencialidades in: **Políticas públicas, direitos e Serviço Social: debates e desafios contemporâneos**. 2015. ISBN 978-85-7621-116-7.

OLIVEIRA, F. **Vulnerabilidade social e carência de direitos**. In: SEMINÁRIO INTEGRAÇÃO SOCIAL, Brasília, 13-14 out. 1994. Documento preparatório para a Cúpula do Desenvolvimento Social de Copenhague. Brasília: Ministério das Relações Externas, 1995.

PMM/SMDSJ. **Relatório de Gestão 2018**, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Juventude, 2018.

QUEIROZ, Mônica Helena Da Silva. **Segurança De Convívio Ou Vivência Familiar e Comunitária e Social da Pessoa Idosa em Mossoró - RN: o que dizem os dados?** / Mônica Helena da Silva Queiroz. - Mossoró, 2019. 81p.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; DE ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista brasileira de história & ciências sociais**, v. 1, n. 1, 2009.

SILVA, Marcos Paulo. Perspectivas sobre a análise de conteúdo no estudo da gestão do conhecimento. **Tekhne e Logos**, v. 4, n. 3, p. 2-16, 2013.

SILVA, S.F.S.; GOMES, E. M. S.; QUEIROZ, M. H. S. Política de proteção e defesa da pessoa idosa em Mossoró. Digital **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**. Vitória 2018; ISSN: 2175-098X.

SPOSATI, Aldaiza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes In MDS, **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 424. <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-sociaisnas/livros/concepcao-e-gestao-da-protecao-social-nao-Contributiva-no-brasil/concepcao-egestao-da-protecao-social-nao-contributiva-no-brasil>.

TEIXEIRA, S. M. **Envelhecimento e trabalho no tempo de capital: implicações para a proteção social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2008.



BIXA PRESA: um estudo de caso do surgimento da unidade prisional Irmã Imelda (Aquiraz/CE)

Pedro Levi⁴³

Rosimeiry Florêncio de Queiroz Rodrigues⁴⁴

RESUMO

Este artigo busca discutir aspectos do surgimento da Unidade Prisional Irmã Imelda como política pública de proteção as pessoas LGBT's e como os sujeitos homossexuais, pessoas transexuais e travestis encarceradas na unidade avaliam a efetividade da sua construção e idealização, analisando experiências e comparando com vivências em outras unidades. Trata-se de uma pesquisa explicativa, que centrada na análise qualitativa de fontes bibliográficas, documentais e audiovisuais realizará uma investigação na forma como o estado do Ceará pensou e estruturou políticas de enfrentamento a violências LGBTfóbicas dentro do sistema prisional brasileiro, país que mais mata pessoas transgêneras no mundo. Para alcançar esse objetivo explorou-se os marcos normativos internacionais de proteção as pessoas presas em diálogo com os Direitos Humanos, assim como os conceitos de LGBTfobia e preconceito estabelecendo um diálogo com a realidade do cárcere no Brasil, tendo ainda como principal fonte de pesquisa o documentário “Bixa Presa”

43 Estudante do Programa em Pós-Graduação em Ciências Sociais e Humanas da UERN.

44 Professora Mestra do Curso de Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

realizado por Elli Cafrê e Pedro Levi.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas. Sistema Prisional brasileiro. LGBT's. Unidade Prisional Irmã Imelda.

ABSTRACT:

This article pretends to discuss aspects of surgiment of Prision Unit Irmã Imelda as LGBT' people protect's politc policy and how homossexual subjects, transexual and travestite people imprisoned in the unit evaluate the effectiveness of their constructions and idealization, analyzing experiences and comparing them with experiences in other units. This is na explanatory research, which centered on the qualitive analysis of bibliographic, documentar and audiovisual sources, will caryy out na investigation into how the state of Ceará thought and structured policies to combat LGBTphobic violente within the Brazilian prison system, a country that kills more people transgender people in the world. To achieve this objective, the international normative frameworks for the protection of people imprisoned in dialogue with Human Rights were explored, as well as the concepts of LGBTphobia and prejudice, establishing a dialogue with the reality of prision in Brazil, with the main source of research being the documentar "Bixa Presa' directed by Elli Cafrê and made by Pedro Levi.

KEYWORDS: Public policy. Brazilian Prison system. LGBT. Prison Unit Sister Imelda.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo busca discutir aspectos da idealização e construção da Unidade Prisional Irmã Imelda como política de proteção às pessoas LGBT's encarceradas e como os sujeitos homossexuais, pessoas transexuais e travestis encarceradas na unidade avaliam sua efetividade. Construída em Aquiraz no Ceará e integrante de um complexo penitenciário de oito penitenciárias, essa unidade prisional foi a primeira do Brasil para o público considerado vulnerável: idosos, pessoas com deficiência, condenados de violência doméstica e LGBT's (EMANOELA, 2017)

A construção da unidade gerou repercussões midiáticas e inquietações que resultaram na produção de um documentário-curta intitulado "Bixa Presa", realizado em 2018, que objetivava registrar narrativas de vida de pessoas LGBT's apenadas. Na fala das pessoas apenadas percebe-se que existe um conjunto de questões que envolvem violências, arbitrariedades e assédios vividos por esses e essas sujeitas encarceradas que são ainda pouco relatados e discutidos no ambiente acadêmico, na mídia e nos espaços de poder político.

Quanto a metodologia, utilizando-se dos diálogos presentes no documentário "Bixa Presa", fonte audiovisual da pesquisa, estudou-se as falas das pessoas entrevistadas para visualizar, através da análise de conteúdo, como é realidade da unidade e sua

avaliação como política pública pelas sujeitas encarceradas. Após a coleta de falas do documentários, todas foram transcritas e separadas por seu narrador. Após esse processo, foram desembulhadas em eixos temáticos como “violência prisional”, “história de vida”, “lgbtfobia” e “perspectivas de futuro”. Dentro de cada eixo, observou-se as falas que mais se conectavam e através dela foi montado um roteiro de escrita do artigo, observando o objetivo principal: discutir as experiências do ponto de vista da eficácia da política pública. Todas as falas citadas no texto são diretas, disponível no próprio material audiovisual, devidamente autorizado por todas as entrevistadas.

Ressalta-se que a preocupação com a situação das pessoas LGBT’S apenas tem relação com os objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, diretamente com o objetivo de “Igualdade de gênero” e “Paz, justiça e instituições fortes”, consistentes respectivamente, no alcance a igualdade de gênero e na promoção das sociedades pacíficas e do acesso à justiça, que devem ser implementados por todos os países até 2030. Dessa forma, o estudo da efetividade da unidade prisional Irmã Imelda, numa perspectiva dos Direitos Humanos, para pessoas LGBT’S permite problematizar questões acerca da construção de uma política pública local adequação a normativas internacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Com esse artigo, busca-se compreender a seguinte questão: como se deu o surgimento da Unidade Prisional Irmã Imelda como política pública? E, a partir da análise das narrativas do documentário “Bixa Presa”, como os LGBT’s encarcerados avaliam a unidade? Neste ponto, a partir do retrato exposto pelas cinco apenas entrevistadas, além da diretora do presídio, o artigo problematiza a garantia de direitos dentro do sistema prisional, ressaltando que mesmo os protótipos prisionais considerados mais atentos às demandas de populações vulneráveis, continuam em sua estrutura com costumes, normas e estigmas que atacam os direitos básicos e fundamentais das pessoas LGBT’S em privação de liberdade.

É importante destacar que a identificação quanto ao gênero e sexualidade das entrevistadas⁴⁵ encarceradas é importante para a avaliação da efetivação dessa política pública, que neste trabalho se faz através da interpretação das experiências das personagens do documentário, em que colocam diversas inquietações sobre as vivências dentro da unidade prisional “modelo”. A argumentação aqui desenvolvida se organiza em dois momentos. No primeiro, a discussão gira em torno da criação da unidade como uma política pública pensada pelo estado do Ceará em consonância com os Direitos Humanos. No segundo momento, busca precisar a compreensão das pessoas LGBT’s apenas na própria unidade acerca da garantia de direitos no sistema prisional.

As narrativas de vida possibilitam a aproximação com a realidade experimentada por esse grupo social.

Compreender a experiência da unidade Prisional Irmã Imelda no Ceará é estudar a

45 Foram entrevistadas cinco apenas: Paulinha, Nathália, Andressa, Eduardo e Bruna. Destas, Nathália se coloca como uma mulher trans; Eduardo como homem cis e gay e as demais como travestis.

possibilidade de multiplicação de um protótipo de unidade prisional ou a superação da sua ideia, possibilitando o fomento teórico acerca da construção de novas possibilidades que visem a garantia de direitos fundamentais de pessoas LGBT's condenadas, inclusive, alternativas ao próprio sistema prisional e ao encarceramento.

2 O SURGIMENTO DA UNIDADE PRISIONAL IRMÃ IMELDA: UM DEBATE SOBRE RESISTÊNCIA.

A unidade Prisional Irmã Imelda iniciou seu funcionamento no final de 2016, sendo posteriormente estruturada para a população GBTT, idosos, pessoas com deficiência e apenados pela Lei Maria da Penha. Pensada para uma população considerada vulnerável, a unidade se tornou um protótipo por conter capacidade máxima de 200 internos e por desenvolver atividades de acolhimento para as pessoas apenadas gays, bissexuais, travestis e transexuais.

Funcionando em Aquiraz, no Ceará, a unidade teria como objetivo a realização de um atendimento humanizado e a proteção aos direitos de sujeitos coletivos historicamente vulneráveis e violentados também dentro da estrutura carcerária. Contestada sobre a idealização e criação da Irmã Imelda, Lidia Canuto, diretora da unidade, expõe no documentário Bixa presa (2019) como vê a unidade e a necessidade de seu surgimento:

Ela é uma unidade muito nova, acabou de fazer dois anos. A gente recebe todo o público travesti, transsexual e homossexual. Recebe idosos, deficientes, presos pela lei Maria da Penha que não respondam outro processo a não ser Maria da Penha e doenças crônicas. Principalmente o público LGBT, que são pessoas que vem sofrendo muito, desde lá fora, eles não são aceitos... Muitos não se aceitam por essas críticas de identidade, e aí a gente procura ser mais diferenciado, que eles precisam ser o que são, precisam ser valorizados, da forma que escolheram ser. A gente houve muitos relatos, agressões psicológicas, a vulnerabilidade que tem dentro da celas com outros presos que não aceitam [...] A ideia que eu trouxe comigo como profissional é que a gente precisava colocar cada um deles num contexto de cidadania. Oferecendo educação formal e não formal, arte, cultura [...] Dentro do contexto em que nós crescemos. Muito deles não tiveram oportunidade de viver nesse contexto. E a gente acredita que, inseridos nele, trabalhando essas diversidades entre os vulneráveis, a gente consegue levar para a sociedade de volta uma pessoa melhor, com referência que muitos não tiveram.

A definição apresentada sobre a unidade dialoga muito bem com a fala de Ban Ki-moon em 2013, então Secretário Geral da ONU, realizado na Conferência de Oslo sobre Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero, enfatizando os ataques a grupos específicos dentro do sistema prisional, principalmente às pessoas LGBT's:

Todos nós deveríamos nos indignar quando as pessoas sofrem discriminação, violência e até assassinatos – simplesmente por serem lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros. Todos nós deveríamos nos pronunciar quando alguém é detido e preso em função da pessoa que ama ou de sua aparência. Este é um dos grandes desafios de direitos humanos que foram negligenciados em nosso tempo. Nós precisamos corrigir esses erros. [...] Alguns se opõem a mudanças. Eles invoca-

rão cultura, tradição ou religião para defender o status quo. Tais argumentos têm sido usados para tentar justificar a escravidão, o casamento infantil, o estupro marital e a mutilação da genitália feminina. Eu respeito cultura, tradição e religião – mas elas não podem jamais justificar a negação de direitos fundamentais. (CONFERÊNCIA DE OSLO, 2013)

Os discursos apontam para uma realidade em que poucos países legislaram políticas de proteção ao público LGBT, sobretudo, em cumprimento de pena. Em resposta a essa realidade foi pensado um documento que sistematizasse normativas em consonância com os direitos humanos para a garantia de direitos às pessoas LGBT's em penitenciárias. Construído através da Comissão Internacional de Juristas e do Serviço Internacional de Direitos Humanos, foi publicado em 2006 um documento denominado “Princípios de Yogyakarta” (YOGYAKARTA, 2007) sendo este um conjunto de normativas de Direitos Humanos sobre a aplicação da legislação internacional de Direitos Humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero a serem observadas na construção e gerenciamento de estabelecimentos prisionais.

Esses princípios foram marcos normativos para a construção da Unidade Prisional Irmã Imelda, pensada para abrigar parte do público LGBT cearense, além dos apenados condenados unicamente pela Lei Maria da Penha, pessoas com deficiência e idosos. Esse público considerado vulnerável ocupa espaços físicos da unidade que incluem a cultura de hortas, salão de beleza, aulas de teatro e música, além de espaço para atividades físicas.

Durante as entrevistas, foi apontado como marco de sua fundação o projeto “Meninas que encantam”⁴⁶, grupo de coral desenvolvido na Casa de Privação Provisória de Liberdade Professor Clodoaldo Pinto (CPPL III). No projeto, mulheres trans e travestis participavam com destaque, gerando repercussão midiática nacional e internacional. Dialoga-se que após a repercussão fora das grades, as pessoas LGBT's integrantes do projeto passaram a exigir melhores condições dentro do cárcere, endossando um movimento por direitos dentro do sistema prisional.

Sobre o processo embrionário da criação da unidade, Paulinha, uma das apenadas, destaca que foi através da organização social – pós projeto “Meninas que encantam” – que conseguiram chamar atenção do estado. Quando perguntada sobre o processo de criação do Imelda na gravação do documentário, Paulinha aponta:

O Imelda não foi fundado simplesmente porque o Estado teve pena da gente, do que a gente passava [...] não! Foi uma luta muito grande [...] Uma das maiores lutas foi o Imelda né [...] O Imelda foi a conquista maior da população (LGBT) [...] Mas assim, o Imelda ele é melhor, obvio, porque ele tenta nos trazer mais dignidade [...] Mas não se diferencia muito (BIXA PRESA, 2019).

46 O projeto ganhou o Prêmio Innovare na categoria Justiça e Cidadania, ganhando também repercussão internacional, como se mostra no site do evento: <https://www.premioinnovare.com.br/praticas/meninas-que-encantam>. Acesso: 25 de maio de 2020.

Nas palavras de Paulinha, há dois elementos que ajudam a colorir um pouco sobre o processo de surgimento da unidade: a) a afirmação que a criação da unidade se deu pela organização das pessoas em prol de seus direitos; b) a compreensão que a unidade foi criada para garantir a aplicação do princípio da dignidade humana em sua realidade (2019).

Sobre o primeiro elemento, faz mister apontar que houve certo grau de organização dessas sujeitas para demandar por melhores condições. Nessa perspectiva, se mostra interessante o fato dessa mobilização acontecer mesmo dentro do cárcere, ambiente caracterizado pelo controle às liberdades. Touraine (1994) afirma que o conceito de movimentos sociais está em volta da ideia de os sujeitos serem portadores de organização e ação em torno de problemas e conflitos sociais e culturais. Para ele, as ações coletivas dos movimentos sociais recentes se dão à defesa da dignidade e da identidade, incorporando temas de conteúdo pessoal e moral.

Assim, é possível apontar para certo grau de organização do movimento LGBT dentro do sistema prisional LGBT. Melucci (1989, p. 52) discute que os movimentos sociais são “formas de ação coletiva baseadas na solidariedade, desenvolvendo um conflito e rompendo os limites do sistema em que ocorre a ação”. Esse conceito não restringe o espaço de organização desses movimentos.

Ainda sobre esse debate, Gohn (2005) analisa os movimentos sociais do Brasil nos anos 2000 destacando o papel transformador na vida de seus organizados em torno da busca por direitos humanos, realçando o fortalecimento do movimento LGBT em torno da afirmação das identidades e pela garantia de direitos.

Processo parecido foi enfrentado pelo estado da Paraíba em que, em resposta a organização de pessoas LGBT encarcerada pela garantia de direitos, resolveu construir celas específicas para essa população em três unidades prisionais: Penitenciária Flósculo da Nóbrega (Presídio do Róger); Penitenciária Dr. Romeu Gonçalves de Abrantes, em João Pessoa; e a Penitenciária Regional Raimundo Asfora (Complexo do Serrotão), em Campina Grande (BRASIL, 2019).

Nesses locais foram realizadas diversas movimentações por pessoas trans e travestis denunciando um quadro de abusos sexuais e físicos. Na justificativa dos violentadores a prática se dava em razão de suas condições de gênero e orientação sexual. Em outra cena do documentário, a diretora da Irmã Imelda, Lídia Canuto, explica que a estrutura de celas separadas não funcionou na unidade pois recebia diversas reclamações da falta de liberdade e da impossibilidade de se relacionar com outras pessoas. Parecia, assim, “um duplo isolamento” (OLIVEIRA, 2019).

O segundo elemento da fala de Paulinha remete ao reconhecimento pela apenada que houve a tentativa por parte do estado do Ceará em tentar garantir maior dignidade dentro do sistema prisional para as pessoas LGBT's. Sobre o assunto, Bonavides (2001) leciona que o Brasil segue a tendência do constitucionalismo contemporâneo, incorporando o princípio da dignidade humana e o definindo como um fundamento da república brasileira.

Sua positivação se deu a partir do aprofundamento da ideia de autonomia racional do ser humano em que o colocou como centro de seus próprios dogmas e razões, tendo suas consequências na formação dos ordenamentos jurídicos, que agora passariam a

pensar no ser humano com valores universais de preservação a vida e garantias aos seus direitos.

Entretanto, a definição de “dignidade humana” carrega certo grau de vagueza e generalidade em seu conceito, permitindo também sua interpretação de forma ampla. É impossível atribuí-lo conceito fixo e imutável, porém carrega valores éticos e axiológicos que orienta o legislador a sempre seguir o caminho hermenêutico da valorização da vida, da integridade física e psíquica, a garantia de condições de existência digna e a promoção da superação da desigualdade.

Nessa perspectiva, falar que o Estado quer garantir “mais dignidade” parece apontar a compreensão que há um interesse em preservar as vidas, em promover a cidadania, ao exercício de direitos, a superação de desigualdades e em síntese, o pleno desenvolvimento da pessoa humana. Ao final de sua fala, quando menciona que a penitenciária Irmã Imelda não se diferencia muito das demais, Paulinha aponta que tais aspectos não foram concretizados na unidade. Ainda sobre os aspectos embrionários e acerca da necessidade do surgimento da Imelda, Bruna foi uma das entrevistadas. Nitidamente empolgada sobre sua fala, alerta que:

se eu sou uma travesti, tem trans, tem gays e tem homens... Então realmente a prioridade de nós travestis ser(mos) levada pra um canto [...] Mas querer botar a gente junto com os homens, ainda verem nossas “partes” e rirem [...] Isso não é certo! (BIXA PRESA, 2019).

Em sua fala, retoma aos processos de violência no cárcere, principalmente vinculados às agressões morais e verbais, xingamentos e assédios sofridos por LGBT’s encarcerados. Bruna reconhece que nesse espaço diferenciado da realidade das outras prisões masculinas há maior proteção a sua intimidade e integridade física e moral. Entretanto, é necessário compreender se dentro da estrutura da Unidade Prisional Irmã Imelda tais violências são evitadas e se há eficácia em sua formulação como política.

É possível identificar, em síntese, a mudança na vida das apenadas que passaram por outras unidades e foram direcionadas à Irmã Imelda. Do ponto de vista da garantia de direitos, na unidade é respeitado o nome social, não são separadas em alas ou celas específicas e é possível frequentar salão de beleza, sala de jogos e aulas de música dentro da unidade.

Os relatos anunciam que há, em sua estrutura, possibilidades que amenizam o ataque aos direitos para a população mais vulnerável do sistema prisional. Porém, é necessário aprofundar o debate para averiguar se tais diferenças são suficientes para configurar a criação da unidade como uma política pública eficiente, do ponto de vista das próprias pessoas presas.

Para compreender essa dimensão, é necessário debater com as normativas internacionais e com os debates de Direitos Humanos, pois foi a base teórica e legitimadora para a sua construção. Até mesmo do ponto de vista da gestão do estado, coordenadorias de Direitos Humanos da então SEJUS- CE (Secretaria de Justiça do Ceará) acompanhavam e desenvolviam atividades na unidade.

3 NARRATIVAS E EXPERIÊNCIAS NA UNIDADE: RELATOS DE UM SISTEMA PRISIONAL CONTRADITÓRIO.

Um relatório inédito pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos mapeou a situação carcerária da população LGBT no Brasil, sendo publicado em 2019 com o título “LGBT nas prisões do Brasil: Diagnóstico dos procedimentos institucionais e experiências de encarceramento”. O texto (BRASIL, 2019) aponta que, das 1.499 unidades prisionais do país, apenas 106 (7%) têm ao menos uma cela específica para transexuais e travestis, restando aos demais o convívio comum nas alas em penitenciárias masculinas ou o isolamento em celas sem qualquer acesso à sociabilidade com outros detentos.

Segundo as pesquisas realizadas (BRASIL, 2019), não há um mapeamento das políticas públicas dos estados brasileiros acerca da população LGBT brasileira encarcerada, nem se quer a garantia que há parâmetros de regularidade instituídos nas unidades prisionais que resguardem a integridade física, moral e psicológica dessa população, tampouco que haja normativas que regulamentem e orientem as ações dos agentes penitenciários ou mesmo diretrizes que guiem a produção e aplicação de ações por órgãos e coordenadorias de controle dos sistemas prisionais estaduais.

Além disso, não há por parte do Estado políticas de prevenção à entrada dessas pessoas no sistema prisional, tampouco que garanta uma vida digna. No documentário, também foi dada atenção à essa questão. Questionada sobre o assunto, Paulinha coloca em entrevista que:

É a própria sociedade que te põe aqui dentro, no sentido de tipo, te bota na unidade prisional e não dá oportunidade de nada. (BIXA PRESA, 2019)

Nesta breve passagem, Paulinha discute sobre as “oportunidades” dadas a pessoas LGBT’s. Essa categoria de investigação aparece diversas vezes no diálogo das apenadas, remetendo a questões ligadas a situação material e econômica dessas pessoas. Segundo dados da Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA, 2017) mais de 90% das pessoas transexuais e travestis estão na prostituição.

Em outro momento da produção documentária, Nathália aponta que tem ensino médio e profissionalizante completo, diferente da maioria de suas companheiras. No Bixa Presa, relata que não precisou chegar a prostituição, mas desnuda que há um lugar específico na lógica do mercado de trabalho para as pessoas travestis e transexuais.

Eu sempre tive ensino médio completo. Vários cursos profissionalizantes e sempre que eu ia deixar meu currículo nas empresas eu era rejeitada. Porque tinha o nome masculino e na foto tinha aparentemente uma mulher, então eles tinham um tipo de preconceito pela identidade de gênero. (BIXA PRESA, 2019)

O preconceito expulsou e impossibilitou Nathália que ocupasse postos de trabalho com melhores remunerações, impondo uma realidade que nem o mérito nem o esforço

puderam alterá-la. Sua fala aponta para uma nítida aproximação entre as categorias de opressão, pois, dentro da estrutura capitalista o acesso a educação a colocou como “mais preparada” para o mercado de trabalho, porém, não possibilitou que ocupasse outros espaços de empregabilidade em que não fosse salões de beleza. Como consequência de desordens em suas vidas, o contato com o crime e uma vida marginalizada nas ruas, no subemprego e em condições não esperadas, seus corpos foram sancionados pelo Estado através da Justiça Criminal.

Antes da criação da unidade, as pessoas LGBT’s presas no Ceará eram realocadas de acordo com a movimentação interna e interesse dos diretores das unidades. Em presídios masculinos e dividindo celas com dezenas de homens, as violências se davam de forma massiva, atingindo diversas dimensões de suas existências. Perguntada sobre a experiência em outras unidades prisionais, Paulinha compartilha:

As travestis, as transexuais e as gays chegavam e eram jogadas logo no isolamento. [...] tudo escuro. Onde tinha realmente gente que não subia ala nenhuma [...] E aí quando a gente chegava lá [...] eles queriam obrigar a gente a fazer sexo com eles. É muito constrangedor você ir para o isolamento porque você é parecido com uma mulher [...] isso é sem lógica! (BIXA PRESA, 2019)

Segundo Paulinha - em uma das conversas ao final da entrevista - nas outras unidades, quando os diretores percebiam que o um novo preso se tratava de uma pessoa LGBT, acabava por encaminhar que ficasse no isolamento, ciente de que dentro das celas seriam torturadas, violentadas sexualmente e até mesmo mortas. A persuasão moral também acontecia, através da coerção de outros presidiários para que travestis das unidades fossem as responsáveis por passar drogas entre as alas. Ou seja, além de alvos de violência física, eram obrigadas a passar por situações vexatórias, perigosas, que colocava sua liberdade, saúde e dignidade em risco.

Nessa fala, fica nítida a violação ao princípio da dignidade humana nas unidades prisionais onde não há qualquer política de acolhimento para pessoas LGBT’s. O estado permite que em suas instalações, através das suas instituições, que violências físicas, sexuais, morais e psicológicas aconteçam. Essas violências podem ser entendidas como inerentes ao próprio encarceramento (FATORELLI, 2014) agravados em grupos específicos como as de pessoas travestis, por viverem sobre a condição de expressão de um gênero diferente do imposto ao nascer.

Outro ponto relatado é que nas celas chamadas “isolamento” ficam pessoas em situação de privação de liberdade consideradas de alta periculosidades. Essas celas foram alvos de diversos estudos, considerada como instrumento de “morte social”⁴⁷ pois impede qualquer processo de sociabilidade, diálogo e comunicação com outros detentos que estão ocupando as alas comuns.

47 HANEY, Craig. Infamous punishment: The psychological consequences of isolation. *National Prison Project Journal*, v. 8, n. 2, p. 3-7, 1993.

Quando conseguiam sair do isolamento e passavam a ficar em celas comuns, as violências se intensificavam, assim como a crueldade na forma em que eram abordadas e tratadas no convívio com os demais. Questionadas sobre as violências enfrentadas dentro do sistema prisional, uma determinada cena foi compartilhada por Paulinha e Nathália como a mais marcante na vida delas dentro do encarceramento:

Na CPPL III (Casa de Privação Provisória de Liberdade Professor Clodoaldo Pinto) tinha a Bicuda, ela tinha cinco anos de cadeia. Além dela ter sido estuprada, ainda tacaram fogo nela dentro da tranca. Ela ficou deficiente da perna porque queimou a perna dela, né [...] (BIXA PRESA, 2019)

O caso de “Bicuda” além de explorar as torturas e violências enfrentadas por pessoas travestis no cárcere, faz refletir qual o papel e a responsabilidade do Estado diante de situações como essa. Do ponto de vista dos que defendem o garantismo penal, o cárcere deve ser tutelado, controlado e reformulado com a perspectiva que a prisão se torne um lugar possível para a garantia de direitos.

Entretanto, esse não é o ambiente evidenciado nas experiências das entrevistadas. O primeiro contato com o encarceramento é, além de traumático, um momento de aproximação com as normas sociais e de adequação daquela instituição. Em uma das cenas do documentário, Nathalia retrata sensivelmente suas experiências:

Quando eu cheguei em 2014 na CPPL III [...] Eu tive meu cabelo rapado por agentes penitenciários, que na época, era “lei”. Toda travesti que chegava com cabelo grande tinha que cortar o cabelo, era como se fosse um castigo. Tinha que entrar careca nas ruas. Foi muito forte, né, porque nós trans, travesti, a gente tem a nossa vaidade do cabelo, a feminilidade [...] quando o cabelo da gente é cortado a força, cria-se um trauma, cria-se depressão, a pessoa fica realmente fragilizada com isso, porque é da nossa essência. (BIXA PRESA, 2019).

Da mesma forma, mas em penitenciárias e anos distintos, Paulinha compartilha experiência:

O sistema ainda era muito perverso com a gente. Porque com homem [...] interessante, eu achava isso [...] eu cheguei com dez homens na unidade da DECAP (Delegacia de Capturas do Ceará) e quando cheguei lá só eu ia cortar o cabelo. Você tá entendendo a forma de preconceito? Como é que ia cortar o cabelo? Com aquelas tesouras de cortar árvores [...] desse tamanho! (BIXA PRESA, 2019)

O corte de cabelo de pessoas transexuais e travesti era comum como forma de masculinizar seus corpos. Quanto menos feminino, melhor. Isso porque as violências LGB-Tfóbicas são praticadas em razão da condição de gênero e sexualidade de pessoas que fogem, nesse caso, ao homem cisgênero masculinizado e heterossexual. Para Lanz (2015) há um conjunto de demarcações violentas que pessoas que fogem ao modelo cisgenero são obrigadas a passar, tais como

generalização (imposição forçada do gênero), leitura equivocada do gênero, reenvio forçado aos símbolos da cisgeneridade, exclusão social nas instâncias

privilegiadas de sociabilidade e socialização (família, escola, centro espiritual, trabalho, rua, órgãos públicos etc.), recusa do reconhecimento da identidade trans reivindicada, com as consequências legais negativas, interdição ao uso normal de ambientes (rua, banheiros, órgãos públicos, praia, cinema, clube, delegacias, hospitais, etc.), patologização, medicalização, genitalização da identidade, perturbação psicológica, assédio, violência discursiva no uso do nome, eliminação física através da morte, redução da expectativa e qualidade de vida, etc. (LANZ, 2015, p.73-74).

Para Rodovalho (2017) o corte do cabelo e outras violências narradas só acontecem quando há nitidez no corpo e na representação social do sujeito sobre um processo transexualizador. A autora afirma que “na maioria das interações sociais não haverá tempo hábil para você dizer o que é, seu corpo tendo que se fazer capaz de transmitir a mensagem da forma mais inequívoca possível” (RODOVALHO, 2017, p. 368)

As violências são mais cruéis e direcionadas as pessoas transexuais e travestis pois carregam em seus corpos o próprio significado de ser LGBT. Para Rodovalho (2017), o processo de identificação do gênero de alguém, e conseqüentemente, a compreensão do que há no corpo visto de uma pessoa trans, perpassa para além da autoidentificação, estendendo-se a uma exteriorização que dialogue com os signos de masculino ou feminino

Já sobre a situação dentro da Imelda, ao ser questionada se ainda sofria violência de caráter LGBTfóbico, Nathália expressa que mesmo na unidade e em espaços físicos diferentes das outras prisões, há múltiplas formas de acontecer situações violentas, visto que a dimensão da LGBTfobia no cárcere se dá também através dos campos morais e psicológico. Questionada em uma das cenas acerca sobre que violências sofreu, aponta: “violência moral, entendeu, tudo isso conta. Porque eu acho que violência não é só a física, bater, espancar também tem a violência verbal, moral, psicológica. Eu já sofri isso.” (BIXA PRESA, 2019)

Ainda no rol de direitos usurpados, uma detenta coloca que o acesso à justiça se dá de forma desigual. Estando na Unidade Prisional Irmã Imelda a mais de um ano e sem nunca passar por advogados ou defensores públicos, Andressa expressa desconhecimento sobre sua situação processual e fala que “to com um ano e ainda nem fui no jurídico [...] nem sei de nada, meu processo ta parado. Não fui ouvida”. (BIXA PRESA, 2019)

Em sua idealização, é colocado pela administração e seus detentos que a Imelda seria um protótipo de unidade prisional que garantisse direitos para as pessoas vulneráveis. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXV, garante o acesso à justiça ao prever que não será privada da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou a ameaça de direito.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

O acesso à justiça e à informação nas penitenciárias deve ser garantido pelo Estado e a administração das unidades. A Lei nº 12.527/2011 prevê que é dever do Estado garan-

tir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. Nesse sentido, qualquer interessado pode apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades governamentais dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União, não sendo diferente para o sistema prisional.

Da mesma forma, a Resolução nº 14/1994 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) garante que a assistência jurídica tem que ser ofertada de maneira gratuita e definitiva ao detento pobre, e que esta consulta deve acontecer em local reservado, respeitando o direito do preso a sua privacidade. A assistência jurídica é um dos direitos do rol de garantias que é descumprido comumente nas penitenciárias brasileiras, constantemente denunciada por movimentos sociais e relatado também pelas entrevistadas.

O descumprimento à garantia de direitos no cárcere pode ser explicado por seu próprio processo de gênese e elaboração constitutiva, uma vez que serve como instrumento de controle e manutenção do poder por alguns, visto que para (PAVARINI, 2002) o sistema capitalista utilizase de engrenagens para que seu maquinário se opere de modo eficaz, mantendo o controle social para expansão da acumulação de capital pelos detentores dos meios de produção, através de dimensões como o sistema educacional e a prisão.

Nessa toada, o Estado utiliza-se do Direito Penal para aplicar determinada seletividade policial em nome da “ordem” e da “segurança”, camuflando-se sob as vestes do combate ao crime e aos perturbadoressociais através da utilização de ideias como “inimigo” e “criminoso”. O aumento do sentimento coletivo de insegura pelo fortalecimento das políticas neoliberais (REISHOFFER, 2009; BICALHO, 2009) associado ao fortalecimento do desejo de punir e ao aprofundamento das desigualdades sociais, passa a colocar o encarceramento como política de segurança prioritária a ser investida para a diminuição da criminalidade e a manutenção dapaz social.

Segundo dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN, 2019), o Brasil ocupa a posição de terceira maior população prisional do mundo, desse total, mais de 60% são de pessoas negras, de maioria jovem e pobre. Assim, o encarceramento em massa pode ser considerado como um dos principais sintomas da face mais perversa do Estado Penal, em que mantém e amplia instituições de disciplina, vigilância e isolamento, adestrando os corpos ociosos ao modo de produção e criando um modelo técnico-médico de cura e normalização (FOCAULT, 2000).

No Brasil, a origem do sistema prisional remete também ao colonialismo de expansão mercantilista, sendo seu primeiro marco histórico as Ordenações Filipinas, primeiro código criminal do Brasil. Mesmo após a Proclamação da República, o código se manteve vigente, sendo focada a punição aos negros e dissidentes. Com a ascensão do liberalismo, houve uma ressignificação da ideia de crime, sendo estes voltados a punição do crime de vadiagem como forma de tutelar os corpos de negros e negras dos senhores de engenho pelo Estado.

Posteriormente, já no século XIX houve a fundação do pensamento criminológico brasileiro baseado na criminologia positivista fortemente influenciado pelas teorias racistas de Lombroso e suas ideias sobre a teoria do criminoso nato. Esse peso racista perma-

neceu nas técnicas de repressão e criminalização utilizadas até hoje.

Interseccionalizando as questões de gênero, raça, classe e sexualidade, é possível perceber que houve impacto nas questões de gênero relacionadas a mulher devido às forças estruturantes reproduzidas no cárcere, e por consequência, atingindo as pessoas LGBT's em especial, mulheres trans e travestis. Se o cárcere brasileiro é internacionalmente conhecido como violador de direitos da dignidade das pessoas presas, as pessoas LGTBs são ainda mais afetadas nesse cenário.

A partir dessa configuração, é possível identificar o surgimento da unidade Irma Imelda como uma política pública, tendo em vista que foi pensada a partir da realidade objetiva imposta pelos problemas construídos no cárcere cearense, tornando essa problemática pública.

O conceito de política pública está intimamente ligado ao conceito de Estado Democrático de Direito, ao qual é definido por José Afonso da Silva (2004, p.111), como o Estado que objetiva “superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize justiça social”. Para essa superação se faz necessário que as políticas públicas despertem à adoção de decisões, através da criação de alternativas para se obter determinados resultados. Para Bucci (2006, p.39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Dessa forma, é possível dizer que uma política que objetive combater as violências LGBTfóbicas dentro do cárcere deverá combater todos os embriões desta, sendo assim, terá que ser dialética e compreender que dimensões como o capitalismo, o racismo, o heterossexismo e o patriarcado dialogam intimamente para a manutenção de um status quo.

Nessa toada, ao estudar a construção e constituição da Unidade Prisional Irmã Imelda, percebe-se que não há em seu processo de estruturação, a aplicação de qualquer instrumento que aponte para um enfrentamento dessas dimensões, pois suas mudanças afetaram basicamente o espaço físico ocupado por LGBT's no cárcere, ou seja, apenas separando fisicamente, através de uma estrutura no espaço, os corpos de pessoas LGBT's e de possíveis agressores.

Uma política realmente eficaz deve ser emancipatória, que aponte para a superação das desigualdades e que não apenas adapte a vida de sujeitos coletivos à estruturas já existentes. Para Massa-Arzabe (2006, p. 70) a avaliação de políticas públicas pode ocorrer através de processos de “retroalimentação”, onde a avaliação não pode ser feita ao final, mas no curso da execução. Sua análise não é tão simples, pois envolve compreender sua elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas a sua consolidação.

Compreende-se que para a constituição de uma política pública efetiva, essa deve ser dotada de estima pela superação de desigualdades, fatores esses não identificados na idealização e funcionamento do Imelda. O cárcere, em sua própria estrutura, foi pensado para a repressão e o aparte de grupos de pessoas do restante da sociedade. Assim, falar em garantia de direitos ou efetividades de políticas públicas dentro do sistema prisional é apontar para uma contradição objetiva, em que pese o esforço por parte de alguns, não garante nenhuma aproximação aos conceitos de vida digna.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o objetivo de acelerar o debate na busca por um mundo sustentável, a ONU propõe dezessete objetivos a serem cumpridos pelas nações. No caso do presente estudo, observou-se a relação entre tais objetivos e a aplicação de políticas públicas para pessoas LGBT's encarceradas. Os objetivos relacionados pretendem problematizar o paradigma atual entre a relação humana com o meio ambiente em que habita.

Apurou-se que, na busca pela igualdade de gênero e paz social, há um longo caminho cercado de contradições profundas com relação ao tratamento estatal quanto a penalidade. As proporções entre as relações de gênero, raça, classe e sexualidade ainda são completamente destoadas e desproporcionais. Quanto as prisões, o fortalecimento dessas instituições apenas alimenta a um motor de punibilidade relacionada a determinados sujeitos, em especial os mais pobres e negros no Brasil. Há um maquinário desigual alimentado pela força do capitalismo que não permite – pelo menos sem a força popular - a aproximação verdadeira com objetivos que possibilite a superação do atual paradigma.

Considerando os objetivos elencados para a realização da presente pesquisa, é possível realizar uma síntese das contradições elencadas ao próprio cárcere e a unidade em estudo. Inicialmente, a análise sobre a configuração da Unidade pode ser problematizada, pois há um equívoco na consideração da unidade como masculina, visto que há um público transexual e de travestis. Assim, percebe-se que as relações de gênero e sexualidade são incompreendidas pelo Estado.

Posteriormente, outro ponto analisado é a gênese da construção da unidade. Percebe-se que a narrativa apresentada pelas apenas informa que só foi construída um presídio de atenção especial devido a organização coletiva do movimento LGBT dentro do cárcere, utilizando instrumentos como a arte e intervenções como forma de chamar a atenção dos responsáveis pelo sistema prisional do estado.

Reitera-se que a organização coletiva se deu em face das travestis e pessoas trans ficarem presas em presídios masculinos, como na maior parte do Brasil, sendo sujeitas às mais perversas violências e tornando o cárcere uma experiência amplamente dolorosa, marcada por uma dupla penalidade. Além da pena dada através de sentença, nos conformes da justiça penal, as pessoas LGBT's sofrem outras penalidades, pois quando encarceradas são alvos de abusos sexuais, estupros corretivos, assédios, limitações ao acesso a saúde e a justiça, impossibilitando o pleno desenvolvimento humano em suas dimensões de liberdade e dignidade.

As Ciências Sociais e a interdisciplinaridade nos facilita a enxergar que mesmo nas prisões - espaços isolados da vida comum - não é possível deslocar e ignorar a atuação das dimensões de opressões como patriarcado, o racismo e o heterossexismo nas histórias de vida nas prisões, assim como os recortes de gênero e classe. Isso porque essas dimensões não só influenciam o caminhar histórico de cada entrevistada até uma condenação criminal, como permanece predominando em suas interações sociais e nas micro relações diárias.

Interessante apontar que, essas categorias se intensificam, ou verdadeiramente aparecem, após a exteriorização da identidade de gênero ou sexualidade desses sujeitos, ou seja, a partir do momento que se assumem como pessoa LGBT ou a partir do momento em que são assim reconhecidos pelo outro. É necessário a dinâmica comunicacional entre os sujeitos para que o outro reconheça a que grupo social ou identidade coletiva determinada pessoa pertence. Esse reconhecimento, mesmo no cárcere – local em que a comunicação e interação é restringida – é materializado e transformados em violências cotidianas das mais diversas.

Quanto a análise da efetividade da Unidade Irmã Imelda como política pública para sujeitos LGBT's, as narrativas dadas pelas apenas apontam para determinadas contradições. Em síntese, colocam que na unidade é possível ter mais acesso a direitos e respeito a integridade física de seus corpos, em uma sistemática mais protetiva. Colocam que conseguem socializar e ir ao médios, mas dialogam que não conseguem ter atendimento jurídico e por vezes sofrem preconceitos dentro da própria unidade.

Constata-se assim, que mesmo em espaços criados por políticas públicas em que objetivam a garantia ao princípio da dignidade da pessoa humana e a consonância com as normativas internacionais, não se diferencia nem desloca-se da sistemática cruel e em crise do sistema prisional brasileiro. Quando se olha para grupos historicamente marginalizados como LGBT's, investigados na presente pesquisa, percebe-se que ainda não há um modelo ideal que pudesse acolher a pessoa LGBT condenada. As especificidades desses sujeitos somados as dimensões de violência em que são colocados os impossibilita de ter seus direitos garantidos, pois seja pelo próprio Estado ou por parte de outros apenados, dimensões de violência continuam a se perpetuar.

Não há como descartar que as prisões no Brasil são hoje instituições de reprodução e criação de estruturas de opressão e propagação de preconceitos tais como o racismo, a misoginia e a LGBTfobia. O perfil social e econômico de quem ocupa esses lugares pode justificar essa afirmação.

A título de conclusão, ressalta-se que o presente trabalho não busca esgotar, mas sim demonstrar a interlocução entre a realidade de apenados LGBT's e a construção da Unidade Prisional Irmã Imelda em Aquiráz/Ceará. Através do instrumento das narrativas de vida, foi possível captar algumas contradições na criação da primeira unidade protótipo de encarceramento de população vulnerável do cárcere brasileiro. A academia, por vezes reproduz um academicismo branco, heterossexual, capitalista, anti-crítico e patriarcal, excluindo das possibilidades de pesquisa e exploração as realidades voltadas a mulheres, negros e negras, pobres, LGBT's, indígenas e quilombolas. Portanto, pretende-se também provocar que novos trabalhos busquem aprofundar as pesquisas sobre o sistema carcerá-

rio e a população LGBT, na busca por um mundo mais justo e a superação das opressões que tornam o Brasil o país mais LGBTfóbico do mundo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.

BIXA Presa. Elli Cafrê. Produção de Pedro Levi. Realização de Canal Futura. Roteiro: Pedro Levi Lima Oliveira. 2019. Son., color. Disponível em: <http://www.futuraplay.org/video/bixapresa/493341/>. Acesso em: 18 maio 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6583/2013**, de 16 de outubro de 2013. Dispõe sobre o Estatuto da Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=246668DD257D-7F53FC2A0BB098B35910.proposicoesWeb2?codteor=1159761&filename=Tramitacao-PL+6583/2013. Acesso em: 13 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Combate à Discriminação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República/Ministério da Saúde. **Brasil Sem Homofobia: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e Promoção da Cidadania Homossexual.** Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.** Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.712, de 12 de Novembro de 2013.** Redefine o regulamento técnico de procedimentos hemoterápicos. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2712_12_11_2013.html. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.803, de 19 de Novembro de 2013.** Redefine e amplia o Processo Transsexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, 2013. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2803_19_11_2013.html. Acesso em: 18 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria Nº 2.836, de 1º de Dezembro de 2011.** Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Política Nacional de Saúde Integral LGBT). Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2836_01_12_2011.html. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1672, de 28 de junho de 2011.**

Institui o “Dia do Orgulho Heterossexual”. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7D1175C2B21C4EA24F1CA74C-C57059E3.proposicoesWeb1?codteor=892977&filename=TramitacaoPL+1672/2011. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5002/2013, de 20 de fevereiro de 2013. –“PL João Nery”**. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3DA954F0F697E79578EFD27096847CE6.proposicoesWeb2?codteor=1059446&filename=TramitacaoPL+5002/2013. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.382, de 25 de maio de 2010**. Penaliza a discriminação contra heterossexuais e determina que as medidas e políticas públicas antidiscriminatórias atentem para essa possibilidade. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=09561A631BD-22790C3A3012B81496A0C.proposicoesWeb2?codteor=772783&filename=Tramitacao-PL+7382/2010. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Relatório sobre violência homofóbica no Brasil: Ano de 2012**. Brasília, 2013. Disponível em <http://www.sdh.gov.br/assuntos/lgbt/pdf/relatorio-violencia-homofobica-ano-2012>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BICALHO, Pedro Paulo Gastalho de; KASTRUP, Virginia; REISHOFFER, Jefferson Cruz. **Psicologia e segurança pública: invenção de outras máquinas de guerra**. *Psicol. Soc.*, Belo Horizonte, v. 24, n. 1, p. 56-65, abr. 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822012000100007&lng=pt&nrm=iso. acessos em 20 maio. 2020. <https://doi.org/10.1590/S0102-71822012000100007>.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, p. 1-49, 2006.

DE TOURAINÉ, Alain. Pensar outramente: o discurso interpretativo dominante. **Revista Sociedade e Estado-Volume**, v. 26, n. 3, 2011.

FALQUET, Jules. Três questões nos movimentos sociais “progressistas”: contribuições da teoria feminista à análise dos Movimentos Sociais In: *Revista Lutas & Resistências*. Vol. I. p. 212-225. Set. 2006. Repensar as relações sociais de sexo, classe, e “raça” na globalização neoliberal. In: *Mediações*, Londrina, v. 13, n. 1-2, p. 121-142, jan./jun. jul./dez.2008.

FOUCAULT, Michell. Sobre a História da sexualidade. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GRUPO GAY DA BAHIA – GGB. **Assassinatos de LGBT no Brasil**: Relatório 2015. Disponível em: <http://pt.calameo.com/read/0046502188e8a65b8c3e2>. Acesso em: 13 ago. 2019.

KI-MOON, Ban. Cultura, Religião, Tradição não podem jamais justificar a Negação de Direitos, ressalta o Secretário Geral em mensagem à Conferência sobre Orientação Sexual e Identidade de Gênero. **Departamento da ONU de Informações Públicas**, 15 de abril de 2013. Disponível em: www.un.org/News/Press/docs/2013/sgsm14944.doc.htm .

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. In: O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2008. p. 120-120.

LANZ, Letícia. **O corpo da roupa**: a pessoa transgênera entre a transgressão e a conformidade com as normas de gênero. 342 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Luiz; AVELAR, Rezende Bruno de; MAROJA, Daniela. Por onde andam as políticas públicas para a população LGBT no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 27, n. 2, p. 289-312, 2012.

MELUCCI, Alberto. Um objetivo para os movimentos sociais?. **Lua Nova: revista de Cultura e política**, n. 17, p. 49-66, 1989.

MONTEIRO, Charles. História, fotografia e cidade: **reflexões teórico-metodológicas sobre o campo de pesquisa**. MÉTIS: história e cultura, v. 5, n. 9, p. 11-23, 2006.

MISKOLCI, Richard. **O desejo da nação**: masculinidade e branquitude no Brasil de fins do XIX. São Paulo Annablume, 2013.

PAVARINI, Massimo. ¿ Vale la pena salvar a la criminología?. **Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal**, v. 7, n. 13, p. 15-42, 2002.

RODOVALHO, Amara Moira. **O cis pelo trans**. Rev. Estud. Fem., Florianópolis , v. 25,

n. 1, p. 365-373, Apr. 2017 . Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2017000100365&lng=en&nrm=iso. Acesso em 27 agosto de 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9584.2017v25n1p365>.

RONDAS, Lincoln de Oliveira; MACHADO, Lucília Regina de Souza. Inserção profissional de travestis no mundo do trabalho: das estratégias pessoais às políticas de inclusão. **Pesqui. prá. psicossociais**, São João del-Rei, v. 10, n. 1, p. 192-205, jun. 2015 . Disponível em http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-89082015000100016&lng=pt&nrm=iso. Acessos em 27 maio 2020.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado, violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 23^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

VIANA, Masilene Rocha. Lutas sociais e redes de movimentos no final do século XX. **Serviço Social e Sociedade**, v. 21, n. 64, p. 45-51, 2000.

GLOBALIZAÇÃO, URBANIZAÇÃO E SAÚDE



Palmyra Sayonara de Góis⁴⁸

Ruskin Freitas⁴⁹

RESUMO

A globalização é um processo mundial, perpassa aspectos econômicos, tecnológicos, sociais, culturais e aterrissa no solo urbano, impactando na configuração espacial, na organização do território, nas interrelações sociais e no processo saúde-doença da população, promovendo diferentes formas de adoecer-morrer dos indivíduos e coletividades. Trata-se de uma reflexão teórica acerca dos processos de globalização e urbanização e sua relação com a saúde da população. Esse tópico, saúde e bem-estar, relaciona-se diretamente aos item 3 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que versa sobre a Saúde e bem estar da população, de acordo com a agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU (2015).

DESCRITORES: Globalização; Urbanização; Saúde-doença.

48 Enfermeira. Docente da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. Discente do Doutorado em Desenvolvimento Urbano – UFPE.

49 Docente do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano – MDU da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE.

ABSTRACT:

Globalization is a worldwide process, it cuts across economic, technological, social, cultural aspects and lands on the urban soil, impacting the spatial configuration, the organization of the territory, the social interrelations and the health-disease process of the population, promoting different forms of illness- dying of individuals and collectivities. It is a theoretical reflection on the processes of globalization and urbanization and their relationship with the health of the population.

KEY-WORDS: Globalization; Urbanization; Health-disease process.

1 INTRODUÇÃO

A globalização econômica é meio permeável para o avanço do capitalismo, ancorado no ápice da internacionalização do capital (SOUZA, 2010, p.160). O capitalismo é um sistema desigual, contraditório e propenso a crises cíclicas. Preza por liberdades individuais, simultaneamente anseia pela intervenção do Estado, afim de corrigir disfunções, ditas “falhas de mercado”. Exalta as oportunidades da livre mobilidade social pela meritocracia, porém mantém uma forte hierarquia como base da sociedade (MOTTA, 2017).

Segundo Elias e Pequeno (2007), o processo de urbanização no Brasil vem se acentuando, transformando a organização, a paisagem, a dinâmica e o espaço geográfico. Bem como tem implicações diversas e em todas as dimensões, assim, o processo de urbanização traz implicações diversas para a sociedade onde se destaca dentre outras a criação e surgimento de favelas ou/bairro isolados desprovidos de quaisquer equipamentos sociais e públicos.

Em 2014, a edição do relatório “Perspectivas da Urbanização Mundial” (World Urbanization Prospect), construído pela Divisão das Nações Unidas para a População do Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais (DESA), evidenciou que, da população mundial cada vez mais urbanizada, mais de metade vive em zonas urbanizadas ao que se podem juntar 2,5 mil milhões em 2050, representando cerca de 66% da população.

Segundo a ONU (2014), um terço da população urbana mundial está em favelas e assentamentos informais. A organização socioeconômica de uma cidade impacta de forma direta e indireta na vida de seus habitantes, pois as cidades são centros de relações, tanto comerciais, econômicas, de cultura e política, da reprodução da força de trabalho e do desenrolar da vida cotidiana, como educação, consumo, atividades culturais e lazer.

Para Roux (2015), o aumento da população urbana impacta no processo saúde-doença dos residentes da cidade, indo além das preocupações tradicionais como as doenças infecciosas ou riscos tóxicos, abrangendo também doenças relacionadas à dieta pobre, sedentarismo, obesidade e ainda, problemas de saúde de ordem física e mental, desencadeados como consequência da violência, desemprego e pobreza.

Como reflexo dessa realidade, pode-se citar o estudo de Bonadiman et al. (2017) que afirmam que a carga dos transtornos depressivos aumentou entre os anos de 1990 a

2015, apresentando elevação significativa na população entre 30 a 34 anos, e os transtornos de ansiedade, na população entre 40 e 44 anos de idade.

Além disso, os impactos da globalização também aterrissam nas cidades, materializados no aumento de circulação de pessoas e de agentes etiológicos, diminuição da mobilidade física, excessivo uso de tecnologias, aumento de situações estressoras, aumento da oferta e de consumo de alimentos industrializados e fast-food, entre outros. Essa realidade pode ser constatada em cidades grandes, médias e pequenas, mesmo que em intensidade, tempo e características diferentes.

O presente artigo tem como objetivo realizar uma reflexão teórica acerca dos processos de globalização e urbanização e sua relação com a saúde da população.

O presente ensaio teórico torna-se relevante à medida que poderá servir como subsídio para a reflexão ético-política tanto de gestores do desenvolvimento urbano-regional e de saúde, como para a elaboração de políticas mais adequadas às realidades locais.

Por se tratar de uma abordagem introdutória, que envolve e articula as questões da urbanização, da saúde da população e da globalização, os procedimentos metodológicos adotados partiram do levantamento bibliográfico em livros e artigos para construção de aporte teóricoprático da fundamentação e argumentação deste.

Nessa perspectiva o texto realiza algumas reflexões teóricas acerca das relações entre a globalização, seus aspectos socioeconômicos, urbanos e de saúde que impactam nas diversas formas de adoecer-morrer da população.

2 INTERFACES ENTRE URBANIZAÇÃO, SAÚDE E GLOBALIZAÇÃO

Entre os anos de 1950 e 2014, a população urbana mundial passou de 746 milhões para 3,9 bilhões. A população mundial tem-se apresentado predominantemente urbana desde 2007, quando pela primeira vez na história, a população rural foi ultrapassada pela população urbana, representando 54% da população (ONU, 2014).

No Brasil o aumento da população das cidades acontece a partir de meados da década de 1960, quando o país tem diminuída a sua população rural e transforma-se em um país predominantemente urbano. Origina-se a partir da revolução industrial, que incrementou o surgimento e crescimento das indústrias/fábricas na cidade.

Nesse contexto tem início a formação dos cortiços, de moradias inapropriadas, aglomerações populacionais, aumento da produção de lixo e acúmulo resíduos industriais, aumento de moscas, percevejos e ratos. Doenças como as verminoses, cólera, diarreia, tuberculose, febre tifoide, varíola, peste bubônica eram comuns na época e atingiram milhares de pessoas, pois eram transmitidas através do contato, da respiração ou pelos vetores.

Atualmente, mais de 84% da população brasileira encontra-se nas cidades, gerando uma demanda cada vez maior por serviços urbanos e infraestrutura. Vale ressaltar que essa expansão e ampliação da população urbana, desde a sua origem, não tem sido planejada, apresentando nas cidades o não desenvolvimento da infraestrutura necessária ou ainda a escassez ou inexistência de políticas que assegurem os benefícios da vida urbana

sejam equitativamente compartilhados entre toda a população (REGO, 2014).

Como afirma ABRAMO (1995) o processo de urbanização não deve ser compreendido apenas na perspectiva de aumento demográfico e sim, analiticamente, compreendendo-o como o crescimento da importância do urbano na reprodutibilidade das relações sociais.

As consequências da urbanização desordenada e suas relações com o nível de saúde populacional acontece desde as primeiras investigações epidemiológicas no século XIX, quando as doenças como: surtos epidêmicos, doenças ocupacionais, mortalidade infantil e outros problemas de saúde foram estudados na perspectiva de evidenciar os diferenciais existentes entre os grupos sociais (BARATA, 2001).

Vlahov et al (2007) evidencia que um dos grandes desafios da saúde pública, no século XXI, é conciliar a expansão crescente da população urbana e o objetivo de criar cidades saudáveis e inclusivas.

Para Guimarães (2011, p. 157) “o saneamento urbano era o único remédio para o controle dos processos de transmissão de doenças infectocontagiosas, resultando no processo de embelezamento e de melhorias das condições de vida nas cidades”, evidenciando que a relação entre saúde, ambiente e cidade não é nova.

A compreensão atual de que o processo saúde-doença dos indivíduos é reflexo do seu modo de andar a vida, ou seja, seu modo de produção e reprodução social, corrobora com Nogueira (2008) quando afirma que conceber saúde é entendê-la como uma construção sociocultural, que se conquista e promove e onde o espaço, físico e imaterial, desempenha importante papel. A partir de fatores individuais, fatores ligados ao ambiente físico e social e à fatores relacionados ao sistema de saúde, porém ainda é uma concepção historicamente nova, na realidade brasileira.

A concepção de doença ancorada na teoria unicausal foi norteadora das práticas e concepções em saúde durante todo o século XIX, concebendo que os vírus e as bactérias eram as únicas causas das doenças (PUTTINI, OLIVEIRA JÚNIOR, OLIVEIRA, 2010). Mas essa teoria mascarava os efeitos sociais produzidos pelo sistema de produção econômica e reprodução social.

Em meados no século XX, a teoria multicausal surge, defendendo a compreensão de que as doenças eram causadas por diversos fatores que se relacionavam (PUTTINI, OLIVEIRA JÚNIOR, OLIVEIRA, 2010). Vale ressaltar que essa teoria ainda é hegemônica, pois considera que características individuais, comportamentais, fatores de risco, estilo de vida, entre outras coisas, influenciam no aparecimento das doenças.

Nesse sentido Canguilhem (2009, p. 129) em sua obra do ano de 1966 já apontava fatores, além dos biológicos, como implicadores do processo de adoecimento, quando afirmou que,

A definição psicossocial do normal a partir do adaptado implica uma concepção da sociedade que o identifica subrepticiamente e abusivamente com o meio, isto é, com um sistema de determinismos, apesar de essa sociedade ser um sistema de pressões que, antes de qualquer relação entre o indivíduo e ela, já contém normas coletivas para a apreciação da qualidade dessas relações.

Ancorado no movimento da Reforma Sanitária brasileiro nas décadas de 1970 e 1980, o Sistema Único de Saúde (SUS), avança na concepção de saúde dos indivíduos, extrapolando a concepção reducionista da saúde como ausência de doença. Parte-se da compreensão que a saúdedoença é um processo, resultado de determinantes sociais, que se manifesta na concepção de saúde da Lei 8.080 do SUS.

Compreender o processo saúde-doença dos indivíduos e coletividade perpassa não somente a ausência de patologia ou agente infeccioso isolado. As diferentes formas de produzir e reproduzir socialmente, de se inserir no tempo, no espaço e no território, resulta em diferentes formas de adoecer-morrer. A figura 1 esquematiza os diferentes determinantes sociais do processo saúdedoença.

Fig.1 - Determinantes sociais do Processo saúde-doença - Modelo de Dahlgren e Whitehead.



Fonte: DAHLGREN e WHITEHEAD (1991).

Os determinantes sociais do processo saúde-doença são importantes para entender como a saúde é sensível ao ambiente social e funcionam como um elemento de justiça social, sendo assim um importante desafio da saúde coletiva e para o desenvolvimento urbano, pois os fatores relativos à habitação, urbanização, mobilidade, como evidenciado, relacionam-se diretamente com as formas de adoecer-morrer dos indivíduos e da coletividade.

O adensamento de populações; o papel do ambiente físico e social como determinantes do processo saúde-doença dos indivíduos; a necessidade de aferir os fenômenos tendo como objeto as desigualdades injustas e evitáveis do ambiente físico, social e em saúde, são pilares atuais para a saúde da população urbana (OPAS, 2007).

Segundo Barata (2001), a produção científica sobre desigualdades sociais em saúde, na América Latina, acontece na em meados do século XX, a partir de investigações relativas à pobreza e a outros indicadores socioeconômicos, abordando tanto aspectos funcionalistas como investigações sobre desigualdades ancoradas no conceito de classe

social e em abordagens materialistas históricas.

As desigualdades sociais em saúde são aquelas diferenças produzidas pelo modo de inserção social dos indivíduos e relaciona-se com a repartição do poder e da propriedade. Teoricamente, em sociedades nas quais os valores de cooperação e solidariedade fossem dominantes, essas diferenças poderiam ter valor positivo e produtor de saúde, já nas sociedades em que a exploração e a dominação são predominantes, essas diferenças são negativas e produtoras de doença (BREILH, 1999).

Nesse contexto, é conflitante a relação entre os interesses no modelo econômico hegemônico - ancorado na globalização econômica do capital financeiro; e os princípios e diretrizes norteadoras desse modelo de atenção à saúde que se busca – ancorado na universalidade do acesso aos serviços de saúde, na integralidade da atenção, na equidade, ou seja, no enfrentamento dessa realidade supracitada e na perspectiva de qualidade de vida e justiça social para a população.

A globalização econômica tem impactado no crescimento numérico e territorial das cidades. Para Mattos (2010), esse processo foi potencializado por dois elementos importantes – um no âmbito técnico-científico; materializado pelas tecnologias de informação e da comunicação (TIC); outro no âmbito político-ideológico; caracterizado por uma derrubada progressiva das fronteiras dos territórios nacionais, promovendo a constituição de um espaço supranacional de acumulação.

Na dimensão técnica, é válido ressaltar o incremento tecnológico ao acesso às informações e da comunicação pela população. O aumento do uso de notebook, smartphone e tablet também influencia no processo saúde-doença da população. O aumento de doenças osteomusculares, em mãos e polegares – fadiga e tensão muscular – causadas pelo desconforto da atividade repetitiva; a exposição excessiva à luminosidade artificial desses – causando dores de cabeça, tonturas, visão embaçada, alterações no sono; já são associadas às doenças da era globalizada.

A conectividade, potencializada pelas TIC's, tem aumentado a circulação e mobilidade do capital, materializando em solo, uma nova organização do processo produtivo, da organização das empresas e da circulação das pessoas. Na esfera saúde, pode-se afirmar que o aumento crescente da mobilidade humana, que movem-se globalmente, também promove o rápido aumento do contato com novos agentes patológicos - antes de pouca incidência - em determinada cidade/região/país/continente, colocando em xeque a possibilidade de erradicação de doenças e elevando o risco das pandemias.

Para Mattos (2010), a globalização tem impactado numa nova estrutura geográfica da cidade. A organização centro-periferia, principal modelo da cidade taylorista, tem sido substituída por uma cidade expandida, fragmentada e descontínua. Com o aumento das opções de localização no território urbano, em especial, dos médios e grandes centros de países em desenvolvimento, tem-se um impacto na transição de uma forma urbana industrial-desenvolvimentista para uma cidade com fragmentos dispersos de explosão centro-cidade, promovendo a expansão geográfica da mesma.

Com a busca por mobilidade e a fuga dos centros urbanos, assim como a procura por solo a preço mais baixo, há uma tendência à dispersão urbana, caracterizando a fragmentação da cidade. Conforme Lacerda, Zanccheti e Diniz (2000), além de fragmentado,

o território tem apresentado pouca articulação entre a identidade cultural da população e a ocupação urbana resultante.

Há uma mudança no comportamento de localização das famílias, na era globalizada. O aumento do consumo da habitação, as unidades familiares menores e o aumento da renda média familiar, são aspectos que influenciaram para tal (MATTOS, 2010). Na perspectiva da saúde, o aumento de horas para deslocamento e a diminuição da mobilidade urbana, tem desenvolvido também novos comportamentos, tanto físicos como alimentares nessas famílias, com aumento do consumo de alimentação rápida, como o sedentarismo, sobrepeso, obesidade, doenças crônicas degenerativas – hipertensão/diabetes, doenças respiratórias e o aumento dos níveis de estresse.

A formação de novas externalidades, tanto para moradia, como para empreendimentos, passa a exigir do estado investimentos como: luz, água, saneamento básico, malha viária, novas rotas de fluxo para mobilidade, oferta de serviços de saúde. Esse processo de melhorias por parte do estado não acontece na mesma velocidade do surgimento e expansão dessas externalidades.

O processo atual de urbanização, além de ser desordenado, apresenta as influências da globalização econômica: fragmentado, configurando uma forma diferente do modelo de cidade centro – periferia/fordista, caracterizado pelas moradias/habitações construídas ao redor do centro da cidade e de onde as fábricas e indústrias estavam alocadas.

O crescimento das cidades para a franja urbana-rural pode promover alguns impactos para a saúde da população quando: o distanciamento dos serviços de saúde; ausência de saneamento básico; aumento de resíduos na área, precária coleta de lixo; indisponibilidade de água encanada; entre outros.

Esse desequilíbrio entre o aumento populacional e o acesso às oportunidades e serviços resulta na degradação do ambiente natural e do construído e deteriora as relações sociais, devido à limitação de recursos naturais e econômicos. O aumento do consumo além das necessidades básicas e o descontrole da ocupação e gestão do solo expressam significativamente a degradação e a deterioração dessas relações (RIBEIRO e VARGAS, 2015).

A urbanização de áreas antes rurais, a invasão urbana em áreas de matas e florestas, como exemplo, afetam diretamente a vida e saúde da população. O aumento dos insetos e do número de casos de arboviroses no Brasil na última década, como o *Aedes aegypti* – Dengue, Febre Zika, Febre Chikungunya e Febre Amarela, exemplificam os impactos da urbanização desordenada.

A migração de vetores, encontrados somente em área de matas, para a área urbana, como por exemplo o vetor da Febre amarela, torna áreas anteriormente sem risco, em áreas endêmicas. Em 2015, o estado de São Paulo quebrou o recorde histórico de dengue, apresentando aproximadamente 1,5 milhão de casos e 793 óbitos (GALATI et al, 2015).

Os autores supracitados ainda destacam que o desequilíbrio ambiental resulta da contaminação do solo, da água, dos lençóis freáticos e as alterações/mudanças climáticas. Esse contexto também interfere na forma de adoecer-morrer dos indivíduos. Exemplificando essa realidade, trazemos a malária e leishmaniose visceral. Esta última, uma infecção também causada em seres humanos, que pode ter a sua morbidade aumentada

pelas mudanças de temperatura, chuvas, tempestades e umidades, pois seus vetores estão sujeitos a alterações na distribuição espaciotemporal.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ressalta-se a contemporaneidade desse tema pois o item 3, da agenda 2030, tem como um dos seus objetivos reforçar a capacidade de todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais à saúde.

Os processos de globalização e urbanização tem impactado nas formas de adoecer-morrer dos indivíduos e das coletividades e afetarão, em intensidade e tempo desigual, todas as cidades.

Evidencia-se que a relação entre a globalização, o espaço urbano produzido e processo saúde-doença é estreita, atual e exige olhar, abordagem e ação intersetorial e interdisciplinar e apresenta um importante campo de pesquisa a ser investigado, onde ainda se mostra na literatura pesquisada como uma discussão incipiente, porém, pertinente, principalmente numa perspectiva interdisciplinar e crítica.

Sendo assim, constata-se que a globalização, a urbanização e a saúde estão interrelacionados e não se deve pensar os fenômenos isoladamente.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. **Ensaio FEE**. (16)2. 1995. p. 510-555.

BARATA, R. B. Iniquidade e saúde: a determinação social do processo saúde-doença. **Revista USP**, São Paulo, n.51, p. 138-145, setembro/novembro 2001.

BREILH, J. La Inequidad y la Perspectiva de los sin Poder: Construcción de lo Social y del Género. **Cuerpos, Diferencias y Desigualdades**, Bogotá, Utopica Ediciones, 1998. Artículo del libro: Viveros Vigoya, Mara, comp. y Garay Ariza, Gloria, comp. **Cuerpo, diferencias y desigualdades**. Bogotá: Centro de Estudios Sociales, CES, 1999. pp. 130-141. .

BONADIMAN, C. S. C. et al. A carga dos transtornos mentais e decorrentes do uso de substâncias psicoativas no Brasil: Estudo de Carga Global de Doença, 1990 e 2015. **Revista Brasileira de epidemiologia**. V. 20 Sup.1, maio, 2017. p. 191-204.

CANGUILHEM, G. **O normal e o patológico**. Tradução de Mana Thereza Redig de Carvalho Barrocas. Revisão técnica Manoel Barros da Motta. Tradução do posfácio de Piare Macherey e da apresentação de Louis Althusser, Luiz Otávio Ferreira Barreto Leite. - 6.ed. rev. - Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

DAHLGREN, G.; WHITEHEAD, M. **Policies and strategies to promote social equity in health.** Institute for Future Studies; Stockholm, 1991.

ELIAS, D. PEQUENO, R. Desigualdades socioespaciais nas cidades do agronegócio. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, v. 9, p. 25-40, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010.**

GALATI, E. A. B.; CAMARA, T. N. L.; NATAL, D.; CHIARAVALLOTI-NETO, F. Mudanças Climáticas e saúde urbana. **Revista USP**. n. 107. 2015. p. 79-90.

GUIMARÃES, R. B. Geografia e Saúde. In: **Saúde: fundamentos de Geografia humana** [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

LACERDA, N.; ZANCHETI, S. M.; DINIZ, F. Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. **Revista Eure**. Vol. XXVI, n. 79. Santiago de Chile. 2000.

MATTOS, C. A de. Globalización y metamorfoses metropolitana em América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografia Norte Grande*. N. 47. Pag. 81-104. 2010. (Livre tradução)

MOTTA, M. P. L. **Medindo a desigualdade socioespacial: os aglomerados subnormais em Belo Horizonte.** Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de PósGraduação em Planejamento Urbano e Regional – ENAPUR. São Paulo, 2017.

NOGUEIRA, H. **Os lugares e a saúde.** Coleção Ciências e Culturas. Coimbra: Universidade de Coimbra. 2008.

ONU. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. **World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352).** New York. EUA. 2014.

OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. Primer Foro Regional de Salud Urbana. Caminando hacia un marco conceptual de salud urbana y agenda para la acción en las Américas. **La iniciativa de la OPS: Foro de Salud Pública de las Américas.** Ciudad de México, México: 27-29 de noviembre, 2007.

PUTTINI, R. F.; PEREIRA JÚNIOR, A.; OLIVEIRA, L. R. Modelos explicativos em saúde coletiva: abordagem biopsicossocial e auto-organização. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**. On Line. Vol. 20, N.3. Rio De Janeiro, 2010.

REGO, T. Perspectivas globais de urbanização. In: **Jornal O Estado.** (Artigo). Forta-

leza-Ceará. 15 de Julho, 2014. Disponível em <https://www.oestadoce.com.br/cadernos/oev/artigoperspectivas-globais-deurbanizacao/#:~:text=Por%20Tarcilia%20Rego&text=Em%202050%2C%20o%20mundo%20ser%C3%A1,em%20meados%20do%20s%C3%A9culo%20passado>. Acesso em: 10/11/2020.

RIBEIRO, H.; VERGAS. E. C. Urbanização, Globalização e Saúde. **Revista USP**, n. 107. p. 13-26. Outubro/novembro/dezembro 2015. São Paulo. Acesso em 15 de outubro de 2018. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/115110>>.

ROUX, A. V. D. Health in cities: is a systems approach needed? **Cad Saúde Pública** 2015; 31Suppl:S9-23.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SOUZA, M. L. **O ABC do Desenvolvimento Urbano**. 4ª ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2010.

VLAHOV, D. et al. Urbano como determinante da saúde. **Journal Urban Health** on line. V. 84. (suppl 1). Maio, 2007. p. 16-26. 2007.

O livro surge de intersecções de perspectivas e experiências dos pesquisadores e das pesquisadoras, que vêm de diferentes lugares de pesquisa e instituições. Na obra, os autores e as autoras compartilham estudos inovadores e prospectivos em Direito, Ciência Política, Serviço Social, Comunicação, Desenvolvimento Urbano, Saúde, Educação e Administração, campos estruturantes de políticas públicas pensadas de forma articulada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU.

