

ISSN 1981-4798

Tempo DA Ciência

REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PUBLICAÇÃO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
STRICTO SENSU EM CIÊNCIAS SOCIAIS
UNIOESTE, CAMPUS DE TOLEDO

Volume 22 - Número 43
1º Semestre de 2015

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ-UNIOESTE

REITOR
Paulo Sérgio Wolff

VICE-REITOR
Carlos Alberto Piacenti

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Sílvio César Sampáio

DIRETOR DO CAMPUS DE TOLEDO
José Dilson Silva de Oliveira

DIRETOR DO CCHS – CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS/CAMPUS DE TOLEDO
Rosalvo Schutz

COORDENADOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIAS SOCIAIS
Osmir Dombrowski

TEMPO DA CIÊNCIA
Revista do Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unioeste

EDITOR
Marco Antonio Arantes

ORGANIZADOR DO DOSSIÊ
Cleber Ori Cuti Martins
Osmir Dombrowski
Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

CONSELHO EDITORIAL
Dr. Allan de Paula Oliveira, Dr. Eric Gustavo Cardin, Dr. Erneldo Schallenberger, Dr. Geraldo Magella Neres, Dr. Gustavo Biasoli Alves, Dr. Marco Antonio Arantes, Dr. Miguel Angelo Lazzaretti, Dr. Osmir Dombrowski, Dr. Paulo Henrique Barbosa Dias, Dr. Paulo Roberto Azevedo, Dra. Andréia Vicente da Silva, Dra. Rosana Kátia Nazzari, Dra. Vania Sandeleia Vaz da Silva, Dra. Yonissa Marmitt Wadi.

CONSELHO CONSULTIVO
Dra. Ana Cleide Chiarotti Cesário- UEL, Dra. Carla Cecília Rodrigues Almeida-UEM, Dr. Celso Antonio Fávero- UNEB, Dra. Emilce Beatriz Cammarata- Universidade Nacional de Misiones/Argentina, Dr. Eric Sabourin - CIRAD, França, Dr. Evaldo Mendes da Silva- UFAL, Dra. Ileizi Luciana Fiorelli Silva- UEL, Dr. João Virgílio Tagliavini- UFSCar, Dr. José Lindomar Coelho Albuquerque- UNIFESP, Dr. Juan Carlos Arriaga-Rodríguez- Universidad de Quintana Roo- México, Dra. María Lois - Universidad Complutense de Madrid, Dra. Maria Salete Souza de Amorim - UFBA, Dr. Oscar Calavia Sáez-UFSC, Dr. Otávio Velho - UFRJ, Dr. Rafael Antonio Duarte Villa – USP, Dr. René E. Gertz - PUCRS e UFRGS, Dr. Ricardo Cid Fernandes - UFPR, Dr. Wagner Pralon Mancuso-USP.

SECRETARIA DOS CONSELHOS
Daniele Borges da Silva

**Universidade Estadual do Oeste do Paraná –
UNIOESTE
Centro de Ciências Humanas e Sociais – CCHS
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em
Ciências Sociais
Campus de Toledo**

Tempo da Ciência

Volume 22 Número 43
1º semestre de 2015

**EDUNIOESTE
CASCAVEL
2015**

©2015, EDUNIOESTE

Capa

Agricultura Familiar - Horta em Toledo – 1947 – Museu Histórico Willy Barth – Toledo-PR

Diagramação

Deise Ellen Piatti
Marco Antonio Arantes

Revisão Técnica

Marco Antonio Arantes

Revisão Ortográfica

Deise Ellen Piatti

Ficha Catalográfica

Marilene de Fátima Donadel – CBR 9/924

Tempo da Ciência: revista de ciências sociais e humanas / Centro de Ciências Humanas e Sociais da UNIOESTE, Campus de Toledo. Revista de Ciências Sociais do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais da Unioeste/ Campus de Toledo – v. 1, n. 1(1994) -, -- Toledo : Ed. Toledo, 1994.

Semestral.

v.2, n.3 – 1º semestre de 1995

v.2, n.4 – 2º semestre de 1995

A partir do v. 4, n. 8 passou a ser editada pela EDUNIOESTE, Cascavel.

ISSN: 1414-3089

Indexadores:

Latindex:

Sumários.org

1. Ciências Sociais – Periódicos 2. Ciências Humanas – Periódicos I. Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Toledo II. Revista de Ciências Sociais do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais da Unioeste/ Campus de Toledo

CDD 20. ed. 300.5

Impressão e Acabamento

Gráfica Universitária
Rua Universitária, 1619
e-mail: editora@unioeste.br
Fone (45) 3220-3085
Cep. 85819-110 – Cascavel/PR
Caixa Postal 701

Revista Tempo da Ciência

Revista do Programa de Pós-Graduação

***Stricto Sensu* em Ciências Sociais**

Estamos disponibilizando o **volume 22 número 43 - 1º Semestre de 2015** da Revista Tempo da Ciência, revista vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNIOESTE – Campus de Toledo. O lançamento deste fascículo dá continuidade ao projeto editorial de disponibilizar um conjunto de artigos selecionados com base no mérito acadêmico e científico.

Ao longo dos anos, a revista Tempo da Ciência tem se caracterizado como um espaço de discussão de diferentes perspectivas de conhecimento científico relacionados à área de Ciências Sociais. Com este número da revista Tempo da Ciência, publica-se um conjunto de textos que representam contribuições relevantes e instigantes sobre diferentes temas das Ciências Sociais.

Criada em 1994, a revista Tempo da Ciência é uma publicação semestral do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais da UNIOESTE/Campus de Toledo/PR.

Tempo da Ciência tem como objetivo fomentar o debate acadêmico de temas relevantes das Ciências Sociais.

Publica dossiês temáticos, com prazos definidos para o envio das submissões, além de uma seção livre de artigos e uma de resenhas, ambas com fluxo contínuo.

As contribuições à revista Tempo da Ciência devem ser inéditas e podem ser apresentadas em **Português e Espanhol**.

As avaliações são realizadas por pelo menos dois pareceristas ad hoc, especialistas no tema.

Missão: A Revista Tempo da Ciência tem por missão estimular e difundir a produção científica nas temáticas pertinentes às Ciências Sociais.

Critério de Publicidade: A revista Tempo da Ciência não é comercializada e oferece acesso livre e integral ao seu conteúdo. Sua política segue o princípio de levar gratuitamente o conhecimento científico ao público, democratizando o acesso ao saber.

Distribuição: A revista Tempo da Ciência, em seu formato impresso, é distribuída como permuta aos Programas de Pós-Graduação da área, bibliotecas e instituições de ensino superior em geral. Em seu formato digital, pode ser acessada livremente através do endereço eletrônico: www.unioeste.br/pos/cienciassociais.

Endereço para Correspondência

Revista Tempo da Ciência
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE – Núcleo de Documentação,
Informação e Pesquisa – NDP.
Rua da Faculdade, 645 – Jardim La Salle
85.903-000 / Toledo – Paraná.
E-mail: revistatempodaciencia@yahoo.com.br

ENDEREÇO PARA PERMUTA
Biblioteca Universitária
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE
Rua da Faculdade, 645 – Jardim La Salle
85.903-000 / Toledo – Paraná
E-mail: bibtoledo@unioeste.br

SUMÁRIO

Editorial: Dossiê Políticas Públicas no Brasil: um retrato da diversidade e da incerteza

Cleber Ori Cuti Martins, Osmir Dombrowski e Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

7

Dossiê

**Políticas de igualdade racial: possibilidades e limites para sua efetivação em nível local –
o caso de Porto Alegre**

André Luis Pereira e Luciana Silveira Egres

11

Movimentos Sociais e Mídia: uma complexa relação no processo de formulação da Agenda

Andressa Brito Viera

29

**A inserção da agricultura familiar no mercado institucional: entre o direito e o acesso
ao recurso da política pública**

Danielle Wagner e Ivaldo Gehlen

43

**Políticas Públicas no Uruguai em tempos de Mujica – o impacto da legalização do aborto e
da maconha sobre a mídia digital brasileira**

Décio Fernando Moraes Ferrari e Geraldo Magella Neres

55

Políticas Públicas de Telecomunicações nos Governos FHC e Lula

Fabiano Brito dos Santos

63

O desempenho e as cotas: a metodologia da TIM no caso da UFSC

Gregório Unbehaun Leal da Silva

75

**Democracia, Participação Social e Políticas Públicas: os impasses na construção da Política
Urbana Brasileira**

Janaína Ruviano da Silva

87

Artigos livres

As bases teórico-ideológicas norteadoras das ações coletivas do MST

Miguel Lazzaretti

97

Padrões Editoriais

117

DOSSIÊ POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UM RETRATO DA DIVERSIDADE E DA INCERTEZA

Dr. Cleber Ori Cuti Martins (UFSM)

Dr. Osmir Dombrowski (UNIOESTE)

Dra. Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha (UFPEL)

Todos os artigos que compõem esse dossiê foram apresentados originariamente nos debates que compuseram o Grupo de Trabalho (GT) “Políticas Públicas” do IV Encontro Internacional de Ciências Sociais, ocorrido em novembro de 2014 na UFPel. Agradecemos a acolhida que nossa proposta recebeu da comissão organizadora do evento.

Quando propusemos aquele GT, tínhamos em mente que as políticas públicas constituem uma área de estudos relativamente nova no Brasil. Embora se possa dizer que elas tenham sido objetos de análises por parte das ciências sociais ao longo de todo o século XX, e mesmo antes, foi somente no final daquele século e início do novo que se pôde observar em nosso país a emergência de um conjunto sistematizado de estudos e pesquisas voltados para essa área.

O impulso vital para que isso acontecesse veio da disputa aberta com a ascensão do pensamento neoliberal e o questionamento às políticas que, até então, estruturavam o chamado Estado de Bem-Estar Social. A nova hegemonia que se impôs a partir dos anos 1980 determinava uma drástica alteração na forma como as políticas públicas eram concebidas. Um tecnicismo de viés autoritário passava a substituir o processo democrático na elaboração, implantação e avaliação das políticas públicas em quase todos os países, principalmente, naqueles mais sensíveis às determinações do Banco Mundial e do FMI. Sob a orientação destes organismos financeiros internacionais o ajuste fiscal dos Estados subordinados tinha precedência sobre as demandas populares por bens e serviços públicos.

Esse cenário é completado no Brasil por uma particularidade que muito impactaria o processo histórico. A substituição do nacional-desenvolvimentismo e do pensamento keynesiano – hegemônicos por mais de meio século – pelo neoliberalismo coincide com o início da vigência de uma nova Constituição que reestrutura o Estado em moldes novos e, consideravelmente, distintos do que acontecia até então. Isto permitiu, inclusive, que muitos princípios estabelecidos pela nova Constituição fossem questionados e alterados antes mesmo de serem regulamentados e/ou ganharem efetividade.

A incerteza, portanto, era o grande pano de fundo a moldar a emergência e a estruturação do campo de estudos de políticas públicas em nosso país na passagem do século XX para o XXI. As políticas públicas passavam a ser definidas como resultado de um jogo que, em um ambiente de democracia recém-instituída e de Estado ainda em processo de estruturação, opunha forças que buscavam forjar um caminho para a inclusão de amplos segmentos historicamente excluídos, forçando o aprofundamento da democracia e dando a ela um conteúdo social concreto, a outras, determinadas a obter o equilíbrio fiscal mesmo que isto implicasse na abstinência do Estado, principalmente, na área social.

Ironicamente, pode-se notar que aquela incerteza ainda permanece na ordem do dia. O jogo permanece, por assim dizer, aberto. Depois de mais de dez anos de políticas inclusivas “neodesenvolvimentistas” e anticíclicas, o “ajuste fiscal” voltou a ser uma expressão amplamente difundida, e aceita, corrente nos meios políticos, colocando em questão a própria estruturação do Estado brasileiro e o processo democrático. Talvez seja por isso que o tema permaneça em pauta, atraindo, cada vez mais, o interesse de jovens (e não tão jovens) pesquisadores em diferentes centros de pesquisa. E é esse interesse que aparece retratado no presente dossiê, o qual reúne trabalhos desenvolvidos em diversos programas de pós-graduação, de diferentes áreas do conhecimento.

Além disso, o dossiê retrata a diversidade teórica e metodológica que permeia o campo de estudos de Políticas Públicas no Brasil e que também pautou nossas preocupações quando propusemos a organização do GT no IV EICS. Estávamos, então, convencidos de que “nesse caso, como na maioria dos casos, a diversidade é enriquecedora e o conhecimento não pode se desenvolver se não transpuser as barreiras impostas pela fragmentação”. Dessa forma, o leitor encontrará no dossiê artigos versando sobre políticas de igualdade racial em nível local e política de cotas no ensino superior; sobre políticas públicas para o mundo rural e sobre as políticas urbanas; sobre políticas públicas em âmbito local e federal; sobre a relação dos movimentos sociais e a mídia com a formulação de políticas públicas e, até mesmo, uma aproximação com as experiências vividas por nossos vizinhos uruguaios com a implementação de políticas corajosas e polêmicas. O leitor poderá verificar, ainda, que a diversidade não é apenas temática, ou de objeto, mas também metodológica.

O dossiê é aberto com o artigo de André Luis Pereira e Luciana Silveira Egres, “Políticas de igualdade racial: possibilidades e limites para sua efetivação em nível local – o caso de Porto Alegre”, os quais analisam a atuação da Secretaria Adjunta do Povo Negro da Prefeitura Municipal de Porto Alegre/RS, e fazem a pertinente consideração de que é “necessário que as desigualdades raciais sejam incorporadas como desafios em cada uma das políticas setoriais”, e que as áreas de saúde, educação, segurança pública, entre outras, assumam papéis mais efetivos na promoção das políticas de igualdade racial. O segundo artigo, de Andressa Brito Vieira, “Movimentos Sociais e Mídia: uma complexa relação no processo de formulação da Agenda”, aborda a problemática da relação dos movimentos sociais com as mídias no processo de formação da agenda das políticas públicas e as diferentes estratégias usadas por movimentos populares para forçar uma mídia tradicionalmente conservadora e monopolizada por setores dominantes da sociedade a noticiar suas demandas, possibilitando que estas “ganhem notoriedade e possam se fixar na agenda pública”. Danielle Wagner e Ivaldo Gehlen, no artigo intitulado “A inserção da agricultura familiar no mercado institucional: entre o direito e o acesso ao recurso da política pública”, utilizando criativamente Ralf Dahrendorf, um autor que não aparece com frequência nos textos sobre políticas públicas, ao lado Armartya Sen, analisam a contribuição do Programa Nacional de Alimentação Escolar para que os agricultores familiares possam exercer sua condição de cidadãos, e tocam no problema fundamental da distância entre a situação de ter direitos e, efetivamente, acessar tais direitos. Na sequência, o dossiê traz o artigo de Dércio Fernando Moraes Ferrari e Geraldo Magella Neres, “Políticas Públicas no Uruguai em tempos de Mujica – o impacto da legalização do aborto e da maconha sobre a mídia digital brasileira”. Tratando de duas políticas extremamente polêmicas, os autores descrevem detalhadamente cada um dos projetos e analisam a repercussão dos mesmos na mídia eletrônica do Brasil. No quinto trabalho, intitulado “Políticas Públicas de Telecomunicações nos Governos FHC e Lula”, Fabiano Brito dos Santos analisa o funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações 8

(ANATEL) sob dois governos de orientação políticas distintas, investigando o papel que cada um deles atribui à “regulação” no âmbito das políticas públicas, e conclui que, apesar das expectativas geradas pela eleição de Lula em 2003, não ocorreram mudanças significativas no setor de telecomunicações, prevalecendo os fortes interesses do mercado. Gregório Unbehaun Leal da Silva, no texto intitulado “O desempenho e as cotas: a metodologia da TIM no caso da UFSC”, faz uma avaliação da política pública de cotas naquela universidade tendo foco no desempenho de alunos cotistas negros e oriundos de escola pública, aplicando (e avaliando) a metodologia da Taxa de Integralização Média (TIM). Com base em um uso refinado de dados quantitativos, a metodologia TIM consegue evidenciar que “ser cotista negro e pardo [...] foi um forte indicativo de baixo desempenho acadêmico” e onde se localiza o problema, entretanto, não consegue captar “processos sutis de discriminação” que podem estar ocorrendo. Finalmente, Janaína Ruviero da Silva encerra o dossiê com o artigo “Democracia, Participação Social e Políticas Públicas: os impasses na construção da Política Urbana Brasileira”, que trata do deslocamento entre a deliberação participativa e a implementação de programas de política urbana no Brasil. A autora registra que os atores atuantes nos espaços institucionalizados de participação e deliberação, via de regra, possuem pouca influência no desenho das políticas que são implementadas o que faz com que “as políticas sofram alterações, modificações e traduções ao longo do seu ciclo”.

O trabalho assinado por Miguel Lazzaretti encerra a revista na seção de artigos livres, onde analisa os princípios teóricos-ideológicos do MST e como esses princípios erigiram uma ideologia radicalmente revolucionária dentro do movimento.

Com a publicação deste dossiê esperamos contribuir com o debate e, com isso, com a consolidação do campo de estudos e pesquisa sobre políticas públicas no Brasil.

Dr. Cleber Ori Cuti Martins (UFSM)

Dr. Osmir Dombrowski (UNIOESTE)

Dra. Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha (UFPel)

POLÍTICAS DE IGUALDADE RACIAL: POSSIBILIDADES E LIMITES PARA SUA EFETIVAÇÃO EM NÍVEL LOCAL – O CASO DE PORTO ALEGRE

André Luis Pereira¹

Luciana Silveira Egres²

Resumo: O presente trabalho visa expor o quadro de produção e implementação de políticas de igualdade racial no âmbito local. Analisando o caso específico do município de Porto Alegre e do órgão municipal responsável pela implementação dessas políticas – a Secretaria Adjunta do Povo Negro – busca-se aduzir os mecanismos institucionais acionados para tal processo, bem como a relação da sociedade civil, via movimentos negros, com as estruturas de gestão municipal responsáveis pelo desenvolvimento das referidas políticas públicas. A ideia que norteia esse trabalho é de apresentar as condições sociais e políticas que possibilitam, ou não, a execução de políticas públicas voltadas a determinados segmentos sociais, definidos como minoritários. Elencando as disputas em torno da gestão desse processo, o texto pretende indicar em que medida o movimento negro tem se articulado no plano local para gerir as políticas de igualdade racial. Apesar da incursão dos setores sociais menos favorecidos na política partidária formal, é questionável a inserção de suas demandas e a efetivação de políticas públicas que atendam a necessidade de grupos sociais definidos como minoritários. Uma abordagem mais estrutural pode permitir a reflexão sobre qual o lugar das políticas de igualdade racial no âmbito da gestão pública, principalmente no plano local, no qual as ações dos gestores em geral têm como premissa o oferecimento de serviços e recursos que deem visibilidade às qualidades da administração pública.

Palavras-chave: Políticas públicas; Igualdade racial; Relações raciais; Poder local.

Abstract: This paper aims to expose the production framework and implementation of racial equality policies at the local level. Analyzing the specific case of the city of Porto Alegre and the municipal body responsible for implementation of these policies - the Assistant Secretary of the Black People - we seek to adduce the institutional mechanisms used for such a process, and the relationship of civil society, via black movements, with the municipal management structures responsible for the development of such policies. The idea that guides this work is to present the social and political conditions that allow or not the implementation of public policies directed to certain social groups, defined as minority. Listing the disputes over management of this process, the paper seeks to show to what extent the black movement has articulated at the local level to manage racial equality policies. Despite the incursion of disadvantaged social groups in formal party politics is questionable inserting their demands and effective implementation of public policies that address the need to set to minority social groups. A structural approach could allow reflection on what is the place of racial equality policies in public management. Especially at the local level, in which the actions of the general managers are premised on offering services and resources that give visibility to the quality of public administration.

Keywords: Public policy; Racial equality; Race relations; Local government.

¹ Sociólogo, Coordenador do Centro de Saúde Modelo, Secretaria Municipal de Saúde do município de Porto Alegre. Aluno de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS/UFRGS). Email: andrepereira1972@gmail.com

² Administradora, assessora técnica da Coordenação de Áreas Técnicas da Secretaria Municipal de Saúde do município de Porto Alegre. Aluna do Curso de Especialização em Saúde Pública do Depto. de Medicina Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Email: lucianase@sms.prefpoa.com.br

1 A promoção da igualdade racial: contexto de surgimento

A reconhecida e injustificável desigualdade racial que, historicamente, marca a trajetória dos grupos negros e brancos, assim como sua estabilidade no transcorrer do tempo, faz com que, progressivamente, a discussão concentre-se nas iniciativas necessárias, em termos de ação pública, para o seu enfrentamento.

Muitos diagnósticos, pesquisas e análises têm sido produzidos, no Brasil, sobre a questão racial. Herdeiros dos estudos pioneiros sobre desigualdades raciais nos anos 1970, tais investigações apresentam como propósito elucidar a complexidade das relações e das condições sociopolíticas de negros e não negros que compõem o tecido social no país.

Neste sentido, a progressiva mobilização e atuação dos Movimentos Negros e sua crescente presença no espaço público, apresentando demandas e debatendo a necessidade de formulação de políticas públicas específicas e setoriais, revela muito sobre a importância desta temática para a compreensão da realidade social do Brasil, bem como para a constituição de um campo epistemológico relevante no âmbito da produção de conhecimento. Faz-se ainda relevante a reflexão feita por Santos (2009) acerca da denominação “Movimentos Negros”:

Qual a relevância de se designar movimentos negros e não apenas Movimento Negro, no singular, como feito geralmente por ativistas, meios de comunicação, agências governamentais e por muitas análises acadêmicas? Exatamente porque a noção de movimentos negros capta e traduz de forma mais consistente a dimensão de multifocalidade, pluralidade e plasticidade existente nesse movimento social. Quando nos referimos a Movimento Negro deixa-se implícito uma harmonia aparente, um amplo consenso nos modos pelos quais esse movimento social tem-se organizado e atuado junto à sociedade. Pelo contrário, os movimentos negros são constituídos por organizações de diferentes tipos, escopos, colorações político-ideológicas, objetivos pragmáticos e condições de ação junto ao Estado e à sociedade. (SANTOS, 2009, p. 233-234).

A elaboração da constituição de 1988 foi fortemente marcada pelo debate sobre a chamada dívida social, refletida na desigualdade que marcava a sociedade brasileira, na restrita distribuição da riqueza, derivada do crescimento econômico, e na precária cobertura das políticas sociais. Conforme aponta Luciana Jaccoud (2008),

Com a relação à população negra, observa-se, nesse período, a reafirmação de um diagnóstico no qual o negro é associado à situação de miséria que predomina nas camadas de pior renda da população. O enfrentamento das condições de pobreza e a oferta de melhores condições de educação, de trabalho e de cidadania definem uma pauta importante das demandas dos Movimentos Negros. [...] Além da demanda pela criminalização da discriminação racial, a reivindicação de garantia de reserva de vagas nas instituições públicas de ensino, do primeiro grau à universidade, à população carente (JACCOUD, 2008, p. 57).

A produção de indicadores e dados que demonstrassem a existência e persistência das desigualdades raciais ainda não era o suficiente nem aos Movimentos Negros, nem aos poderes instituídos para que se reclamassem a necessidade de constituir políticas de promoção de igualdade racial. O debate sobre políticas afirmativas não havia começado. A universalização do acesso às políticas sociais que excluía importantes contingentes da população pobre – composta majoritariamente de negros – era ainda uma pauta relevante.

Contudo, se políticas sociais universais são imprescindíveis para o combate às desigualdades raciais em um país com histórico de racialização da pobreza, como é o caso do Brasil, nos últimos 20 anos elas foram, progressivamente, deixando de ser consideradas como únicos instrumentos necessários a serem adotados face ao objetivo de redução das desigualdades raciais. Jaccoud (2008) demonstra que,

Nesse sentido, a discriminação racial e o racismo, atuando de forma a restringir a igualdade de oportunidades e alimentando o processo de manutenção da população negra nas piores posições da sociedade brasileira, passaram a ser objeto cada vez mais presente em debates e proposições. Essa discussão ganhou corpo na cena política com a preparação e realização da *Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e pela Vida*, em 1995. O documento elaborado pela marcha e entregue ao governo defende a implementação de políticas específicas nos campos da educação (incluindo a capacitação de professores para lidar com o tema da diversidade racial e com as práticas discriminatórias), saúde, trabalho, violência e cultura. Propõe também a instituição de ações afirmativas para o acesso a cursos profissionalizantes e a universidades, assim como demanda a representação proporcional dos grupos raciais nas campanhas de comunicação do governo e entidades a ele vinculadas. (JACCOUD, 2008, p. 59, grifo do autor).

Conforme apontam diversos estudos, (Paixão, 2013; 2013a; Theodoro, 2012; Silvério, 2009; Jaccoud, 2008), as demandas por políticas específicas se aprofundaram durante o processo de preparação para que o Brasil participasse da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata³. A consolidação de tais demandas como pauta dos Movimentos Negros levou, em 2003, à criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR. Também se consolidaram pautas setoriais e foram desenvolvidas e implementadas ações e programas nos campos da educação e da saúde, com foco no combate ao preconceito e à discriminação.

Conforme aponta Jaccoud (2008), apesar de todo esse movimento que contribuiu para a criação de um organismo público federal voltado à temática racial, bem como para a formulação de iniciativas setoriais e específicas; nos últimos vinte anos, o aumento expressivo da cobertura da população pelas políticas sociais não tem colaborado significativamente para a redução das desigualdades raciais.

É possível aludir que os avanços para a consolidação de políticas sociais universais, em alguma medida, ampliaram o acesso e as oportunidades da população negra, mas, em geral, não alteraram os indicadores históricos que mensuram as desigualdades entre brancos e negros. Sendo assim, o desafio de construir uma sociedade na qual o Estado e as políticas públicas possam beneficiar, de forma geral e abrangente, o conjunto da população, parece estar, no caso brasileiro, diretamente ligado ao enfrentamento da questão racial. A discriminação racial perpassa o tecido social e a teia de relações que, de maneira geral, estrutura o cotidiano, o que reafirma os persistentes patamares de desigualdade. A própria negação da existência de um problema racial contribui para sustentar o processo de reprodução das desigualdades sociais no país.

Ainda que este trabalho tenha como proposta explorar, de maneira analítica, a produção de uma política de promoção da igualdade racial, é possível aludir que os objetivos de redução das desigualdades sociais têm se mostrado insuficientes face à meta de erradicação das desigualdades raciais. Observando, mais uma vez, a reflexão de Jaccoud (2008), percebe-se que,

No Brasil, a consolidação de um Estado democrático não pode mais prescindir da garantia, pelo poder público, da oferta, do acesso e usufruto de direitos não apenas políticos, mas civis e sociais. Mas esses direitos não podem reforçar ou ampliar a desigualdade. Ao contrário, se a igualdade formal sob a qual se assentam os regimes democráticos exige o reconhecimento público do tratamento similar a todos os cidadãos, ela também exige o enfrentamento da desigualdade e dos estigmas de subordinação por mecanismos de promoção e de compensação de naturezas diversas, legitimando o pacto social e político que sustenta as sociedades democráticas modernas (JACCOUD, 2008, p. 61).

Conforme indica a citação anterior, nas últimas duas décadas, a expansão e a universalização das políticas sociais têm demonstrado os limites do processo de integração e garantia de acesso aos bens e serviços públicos, de forma equânime, aos grupos constituídos social e culturalmente como

³ A III Conferência Mundial foi promovida pela ONU e realizada em Durban, na África do Sul, entre 31 de agosto e 7 de setembro de 2001.

minoritários. Esse fenômeno se retroalimenta com a disposição de mecanismos recorrentes de reprodução do preconceito e da discriminação racial que operam na base de diversas instituições sociais, marcadamente no sistema educacional, nos serviços de saúde, nas instituições responsáveis pela segurança e pelo aparato jurídico.

Desta forma, o reconhecimento da questão racial no Brasil e, de forma mais específica, no plano local, assume duas dimensões fundamentais. Por um lado, responde às demandas por tratamento entre brancos e negros; processo complexo que carece de enfrentamento dos já referidos mecanismos de produção e reprodução de desigualdades raciais, o que requer a construção de patamares efetivos e concretos de equivalência e reconhecimento com vistas à produção de uma cidadania consistente. Por outro lado, o respeito à constituição identitária do ser negro(a) requer uma profunda reflexão nos padrões culturais de formação de uma identidade nacional; isto porque a contribuição africana e afrodescendente à formação social brasileira ainda é tomada sob a perspectiva da força de trabalho – via de regra, em atividades de menor expressão e, inclusive, justificada pela condição da escravidão –, mas, principalmente, pela ausência de reconhecimento de um contributo das epistemes de matriz africana ao processo de construção desta tão aludida identidade nacional brasileira.

2 Desafios à formulação de políticas de promoção da igualdade racial

Discutir políticas e instrumentos de combate à desigualdade racial implica debater um conjunto amplo de fenômenos que estão na base da formação e do estabelecimento de relações na sociedade brasileira. Consiste em questionar as hierarquias fundamentadas no processo histórico de afirmação de uma supremacia racial branca. Conforme afirma Abdias do Nascimento (1980),

A luta comum dos povos negros e africanos requer o conhecimento mútuo e uma compreensão recíproca que nos têm sido negados, além de outros motivos, pelas diferentes línguas que o opressor branco -europeu impôs sobre nós, através do monopólio dos meios de comunicação, do seu controle exclusivo dos recursos econômicos, das instituições educativas e culturais. Tudo isto tem permanecido a serviço da manutenção da supremacia racial branca. (NASCIMENTO, 1980, p. 16).

O autor visa demonstrar que o conjunto de ações a que se refere o sistema de estratificação racial que conforma as relações sociais e raciais no país impede a população negra de ter qualquer possibilidade de conhecimento mútuo de suas realidades. Esta limitação faz com que o não reconhecimento dos vínculos culturais e ideológicos entre africanos e afrodescendentes nas diásporas impeça a promoção de qualquer tipo de integração do ponto de vista da ação política coletiva.

Apesar dos muitos limites engendrados a sua discussão, a presença do tema das desigualdades raciais indica aumento, não só no debate público e acadêmico, mas como alvo de preocupação governamental, com a qual tem se constituído um conjunto de iniciativas. Como referência histórica e social no que concerne às políticas de promoção da igualdade racial, cabe aqui um breve resgate do tema.

Na esteira do processo de construção de uma agenda político-institucional relativa à questão racial, em 1987 o Governo Federal lança o Programa Nacional do Centenário de Abolição da Escravatura (PROCEM) em alusão à data que marca o término legal do sistema escravagista no país. Seu objetivo era a reflexão sobre a realidade do negro no Brasil. As atenções do PROCEM estavam voltadas para a cultura negra e a valorização dessa comunidade na sociedade brasileira.

No ano seguinte é criada a Fundação Cultural Palmares (FCP), órgão de Estado destinado às questões do negro na sociedade brasileira. O objetivo da FCP é “promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira” (FCP, 2008). A FCP é uma fundação pública, vinculada ao Ministério da Cultura, e organizada em duas diretorias: a Diretoria de Promoção, Estudos, Pesquisa e Divulgação da Cultura Afro-Brasileira (DEP) e a Diretoria de Proteção ao Patrimônio Afro-Brasileiro (DPA).

A primeira instituição política brasileira relacionada à população negra é, então, voltada aos aspectos culturais dos negros, com suas duas diretorias diretamente articuladas com o legado histórico dessa comunidade no Brasil. A FCP não possui nenhum outro órgão preocupado com outros aspectos da questão racial no Brasil, seja o combate à democracia racial ou a maior inserção do negro no mercado de trabalho.

As ações estatais desenvolvidas até o final dos anos 80 giravam em torno da promoção e valorização das comunidades marginalizadas, sem que a desigualdade racial se constituísse como um alvo dessas ações. É durante os anos 90 que novas respostas ao problema racial foram implementadas e os Movimentos Negros se posicionaram frente ao Estado.

No ano de 2003, após a inserção do debate sobre a questão racial no âmbito da campanha eleitoral, o recém-eleito presidente Luiz Inácio Lula da Silva anuncia a criação da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), órgão que nasce com o compromisso de institucionalizar os pleitos e as demandas da comunidade negra junto à gestão pública no âmbito federal. Deste modo, a SEPPIR tem como objetivo não apenas promover políticas, mas articular, nas diversas esferas sociais, a criação de políticas para combater a desigualdade racial. A SEPPIR institucionaliza a necessidade de enfrentar a desigualdade racial em todas as esferas da vida social. O patamar de discussão não é a cultura, não é o trabalho, é onde quer que se encontrem evidências dessa desigualdade.

Com a criação da SEPPIR, o Governo Federal sinalizou para o fortalecimento das ações afirmativas e para a construção de um projeto mais estruturado de combate ao racismo, à discriminação e às desigualdades raciais. Entretanto, sua atuação nesse campo ainda pode ser caracterizada como tímida. Mas, apesar do pequeno número de ações promovidas pela SEPPIR, os últimos anos, a partir da iniciativa de outros atores e sob forte presença dos Movimentos Negros, viram o desenvolvimento de novas experiências em torno da temática racial no âmbito das políticas públicas.

No âmbito federal, algumas ações lograram êxito e conseguiram impactar, de forma significativa, no âmbito institucional os setores envolvidos com a produção de políticas sociais; dentre elas é possível destacar quatro ações de maior relevância:

- I. O Programa de combate ao Racismo Institucional (PCRI);
- II. Ações afirmativas de promoção de acesso ao ensino superior (Programas de Cotas);
- III. Ações de implementação da lei 10.639/2003, a qual estabelece a obrigatoriedade da inclusão do estudo da História e da Cultura Afro-brasileira no currículo do ensino básico;
- IV. Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidades para Todos, do Ministério Público do Trabalho (MPT).

Essa postura do governo federal desencadeou um processo do tipo “efeito cascata”, pois ocorre a partir daí a replicação em estados e municípios da criação de secretarias e gabinetes destinados ao fomento de políticas de promoção da igualdade racial no âmbito local. Para a análise ora apresentada, pretende-se problematizar o caso da Secretaria Adjunta do Povo Negro (SAPN), órgão criado em 2009 pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre com o intuito de promover políticas de igualdade racial no espaço municipal. Os documentos consultados nesta pesquisa apontam que

A SAPN foi criada com o escopo de estabelecer a política de promoção da igualdade racial. Priorizando questões de gênero, juventude, comunidades remanescentes de quilombolas e matriz africana, sem deixar de lado as pautas estruturais como educação, saúde, cultura, habitação, emprego, renda e segurança. Também tem objetivo de zelar pelo cumprimento da legislação protetiva do negro, garantindo apoio e assistência aos movimentos sociais na construção de fóruns regionais para articulação de ações e recursos específicos para este segmento e, ainda, participar de encontros, reuniões, seminários e os variados tipos de atividades que abordem a temática. Tem o intuito de preservar a autoestima e resgatar a rica contribuição do negro na consolidação da nação democrática, soberana e desenvolvimentista. (Secretaria Adjunta do Povo Negro, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2009).

A ideia que norteia esse trabalho visa apresentar as condições sociais de possibilidades à existência desse órgão. Elencando as disputas em torno da gestão desse espaço, o texto objetiva indicar em que medida os movimentos negros têm se articulado no plano local para gerir as políticas de

igualdade racial. Apesar da incursão dos setores sociais menos favorecidos na política partidária formal, é questionável a inserção de suas demandas e a efetivação de políticas públicas que atendam às necessidades de grupos sociais definidos como minoritários.

Uma abordagem mais estrutural pode permitir a reflexão sobre qual o lugar das políticas de igualdade racial no âmbito da gestão pública, principalmente no plano local, no qual, em geral, as ações dos gestores têm como premissa o oferecimento de serviços e recursos que deem visibilidade às qualidades da administração pública. Portanto, a implementação de políticas que requerem o entendimento da complexidade dos mecanismos que moldam e organizam as sociedades têm grandes chances de rejeição e incompreensão por boa parte da população. Especificamente, no caso de Porto Alegre, esse fenômeno revela-se pelas constantes críticas e questionamentos à existência e manutenção de um setor exclusivo, responsável pelo fomento de políticas de igualdade racial.

Este texto pretende ainda provocar a reflexão sobre os dilemas e possibilidades, bem como os avanços e limites de um segmento da sociedade civil que tem logrado relativo êxito no atendimento de suas demandas e encontra-se, agora, em uma encruzilhada marcada por duas perspectivas diversas, a saber: por um lado, a radicalização de sua atuação política e, por outro, sua inserção nos espaços formais de poder político institucional.

3 Gestão pública local e políticas públicas para reduzir desigualdades

Nas últimas décadas, a sociedade civil passou a se articular de maneira diferente na sua relação com o Estado. Observa-se o resgate da importância dos governos locais, a vigência de regimes mais democráticos, a valorização do processo de descentralização, novas articulações entre poder público, sociedade e atividade produtiva, a preocupação com a preservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida. Esses são elementos importantes para a construção de espaços públicos participativos.

No que se refere à organização institucional das esferas de gestão, a ex-ministra da SEPPIR, Matilde Ribeiro (2009), afirma que

As políticas públicas, as leis e as ações afirmativas têm feito parte de uma movimentação da sociedade civil e também de governos, mudando cenários na vida política nacional. É nesse contexto que têm sido realizadas conferências nacionais, nas quais ocorrem momentos de reflexão e proposição que contribuem para avanços na lógica de priorização e na elaboração de respostas às reais necessidades da população brasileira, de maneira negociada, com a intersecção de governos e sociedade civil (RIBEIRO, 2009, p. 26).

Tal assertiva demonstra que há a manifesta intenção de grande parte dos gestores em “dar ouvidos” à sociedade civil no que tange aos temas referentes à redução de desigualdades e no tratamento isonômico dado aos mais diversos segmentos sociais. Como sustenta Avritzer (2002), o processo de democratização brasileiro marca-se pela ação coletiva de atores sociais que, em sua luta contra o autoritarismo, limitam o poder do Estado, geram potenciais organizativos no terreno da sociedade civil e constroem alternativas de organização social e política.

Santos e Avritzer (2002) destacam o papel dos novos atores na cena política, cuja atuação questiona a exclusão social e a ação do Estado, bem como se voltam para a ampliação do político, para a transformação das práticas dominantes, para a cidadania e inclusão, enfatizando as possibilidades de constituição de uma nova gramática social e de relações entre o Estado e a sociedade, incluindo a possibilidade de experimentalismo na esfera do Estado.

Nesse sentido, as possibilidades de renovação e ampliação no âmbito das políticas públicas carecem da influência dos atores coletivos no alargamento dos limites da agenda pública e do seu conteúdo. A consolidação de demandas apresentadas por segmentos exclusivos no conjunto das sociedades só se confirma a partir da participação cidadã na formulação de políticas públicas e decisões estatais e, também, com a valorização da deliberação pública, recurso que permite aos entes envolvidos a evocação da democracia participativa como mecanismo de qualificação da gestão pública,

proporcionando ainda a manutenção de um sistema institucional relativamente aberto e propício à experimentação de alternativas de gestão mais igualitárias.

É importante salientar que, por mais permeável que se apresente o espaço do político na atualidade, ainda existem sérias resistências à luta por implementação de políticas públicas que busquem reduzir desigualdades entre segmentos sociais diversos, principalmente quando os temas em questão referem-se a disparidades étnico-raciais e de gênero.

Também carece de reflexão o fato de que o espaço político brasileiro caracteriza-se pela ausência de representação dos segmentos sociais historicamente aliçados dos processos decisórios no que se refere à estrutura política formal, bem como que a formação sociopolítica do Brasil privilegiou as elites dominantes no que diz respeito ao estabelecimento de benefícios sociais e econômicos aos diversos estratos da sociedade brasileira. Neste sentido, a população negra é um dos segmentos sociais mais afetados pela falta de inserção nesse ambiente.

Logo, os conflitos relacionados à estratificação social e racial, quando transferidos para a esfera da política formal, assumem novas formas de embate e são minimizados pela sub-representação de diversos setores na arena política, dentre eles a população negra. A ideia de que o Brasil é um país sem estratificações raciais impediu, durante longo tempo, a ascensão da população negra aos espaços de poder da política formal.

Na atualidade, a relação do Estado com a sociedade apresenta novos desafios. Quanto mais se amplia a prática democrática, maior é a exigência por uma participação qualificada da sociedade civil e, consequentemente, se expande também a heterogeneidade dos sujeitos que se articulam de forma mais complexa. Conforme aponta Oliveira (2003),

Os sujeitos sociais coletivos potencializam a participação, conferindo-lhe um caráter político transformador. Assim, a atuação nos conselhos setoriais de políticas públicas, nas conferências das cidades, no orçamento participativo, nos processos de eleição de prioridades para o município e demandas da comunidade são exemplos de participação política transformadora da cultura política tradicional, do poder público centralizado, onde o indivíduo não passa da condição de cliente da política. Essas práticas de participação fortalecem o surgimento de valores de solidariedade, de ação coletiva, de participação ativa, de prática política cidadã cotidiana. Essa noção de cultura política deve ser considerada não como uma variável independente, mas um fator impulsionador da participação política e da construção da democracia em suas diversas dimensões. (OLIVEIRA, 2003, p. 72).

A assertiva acima demonstra que a maior permeabilidade das gestões públicas às temáticas relativas aos segmentos sociais minoritários tem permitido que a cidadania se torne efetiva, na medida em que estes grupos apresentam suas demandas aos entes públicos e conseguem auferir resultados significativos para as mesmas. Contudo, em termos práticos, tal afirmação precisa ser relativizada, pois, apesar das possibilidades de implementação de políticas públicas que visem reduzir desigualdades sociais, quando se analisa o campo empírico de exercício de tais políticas os entraves burocráticos e ideológicos para a realização dos mesmos precisam ser contemplados.

4 As políticas de promoção da igualdade racial no município de Porto Alegre

A temática racial assumiu lugar de destaque na dinâmica da gestão pública atual. Não é possível pensar deliberações governamentais e ações de Estado sem que o recorte étnico-racial seja contemplado. Considerando o âmbito institucional, a situação da população negra mostra avanços na busca de expansão da cidadania desse segmento social. No país, ampliaram-se os canais de participação e mesmo as possibilidades de conquista de um cargo nos poderes executivo e legislativo. “Há representantes da população negra nas câmaras municipais, nas assembleias legislativas estaduais, no Congresso e Senado Federal e os negros inserem-se também, no aparato do Estado em todos os níveis” (SILVA, 2004, s/p).

Assim, a construção da cidadania está diretamente vinculada a um processo histórico no qual a exclusão e a marginalização dos indivíduos negros foram socialmente erigidas. A desconstrução desse 17

processo passa pela inserção da população negra nos espaços decisórios da política, para além da simples representação, tendo como objetivo principal a participação nas deliberações que discorrem sobre as demandas políticas.

4.1 Características da população negra no município de Porto Alegre

Em relação à caracterização da população negra, negro ⁴ é quem se autodeclara preto ou pardo. Embora a ancestralidade determine a condição biológica com a qual se nasce, há toda uma produção social, cultural e política da identidade racial/étnica no Brasil que apresenta a categoria negro como

questo analítico melhor adequado à autoidentificação e ao reconhecimento como segmento populacional. No município de Porto Alegre, para o ano de 2010, os dados censitários do IBGE evidenciam um crescimento deste segmento populacional ao longo da última década.

A Tabela 1 demonstra que

esse acréscimo, para a

população negra, foi da ordem de

3,68%, enquanto a população não negra apresenta um decréscimo de 3,79%. Os dados demonstram uma alteração no cenário demográfico da cidade, apontando para uma possível mudança cultural que se observa no último Censo. Tendo em vista o aumento considerável em termos percentuais e absolutos dessa população, percebe-se um maior reconhecimento identitário dos negros. A população negra aumentou sua participação demográfica, saindo de 16,56% em 2000 para 20,24% em 2010. Em números absolutos, no ano de 2000, 225.356 mil pessoas se autoidentificavam

como negros; já no ano de 2010, esse número passou para 285.301 mil pessoas. Enquanto a população negra teve um crescimento absoluto de 59.945 mil pessoas, a população total teve uma variação absoluta menor, aumentando na última década em 48.761 mil pessoas. Esse dado mostra que, em números absolutos, a população negra cresceu mais do que o conjunto da população em geral.

A Tabela 2 apresenta a distribuição da população negra por região do Orçamento Participativo. Cabe frisar que as informações são apresentadas tanto para a cidade, como para as Regiões do Orçamento Participativo (OP). É importante ressaltar ainda que as Regiões do OP consistem na forma como a cidade de Porto Alegre divide seu território e, também, se organiza para participar no orçamento da prefeitura, apresentando suas demandas de serviços e obras específicas para cada região.

Tabela 1 – População total de Porto Alegre por Cor/Raça – 2000 e 2010.

Porto Alegre	2000		2010		Percentual variação 10/00	
	Número	Percentual	Número	Percentual	Número	Percentual
Negra	225.356	16,56	285.301	20,24	59.945	3,68
Branca	1.121.310	82,41	1.116.659	79,23	-4.651	-3,18
Indígena	6.355	0,47	3.308	0,23	-3.047	-0,23
Amarela	2.419	0,18	4.062	0,29	1.643	0,11
Sem declaração	5.150	0,38	21	0,00	-5.129	-0,38
Total	1.360.590		1.409.351		48.761	

Fonte: IBGE. Censo Demográfico.

Tabela 2 – Distribuição da população negra por região do OP – ano 2010.

Região do OP	Número	Percentual
Centro	20011	7,23
Centro-Sul	22985	20,73
Cristal	5168	18,68
Cruzeiro	20661	31,59
Eixo Baltazar	23964	23,86
Extremo-Sul	5499	15,77
Glória	11497	27,19
Humaitá/Navegantes	9095	20,82
Ilhas	1742	20,91
Leste	30403	26,60
Lomba do Pinheiro	19969	32,05
Nordeste	14381	38,62
Noroeste	9620	7,35
Norte	20840	22,81
Partenon	33879	28,49
Restinga	23382	38,50
Sul	11964	14,36
Porto Alegre	285301	20,24

Fonte: IBGE – Censo Demográfico. Elaboração: ObservaPOA – Observatório da Cidade de Porto Alegre.

⁴ De acordo com a convenção do IBGE, fundamentada Resolução 196/96. Normas de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos (VI. Protocolo de pesquisa. VI. 3 informações relativas ao sujeito da pesquisa [...] cor [classificação do IBGE]). OLIVEIRA, Fátima. Ser negro no Brasil: alcances e limites. ESTUDOS AVANÇADOS 18 (50), 2004, p. 57.

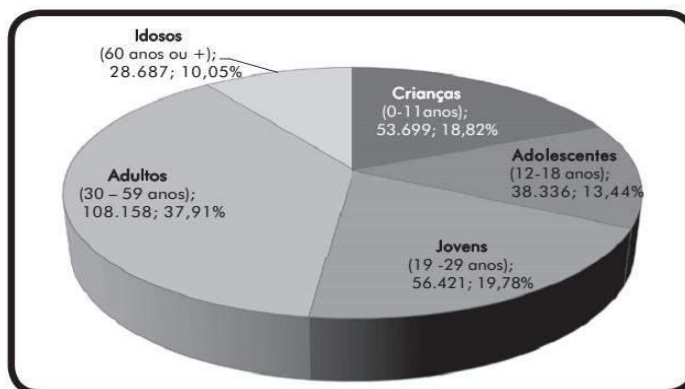
Essa divisão foi aprovada pelo Conselho do Orçamento Participativo em 1997, compatível com o Plano Diretor (PPDUA, LC 434/99). Aqui, nesse texto, as Regiões do OP foram utilizadas como divisão territorial da cidade.

As regiões Nordeste e Restinga são identificadas com maior incidência de população negra, as quais possuem, respectivamente, 38,62% e 38,5% de seu contingente populacional identificado como negro. Já as regiões Noroeste e Centro são as que possuem menor incidência de identificação da população negra, a qual perfaz, respectivamente, 7,35% e 7,23% da população dessas regiões.

Outro dado analisado refere-se à distribuição etária da população no município de Porto Alegre. Aproximadamente 38% da população negra é composta por adultos, com faixa etária entre 30 e 59 anos. Já os jovens entre 19 e 29 anos compõem o segundo maior grupo populacional entre os negros, perfazendo um percentual aproximado de 19,8%. Somados à população infantil, a qual corresponde a um percentual próximo aos 19%, permite evidenciar crescimento dessa população, dado revelado pelo aumento substancial de negros entre dois períodos censitários, a saber: 2000 e 2010.

Ainda caracterizando a população negra do município de Porto Alegre, um dado que preocupa quanto a sua incidência refere-se à população adulta em situação de rua. Em 2011 foram identificados 1.347 mil moradores de rua adultos em Porto Alegre, sendo que, destes, 55,3% foram definidos como negros. Mais da metade da população adulta em situação de rua pertence ao grupo populacional que, historicamente, está condicionado à categoria de minoria. Esse dado revela também a necessidade de ações do poder público no sentido de dirimir essa realidade, a partir da concepção de políticas públicas que apresentem como escopo a supressão da desigualdade racial nos mais diferentes estratos sociais.

Gráfico 1 – População negra por faixa etária – ano 2010.



Fonte: IBGE – Censo Demográfico. Elaboração: ObservaPOA – Observatório da Cidade de Porto Alegre.

Tabela 3 – População adulta em situação de rua em Porto Alegre, segundo Raça/Cor 2011.

Raça/Cor	Cor/Raça atribuída pelo entrevistador	
	Número	Percentual
Negra	745	55,3
Branca	505	37,3
Amarela	1	0,1
Indígena	13	1
Outra, não especificada	8	0,6
NR	75	5,6
Total	1347	100

Fonte: Cadastro dos Adultos em situação de rua de Porto Alegre, 2011. *Frequências estimadas com base em 1054 entrevistados. Elaboração: ObservaPOA – Observatório da Cidade de Porto Alegre.

4.2 A Secretaria Adjunta do Povo Negro no contexto da gestão pública em Porto Alegre

A Secretaria Adjunta do Povo Negro (SAPN) foi criada em 2009 como Gabinete do Povo Negro (GPN) e vinculada de forma técnica e administrativa ao Gabinete Executivo do Prefeito do município de Porto Alegre. A partir de 2013, houve a conversão para a Secretaria Adjunta, e a posterior vinculação à Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH). A secretaria tem como premissas o assessoramento, a articulação e a formulação de políticas públicas que objetivem o combate a todas as formas de racismo.

A articulação com os órgãos da administração do município tem a função de garantir a implementação dos programas e projetos que envolvam a plena cidadania do povo negro. Também é uma meta instituir a política municipal de promoção da igualdade racial, para que sirva como

documento básico na formulação dos planos de ação e traduza as demandas e necessidades da população negra enquanto ator social e coletivo, bem como participe da municipalidade. Também projeta promover intercâmbio com instituições para dialogar com a temática étnico-racial, com vistas a buscar subsídios de pesquisa e de recursos financeiros para o desenvolvimento de análises sobre as condições socioeconômicas da população negra no município.

Conforme apontam os documentos que definem as ações da SAPN, “As ações desenvolvidas estão atreladas ao que foi indicado na 3ª Conferência Mundial contra o racismo, a discriminação, o preconceito, o racismo, a xenofobia e as intolerâncias correlatas” (PMPA. Política Municipal de Igualdade Racial, p.2). A SAPN (2009) afirma que visa estabelecer a política de promoção da igualdade racial, priorizando questões de gênero, juventude, comunidades remanescentes de quilombolas e matriz africana, sem deixar de lado as pautas estruturais como educação, saúde, cultura, habitação, emprego, renda e segurança. Também tem como objetivo zelar pelo cumprimento da legislação protetiva do negro, garantindo apoio e assistência aos movimentos sociais na construção de fóruns regionais para articulação de ações e recursos específicos para este segmento, bem como participar de encontros, reuniões, seminários e os diversos tipos de atividades que abordem a temática.

Conforme apontam os documentos pesquisados durante a pesquisa,

A missão da SAPN é fortalecer a política de acordo com o modelo de gestão vigente, que está pautado em três eixos estruturais: o ambiental, o econômico-financeiro e o social, os quais se desdobram em doze programas e em ações. Com base nesse conceito estão sendo realizadas atividades que garantem um ambiente harmônico e um capital político adequado, dois elementos indispensáveis para a consolidação da autonomia administrativa. Cumprindo a agenda nacional, a SAPN está caminhando para obter a condição de autonomia financeira, tendo excelência na área de promoção da igualdade racial, reafirmando o caráter plural da etnia porto-alegrense. (SAPN/PMPA 2012, s/p).

A SAPN foi pensada e estruturada como um órgão com razoável autonomia dentro do modelo de gestão pública apresentado pela PMPA na última e atual gestão (2009-2012/2013-2016). Tal estrutura, desenvolvida nos mesmos moldes da SEPPIR, indica uma evidente influência da instituição federal na distribuição técnico burocrática dessa secretaria.

Uma questão bastante importante no cenário das relações raciais em Porto Alegre refere-se à territorialidade das comunidades tradicionais no meio urbano. Respeitando os modos alternativos de organização de negros e negras conforme suas especificidades e cada região da cidade, tendo-os como elementos formadores da rica e vasta cultura porto-alegrense, as comunidades tradicionais se tornam marcos de referência e preservação, estando presente o imaginário popular. Os territórios de identidade negra são símbolos da luta pela igualdade de oportunidades e da resistência, como as comunidades remanescentes de quilombolas, os clubes sociais, as escolas de samba, os terreiros de matriz africana e outras expressões que sintetizam o valor do bem maior que é a dignidade humana e valorização das diferenças.

Cabe salientar que, para muitos militantes – principalmente aqueles vinculados ao serviço público municipal e lideranças do Movimento Negro que tiveram alguma participação na concepção dessa secretaria – houve um retrocesso no âmbito da participação política institucional quando da vinculação da mesma à SMDH. Afirma-se que, mesmo com as dificuldades impostas pela burocracia, e, também, pela incapacidade dos gestores em compreender a necessidade de uma postura efetiva na implementação das políticas de igualdade racial, ter vínculo direto com o Gabinete Executivo do prefeito possibilitava ao menos dar visibilidade às demandas dessa secretaria. Argumenta-se ainda que, no momento de definição do novo arranjo político-institucional do município de Porto Alegre, com a redistribuição de secretarias e demais autarquias, perdeu-se a oportunidade de criar uma secretaria municipal de igualdade racial com plena autonomia e em condições isonômicas com as demais secretarias.

O Organograma 1 apresenta o modelo inicial de organização do Gabinete do Povo Negro (GPN), o qual, no início de 2013, passou a compor a estrutura de secretarias adjuntas da Secretaria Municipal de Direitos Humanos (SMDH) da Prefeitura de Porto Alegre.

O Organograma 2 apresenta a forma como foi recolocada a Secretaria Adjunta do Povo Negro em relação à atual estrutura de gestão definida pelo atual prefeito em contrato de gestão ratificado por todas as secretarias do município, no ano de 2013.

O Governo Municipal afirma ter o compromisso de romper com a fragmentação que marcou a ação estatal de promoção da igualdade racial. Nesse sentido, pretende incentivar os diversos segmentos da sociedade e esferas de governo a buscar a eliminação das desigualdades raciais no município.

Assim, compete também à gestão pública, em nível local, a implantação de ações, norteadas pelos princípios da transversalidade, da participação e da descentralização, capazes de impulsionar transformações de fôlego na organização sociocultural do município com o claro e manifesto objetivo de dirimir as desigualdades raciais. Ao

criar o

Gabinete de Políticas Públicas para o Povo Negro (GPN),

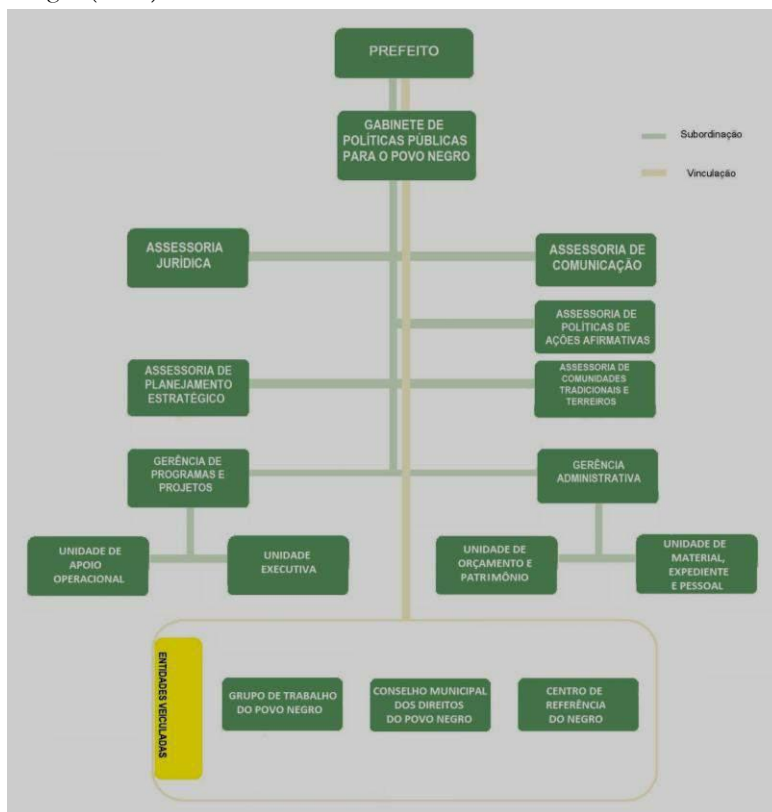
posteriormente SAPN, o Governo Municipal definiu os elementos estruturais e de gestão necessários à constituição de um núcleo formulador, coordenador de políticas públicas e articulador dos diversos atores sociais, públicos

e privados, para a consecução dos objetivos que visem

reduzir, até sua completa eliminação, as desigualdades raciais que permeiam a sociedade porto-alegrense.

Foi delegada à Secretaria Adjunta do Povo Negro a responsabilidade de fortalecer o protagonismo social de segmentos específicos, com a garantia de acesso da população negra e da sociedade em geral a informações e ideias que contribuam para alterar a compreensão coletiva relacionada ao padrão de relações raciais estabelecidas no Município, no Estado e na União.

Organograma 1 - Modelo inicial de organização do Gabinete do Povo Negro (GPN).



Fonte: PMPA, Secretaria Adjunta do Povo

Organograma 2 - Secretaria Adjunta do Povo Negro.



Fonte: PMPA, Secretaria Adjunta do Povo Negro.

consecução dos
reduzir, até sua

O governo local indica ainda sua pretensão de fornecer aos agentes sociais e instituições, conhecimento necessário à mudança de mentalidade para eliminação do preconceito e da discriminação raciais para que seja incorporada a perspectiva da igualdade racial.

O principal produto desse processo evidencia-se pela criação do Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial (PLAMUPIR). Este indica ao município as metas para superar as desigualdades raciais existentes em Porto Alegre, por meio da adoção de ações afirmativas associadas às políticas universais. Aprovado pelo Decreto nº 17.789/2012, o PLAMUPIR tem como base as propostas apresentadas na I e II Conferências Municipais de Promoção da Igualdade Racial.

Na prática, o plano vai garantir o recorte étnico-racial no conjunto das políticas públicas executadas pelo governo, seguindo os princípios da transversalidade, descentralização e gestão democrática. Define ainda, por meio do Plano Plurianual, a alocação de recursos no orçamento do Município. O Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial é gerenciado pelo Comitê de Articulação e Monitoramento⁵. As competências do referido comitê estão definidas pelas seguintes responsabilidades:

- I – propor ações, metas e prioridades;
- II – estabelecer a metodologia de monitoramento;
- III – acompanhar e avaliar as atividades de implementação;
- IV – promover difusão do PLAMUPIR junto a órgãos e entidades governamentais e não governamentais;
- V – propor ajustes de metas, prioridades e ações;
- VI – elaborar relatório anual de acompanhamento das ações do PLAMUPIR;
- VII – propor revisão do PLAMUPIR, semestralmente, considerando as diretrizes emanadas das Conferências Municipais de Promoção da Igualdade Racial.

Como indicam os documentos oficiais consultados, o Comitê de Articulação e Monitoramento do PLAMUPIR poderá instituir comissões técnicas com a função de colaborar para o cumprimento das suas atribuições, sistematizar as informações recebidas e subsidiar a elaboração dos relatórios anuais.

Outras duas instâncias de institucionalização do movimento negro em Porto Alegre são: o Grupo de Trabalho do Povo Negro (GTPN) e o Conselho Municipal de Direitos do Povo Negro (CNEGRO). O GTPN é um organismo criado para fomentar a concepção de pluralidade racial no serviço público, no âmbito municipal, sendo composto por servidores nomeados pelo Prefeito e representantes de cada secretaria, autarquia ou empresa pública do município. O grupo tem como atribuições:

- I) Proporcionar a instrumentalização do poder público municipal na formulação de políticas públicas específicas para o Povo Negro;
- II) Contribuir para que os servidores municipais sejam agentes multiplicadores no processo de implementação da Lei Municipal nº 8.470, de 21 de março de 2000;
- III) Promover, juntamente com a sociedade civil, a reflexão crítica acerca da história do Povo Negro, para que se possa compreender melhor as desigualdades sociorraciais;
- IV) Contribuir para a valorização da identidade e da autoestima do Povo Negro;
- V) Articular os GTPN's internos de cada secretaria, órgão, fundação, empresa pública e sociedade de economia mista, bem como o conjunto dos servidores.

⁵ O Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial é gerenciado pelo Comitê de Articulação e Monitoramento, no âmbito do GPN, do GP, integrado por: I 1 (um) representante de cada um dos órgãos, a saber: a) GPN, que o coordenará; b) Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMCPGL); c) Secretaria Municipal de Direitos humanos e Segurança Urbana (SMDHSU); d) Secretaria Municipal de Cultura (SMC); e) Secretaria Municipal de Educação (Smed); f) Secretaria Municipal de Saúde (SMS); g) Secretaria Municipal da Juventude (SMJ); h) Secretaria Municipal do Trabalho e Emprego (SMTE); i) Secretaria Municipal de Administração (SMA); j) Secretaria Municipal de Turismo (SMTUR); k) Secretaria Municipal da Fazenda (SMF); l) Procuradoria-Geral do Município (PGM); m) Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC); n) Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB); o) Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (PROCEMPA); p) Gabinete de Comunicação Social (GCS), do GP; q) Coordenação Municipal da Mulher (CMM), do GP; r) Gabinete de Inovação e Tecnologia (INOVAPOA), do GP; e II – 3 (três) representantes do Conselho Municipal dos Direitos do Povo Negro (CNEGRO).

O Conselho Municipal dos Direitos do Povo Negro (CNEGRO), criado nos termos da Lei Complementar nº 655, de 6 de dezembro de 2010, é órgão normativo, deliberativo e fiscalizador, vinculado à SAPN. Conforme aponta o regimento interno desse conselho, sua criação “é um instrumento fundamental para o aperfeiçoamento da democracia participativa. Tendo como origem o texto da Constituição Federal de 1988, que prevê a ampliação da contribuição do movimento social como elemento essencial para o controle social” (CNEGRO, 2010, s/p).

Muitos ativistas, militantes e gestores são unânimes em afirmar que estruturas como essas são importantes enquanto inovações institucionais híbridas no processo da consolidação da cidadania brasileira, pois buscam articular participação, deliberação e controle social das ações de governo, e têm papel determinante na formação das agendas políticas, especialmente as locais.

Partindo do referencial histórico do município de Porto Alegre, no que tange à participação popular é possível afirmar que mecanismos com esse caráter são verdadeiros espaços de decisões, tendo como competências o viés consultivo, deliberativo e fiscalizador, compostos, em sua maioria, por representantes do poder público e sociedade civil, e se consolidam enquanto instâncias permanentes e sistemáticas. A organização da sociedade e sua participação no conselho de direitos representam uma janela que se abre para o fortalecimento da estrutura pública e de sua base social na garantia dos direitos do cidadão, além de ser a marca da participação popular na gestão pública. Nas palavras da atual secretária responsável pela SAPN, Elisete Moretto, “Um organismo desta natureza expressa o compromisso deste município com os Direitos do Povo Negro, na condição de elemento necessário ao desenvolvimento social, cultural, político e econômico” (Entrevistada na pesquisa).

O Conselho, neste caso, apresenta-se como um instrumento permanente, perene, de Estado, o qual deve se pautar na pluralidade de ideias, a partir da diversidade de entidades e organizações que compõem o seu pleno, tendo como princípio a defesa de uma sociedade que conviva no seu dia a dia com justiça social e igualdade de oportunidades para todos.

Neste sentido, os Conselhos Municipais de direitos têm se constituído em instrumentos oficiais de governo e da sociedade civil organizada, garantindo e efetivando as políticas públicas destinadas a diversos segmentos, inclusive com recorte étnico e racial, fiscalizando o cumprimento da legislação específica, no pleno exercício do controle social, que são os meios legais para diminuir a injustiça estrutural ainda evidente no conjunto da sociedade.

A Prefeitura de Porto Alegre, no intuito de fomentar a reflexão mais complexa acerca da questão racial, segundo afirma a SAPN, destinou um espaço físico em área nobre do município para o desenvolvimento de atividades relacionadas à cultura negra e que compõem as referências e a ancestralidade negra, recursos importantes à constituição de uma identidade positiva no que se refere aos segmentos que orbitam a estrutura social do município.

O Centro de Referência do Negro (CRN) é órgão público vinculado técnica e administrativamente à SAPN. Conforme aponta a gestão municipal, atuará sempre na ampla e irrestrita defesa dos direitos humanos, tendo como foco a preservação e garantia dos direitos do negro. Além de contemplar a multiplicidade, buscará o apoio necessário à materialização das demandas emblemáticas de luta por trabalho, valorização e visibilidade da cultura do Povo Negro.

Trata-se, pois, de um espaço público para a luta pela promoção da igualdade racial constituída pelos vários setores que dão forma ao conjunto de ações afirmativas que propiciam a inclusão do Negro em todos os fóruns de formulação e execução das políticas públicas.

O referido espaço tem caráter pluriétnico e objetiva estar em permanente diálogo com os movimentos sociais, com a iniciativa privada e a sociedade, com foco geral no combate ao preconceito, à discriminação racial e ao racismo, na tentativa de contribuir para a construção de um ambiente saudável e para a garantia dos direitos humanos, conforme preconiza o Artigo 5º da Constituição da República Federativa do Brasil.

A atual secretária Elisete Moretto reforça tais argumentos, afirmando que

O CRN é a conclusão de uma busca incansável por um espaço físico, aberto e multiuso que propicie a valorização da cultura negra através das expressões escritas e orais, tendo como base um acervo documental que estará junto com doações de peças e utensílios para

enriquecerem e ao mesmo tempo recuperarem parte da identidade perdida. Mas, mais do que isso garantir a preservação das expressões culturais e do patrimônio material e imaterial do negro, respeitando suas características culturais, ideológicas, filosóficas e históricas (Entrevistada na pesquisa).

A participação e a parceria com entidades não governamentais, universidades, sindicatos entre outros se constituem como símbolos fundamentais e definidores dessa política para que haja um contexto ideal de diálogo na relação com o todo, e, dessa forma, para propiciar a produção de saberes e reflexões complexas e necessárias, estudos mais amplos e pesquisas mais detalhadas que podem servir de base científica para a promoção de cursos, capacitação e formação na área de políticas públicas de direitos humanos.

4.3 Ações afirmativas para ingresso no serviço público em Porto Alegre

A prefeitura afirma que as ações afirmativas, através do sistema de cotas raciais, são medidas temporárias que objetivam minimizar os impactos da exclusão histórica do Povo Negro. A Lei Municipal nº 494, de 10 de setembro de 2003, garante reserva de vagas para afro-brasileiros em concursos públicos para provimento de cargos efetivos, um percentual de 12% (doze por cento) das vagas oferecidas aos afrodescendentes.

Tendo em vista o cumprimento do que pretende o PLAMUPIR, a reserva de vagas foi uma alternativa criada a partir da percepção dos gestores de que o serviço público é um espaço de desigualdade estrutural no que tange às relações raciais. Mais ainda, a ausência de referências na dinâmica cotidiana do serviço público limita a compreensão dos agentes públicos quanto à necessidade de reflexão e, até mesmo, de ações destinadas aos segmentos historicamente aliçados das possibilidades de ascensão social, como é o caso da população negra.

4.4 Política Municipal de Saúde da População Negra

De acordo com o Ministério da Saúde, as ações de saúde voltadas à população negra visam inserir o quesito raça-cor como instrumento de identificação de prioridades, programas e políticas públicas. Com isso, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) busca enfrentar questões importantes, como a diferença entre os níveis de mortalidade infantil de negros e brancos menores de um ano. Dados da Fundação Instituto Brasileiro Geografia e Estatística (IBGE) apontam que, entre o período de 1977 a 1993, a redução da mortalidade infantil em menores de um ano de idade foi de 57%. No quesito raça/etnia, a partir da cor da mãe, a redução foi de 43% de menores de um ano de idade em brancos, enquanto na população negra foi de 25%, percentual significativamente menor.

A Secretaria Municipal de Saúde de Porto Alegre constituiu, desde junho de 2004, uma coordenação de políticas de igualdade racial que objetiva transversalizar as políticas existentes e articular as demandas necessárias diretamente com os movimentos negros. Ao reconhecer as especificidades de gênero e raça, torna-se possível a criação de estratégias que efetivem a equidade na atenção à saúde da população negra.

4.5 Avanços nas Políticas Municipais de Igualdade Racial

Cabe ainda ressaltar os recentes avanços em termos de realização das políticas de igualdade racial em Porto Alegre:

- Desenvolvimento de políticas de ação afirmativa, com ênfase no acesso ao serviço público como seu principal expoente;
- Adesão à Política Nacional de Saúde Integral da População Negra;
- Adesão ao Plano Nacional de prevenção à Violência contra a Juventude Negra (Programa Juventude Viva) (em fase de construção);

- O reconhecimento das comunidades tradicionais (com a demanda por regularização fundiária como principal objeto do debate);
- Valorização das religiões de matriz africana, inclusive como espaço de resistência e organização política;
- Adesão ao Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR).

4.6 Institucionalização: cooptação, estratégia ou autonomia?

A SAPN é o resultado de uma conquista ou o escopo de acordos político-partidários que cooptam algumas lideranças e produzem retóricas utilizadas com objetivos eleitorais? Ou ainda, seria a consequência de estratégias para alcançar o ingresso nos espaços institucionais de poder? A percepção preliminar que este trabalho pode apontar é que as organizações do Movimento Negro compreendem o governo como um ator opressor que irá tirar a sua autonomia e liberdade; do outro lado, o governo observa essas organizações como atores que devem permanecer ao seu lado, desmobilizando os conflitos na sociedade e garantindo o seu sucesso eleitoral e a permanência no poder.

A cooptação ganha destaque quando se observa a relação Estado/movimento social. Contudo, essas mesmas organizações continuam buscando o Estado, que é percebido como um espaço necessário para se concretizarem as mudanças. Exercer alguma atividade nos espaços institucionais abertos pela estrutura estatal levaria à cooptação, corromperia a militância e esvaziaria a luta. É nesse sentido que muitos autores definem os movimentos sociais como extrainstitucionais, de modo que a luta é contra o Estado (GOHN, 2007), contra o arcabouço institucional nele depositado (DOUGLAS, 1986). Gohn (2005), em uma análise sobre o protagonismo dos movimentos sociais no início da década de 90 – mais precisamente no período 1990 a 1995 –, aponta:

Houve até quem preconizasse, naqueles anos, que a fase das mobilizações nas ruas, dos movimentos, estava ultrapassada, e que tais mobilizações correspondiam a uma etapa já superada, pois o regime militar havia caído e se tratava agora de atuar apenas no plano institucional. [...] nos primeiros anos da década de 90, não podemos deixar de registrar que houve tensões entre as lideranças na condução dos movimentos urbanos, principalmente em relação a questões como: institucionalização, participação ou não em conselho propostos ou criados pelo poder público, participação em programas governamentais, etc. (GOHN, 2005, p. 79-80).

O trecho acima demonstra como a visão extrainstitucional dos movimentos sociais estava presente nos ativistas e militantes dos anos 1980, preocupados com as consequências que a proximidade com a via institucional e com o Estado traria as suas ações.

A capacidade coercitiva das estruturas políticas formais pode causar ou suscitar formas de desmobilização dadas pela ideia de que o Estado acolhe as demandas dos mais diversos segmentos e que os pleitos devem obedecer ao processo burocrático previsto pela institucionalização.

Por outro lado, a SAPN institucionaliza a necessidade de enfrentar a desigualdade racial em todas as esferas da vida social. Os limites dessa discussão não se dão pela cultura ou pelo mundo do trabalho, mas onde quer que se encontre evidências de tal desigualdade.

Mesmo admitindo a importância das políticas de igualdade racial como mecanismos e recursos para a minimização de desigualdades, é flagrante a fragilidade de uma secretaria adjunta frente à estrutura institucional formal que apresenta a gestão municipal. A própria negociação para a implementação das políticas públicas é limitada à escassa capacidade em termos de recursos. A título de exemplo, a Secretaria de Direitos dos Animais (SEDA) do município de Porto Alegre conseguiu garantir na previsão orçamentária do último plano plurianual quase dez vezes mais recursos que a SAPN; ou seja, aproximadamente R\$3.600.000,00 milhões para a SEDA, contra pouco mais de R\$370.000,00 mil para a SAPN.

A partir do quadro exposto, alguns questionamentos se apresentam:

- a) Como garantir um Movimento extrainstitucional que mantenha a sua autonomia e, ao mesmo tempo, trabalhe na institucionalidade do Estado?
- b) A cooptação é a única forma de inserção e orientação no espaço institucional?
- c) Qual o nível real de predisposição e permeabilidade das estruturas políticas formais aos segmentos tidos como minoritários no cerne das sociedades contemporâneas?

Considerações finais

O enfrentamento de uma questão com a centralidade da temática racial, que perpassa o conjunto das relações sociais no país, não pode prescindir de uma ação de Estado, desenvolvida mediante uma Política Nacional que inclua a adoção de um posicionamento efetivo das instâncias governamentais, e não apenas a SEPPIR. Também as estruturas de gestão estaduais e municipais carecem de um tratamento consistente e efetivo no que diz respeito às políticas de igualdade racial. É necessário que as desigualdades raciais sejam incorporadas como desafios em cada uma das políticas setoriais. Os indicadores superiores de repetência e evasão de crianças negras nas escolas brasileiras aguardam serem transformados em metas para a intervenção da política de educação, da mesma forma que as taxas reduzidas de cobertura de mulheres negras em exames e procedimentos de saúde, a violência policial contra jovens negros, entre inúmeros exemplos que podem ser citados. Ministérios e órgãos setoriais, além do Legislativo e do judiciário, devem ser envolvidos em uma política que tenha diretrizes e metas balizadoras da ação pública, sinalizando para os estados e municípios e para a sociedade sobre a importância da intervenção governamental na busca da igualdade racial.

Dada a importância que esse tema assumiu em termos institucionais, as prefeituras em geral e os partidos políticos, de forma bastante peculiar, têm buscado garantir ou prever em seus programas espaços para o debate sobre a questão racial.

O debate no interior do movimento negro sobre cooptação X autonomia ainda sustenta muitas definições dos rumos desse movimento. Por um lado, a desigualdade racial continua naturalizada em nossa sociedade e a orientação do movimento negro de combater o aliciamento ideológico pode desviar sua atenção, focando a crítica na cooptação, o que pode favorecer o racismo exercido no dia a dia, para que este não seja alvo de políticas públicas.

Em termos hipotéticos e a partir do material analisado até o momento, é possível supor que, em todo o país, o movimento negro passa por um processo avançado de institucionalização. Esse processo, contudo, não afetou o ativismo e a militância negra de maneira homogênea. Há setores do movimento menos permeáveis a essa situação. O maior ou menor grau de institucionalização depende da aquisição de alguns recursos e capacidade para participação no jogo político. Muitos optaram por não participar da disputa institucional e sequer querem corresponder às exigências para atuação na dinâmica do poder. Contudo, em linhas gerais, o movimento participa da arena política formal e de sua lógica formal.

Por fim, o ingresso nas estruturas de governo traz consigo a possibilidade de incremento à execução das demandas relativas às políticas de igualdade racial. No caso de Porto Alegre, essa cobrança parece necessária na medida em que as condições mínimas para garantir o cumprimento de tais políticas não estão pensadas ou geridas de maneira satisfatória.

Referências

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, participação e instituições híbridas**. Belo Horizonte: DCP/NUPASS, 2002, Mimeografado.

DOUGLAS, M. **How institutions think**. New York: Syracuse University, 1986.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

JACCOUD, Luciana. Racismo e República: O debate sobre o tema do Branqueamento e a discriminação racial no Brasil. IN: THEODORO, Mário (Org.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008.

NASCIMENTO, Abdias do. **O quilombismo**. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. **Cidadania e cultura política no poder local**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

PAIXÃO, Marcelo. **500 anos de solidão**: estudos sobre desigualdades raciais no Brasil. 1. ed. Curitiba: Ed. Apris, 2013.

PAIXÃO, Marcelo. **A lenda da modernidade encantada**: por uma crítica ao pensamento social brasileiro sobre relações raciais e projeto de Estado-Nação. 1. ed. Curitiba-PR: Ed CRV, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Secretaria Adjunta do Povo Negro, 2009.

RIBEIRO, Matilde. As políticas de igualdade racial no Brasil. Análises e propostas. São Paulo: FES, 2009. Disponível em: <<http://www.library.fes.de/pdf/files/bueros/brasilien/06429.pdf>> consultado em 29.05.2013>. Acesso em: 25 julh. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In. SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Marcio André de O. Política Negra e democracia no Brasil contemporâneo: reflexões sobre os movimentos negros. IN: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana (Orgs.). **Caminhos convergentes**: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009.

SILVA, Antônio Ozaí da. A representação do negro na política brasileira. **Espaço Acadêmico**, n.40, 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/040/40pol.htm>>. Acesso em: 07 abr. 2008.

SILVÉRIO, Valter Roberto. Evolução e contexto atual das políticas públicas no Brasil: Educação, desigualdade e reconhecimento. IN: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana (Orgs.). **Caminhos convergentes**: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, 2009.

THEODORO, M. L. (Org.). **Desigualdade racial e políticas públicas no Brasil**. 1. ed. São Carlos: Editora da Universidade Federal de São Carlos, 2012.

MOVIMENTOS SOCIAIS E MÍDIA: UMA COMPLEXA RELAÇÃO NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA AGENDA

Andressa Brito Vieira¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo analisar a relação dos sujeitos Mídia e Movimentos Sociais no processo de formulação da Agenda das Políticas Públicas, considerando que a Mídia, além de ser um sujeito transitório, ou seja, que pode auxiliar aos demais sujeitos na divulgação de suas demandas, também possui complexas relações econômicas, sociais e políticas que influenciarão na maneira como retrata os Movimentos Sociais e as questões sociais.

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Agenda; Movimentos sociais; Mídia.

Abstract: This article aims to analyze the relationship of the subject Media and Social Movements in the Agenda process of formulating public policies, whereas the media as well as being a transitional subject, that is, that can help to other subjects in the disclosure of their demands, also has complex economic, social and political relations that influence the way portrays the social movements and social issues.

Keywords: Public Policy; Agenda; Social Movements; Media

Introdução

O termo “Políticas Públicas” é amplamente utilizado pelos políticos em suas plataformas eleitorais, pela mídia em suas matérias jornalísticas e até pelo senso comum nas rodas cotidianas de conversa; entretanto, tal propagação do termo está longe de representar a real compreensão da complexidade do processo que envolve as políticas públicas. Mas, quais são suas finalidades? De acordo com Castro (2008), toda Política Pública, em teoria, promoveria o bem comum e o desenvolvimento dos indivíduos; entretanto, na prática, quase todas acabam atendendo a interesses específicos, e isso ocorre porque os grupos de poder influenciam na configuração e implementação das políticas.

Sendo assim, o que elas realmente são? De acordo com Dye (2011) seriam tudo o que os governos decidam ou não fazer. Podem regular conflitos com outras sociedades, distribuir variadas recompensas simbólicas materiais e serviços para aqueles que pertencem à sociedade, e, ainda, captar dinheiro da sociedade – geralmente, através dos impostos.

Em síntese, as políticas públicas “podem regular o comportamento, organizar burocracias, distribuir benefícios, ou extrair impostos – ou todas essas coisas ao mesmo tempo” (DYE, 2011, p. 1, tradução nossa). Essa é apenas uma das definições possíveis, já que o estudo das políticas públicas e o seu processo de construção contemplam análises e procedimentos não consensuais, e, portanto, constituídos de divergências ideológicas, abrindo múltiplos interesses. Portanto,

O processo das políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem nele, orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear (SILVA, 2013, p. 27-28).

A vasta literatura sobre o assunto, inclusive a produzida pela Ciência Política, aponta definições diversas e condizentes com várias correntes do pensamento político: o Marxismo, o Liberalismo e a

¹ Socióloga, Mestranda em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: andressa_brito5@hotmail.com

Social Democracia. Tais matrizes teóricas serão fundamentais para o entendimento do papel do Estado em relação às políticas públicas e da configuração dos interesses, os quais serão apresentados de acordo com a visão de mundo de cada pensador, abordando -os através dos paradigmas Marxista, Pluralista, Institucionalista (e Neo institucionalista). Nesse artigo, não se pretende detalhar essas matrizes teóricas, e sim apenas demarcar a existência de divergências de pensamento que serão fundamentais para entender como são classificados os sujeitos, abordados seus interesses e a posterior formação da agenda etc.

A existência de variadas concepções teóricas, possibilitou um terreno fértil para a elaboração de diferentes metodologias para a investigação dos processos políticos das Políticas Públicas. Então, de acordo com Rua e Romanini (2013), a literatura referente apresenta vários modelos: a Abordagem Sistêmica, o “Modelo da Lata de Lixo” ou “*Garbage Can Model*”, o “Modelo de Múltiplos Fluxos”, o “Modelo de Coalizão de Defesa” (*Advocacy Coalition Framework*), o “Modelo de Equilíbrio Interrompido” e o “*Policy Cycle*”, ou Ciclo de Políticas Públicas, chamado também de modelo heurístico “por facilitar o entendimento do processo de políticas públicas [...]” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993 apud RUA; ROMANINI, 2013, p. 6).

Este modelo recebeu algumas modificações através da construção do “Modelo Aperfeiçoado” (*Improved Model*) e se tornou o modelo mais utilizado entre os estudiosos (RUA; ROMANINI, 2013). Algumas críticas são realizadas a ele, como, por exemplo, o fato dele se apresentar em estágios; no entanto, de acordo com Frey (1999), a aprendizagem política acontece em todas as fases do ciclo de políticas, já que o controle do impacto não deve acontecer apenas no final do processo, mas sim em todo ele, não seguindo, portanto, uma linearidade.

O autor alerta, ainda, que ele é um “tipo puro”, propício para a análise do processo político; no entanto, não costuma efetivar-se igualmente como está previsto no modelo, sendo que o fato dos processos políticos reais não se alinharem ao modelo teórico não significa que ele seja inapropriado para a explicação desses processos, apenas evidencia seu papel de instrumento de análise (FREY, 1999).

Assim, as políticas públicas apresentam-se a partir de um processo do qual fazem parte: identificação do problema, estabelecimento da agenda, formulação da política, legitimação da política, implementação da política e avaliação da política (DYE, 2011 apud SILVA, 2013). Conceber a formulação da agenda como uma fase particular do processo não é unanimidade entre os muitos que optam por utilizar o modelo “*policy cycle*”, pois para alguns, esta deve ser pensada em conjunto com a elaboração das alternativas e a decisão (RUA; ROMANINI, 2013). Nesse artigo, ela será concebida como uma fase singular, haja vista a necessidade de uma análise mais detalhada da Agenda, já que se tem como objetivo evidenciar a relação entre sua formulação e os interesses dos sujeitos – Movimentos Sociais² (MS) e Mídia³ – buscando a compreensão de como acontece essa relação.

Para tanto, além desta Introdução, apresenta-se na seção “Construindo a agenda: conceito e sujeitos” uma breve explanação sobre o conceito de Agenda, sua construção e os sujeitos que a influenciam. Na seção “Mídia e movimentos sociais: como se relacionam?” explicita-se a relação dos sujeitos Movimentos Sociais e Mídia, apresentando sua relação. Na seção “Mídias Alternativas: potencialidades para os movimentos sociais?” discute-se sobre a utilização das Mídias Sociais pelos

² Não existe uma conceituação simples e única de Movimentos Sociais, tanto que muitos autores se detiveram a escrever sobre eles e sobre suas ações, formatações e modificações ao longo da História. O Dicionário Sociologia o define como “um esforço coletivo contínuo e organizado que se concentra em algum aspecto de mudança social” (JOHNSON, 1997, p. 155). Nesse artigo, quando se fala em Movimentos Sociais, refere-se a toda organização ou manifestação em defesa de interesses de grupos ou classes sociais (política), ressaltando que, de acordo com as relações de forças sociais, é possível distinguir os movimentos orgânicos dos movimentos conjunturais, como abordaria Gramsci (COSTA, 2011). Observando essa perspectiva de classe, refere-se, então, aos movimentos sociais organizados pelas classes populares.

³ Neste trabalho utiliza-se Mídia para referir-se aos meios de comunicação como televisão, rádio, cinema; no entanto, não os entendendo apenas como instrumentos técnicos, mas buscando alinhar-se a abordagem interdisciplinar (Comunicação, Sociologia, Ciência e Psicologia Social), pois “foi nesses estudos multidisciplinares que a palavra mídia ganhou destaque, sendo empregada em análises que pretendiam explicar o poder institucional e de representação dos meios de comunicação no mundo político contemporâneo.” (GUAZINA, 2007, p. 50). Em alguns trechos do trabalho, também refere-se a ela como Mídia Tradicional. Usa-se, também, o termo Mídia Social para referir-se à utilização dos instrumentos disponíveis na Internet, como blogs e sites de redes sociais.

Movimentos Sociais. Por fim, apresentam-se as Considerações Finais, sintetizando o conteúdo abordado no artigo.

1 Construindo a agenda: conceito e sujeitos

As políticas públicas são uma realidade em vários países, e atendem áreas como saúde, educação, meio ambiente, e se direcionam para diversos públicos-alvo como mulheres, juventude, populações étnicas etc. No Brasil, por exemplo, os programas sociais como Bolsa Família, Mais Médicos e Minha Casa Minha Vida são exemplos de grande repercussão. Entretanto, até que estas políticas públicas se materializem e atendam às necessidades cotidianas das pessoas um longo percurso é trilhado, no qual estão envolvidos vários sujeitos e seus interesses. Elenca-se como sujeitos os grupos de pressão, movimentos sociais, organizações da sociedade, partidos políticos, burocratas, técnicos, judiciário e a mídia. Tal pluralidade de sujeitos, de interesses e de racionalidades configuram a luta social como um processo complexo, apresentando desencontros, embates e conflitos (SILVA, 2009).

Estes sujeitos “[...] lutam intensamente para incluir seus interesses nesta lista de propriedades com vistas a que constituam objeto da decisão política” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 6), o que evidencia a importância da Agenda. Então, de acordo com Silva (2013), a constituição do problema e da agenda governamental é um movimento

constituído por uma lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção da sociedade e do governo, podendo, por força da pressão social, assumir visibilidade e transformar-se em questão social merecedora de atenção do poder público; também, por conseguinte, transformar-se em política [...] para se transformar numa questão social e integrar a agenda pública precisam ter reconhecimento da sociedade [...] sendo sujeitos importantes, nessa dinâmica, os partidos políticos, a mídia e os grupos de pressão (SILVA, 2013, p. 22-23).

Essa lista de demandas – advindas da sociedade e do governo – são classificadas em: novas, recorrentes e reprimidas⁴. Mas o que é essa Agenda, na qual os sujeitos querem inscrever suas demandas? Várias discussões giram em torno dessa fase, a qual será definida e tipificada de acordo com o pensamento de cada autor que se dedica a esse assunto. De acordo com Cobb e Elder, pode ser Sistêmica ou Institucional/Formal; para Kingdon, autor que também ressalta a existência das agendas especializadas, pode ser Governamental, Sistêmica e de Decisão (SOUZA, 2006).

Para os autores há também divergência em relação aos sujeitos que participam do processo de formulação da Agenda: segundo Meny e Thoenig, existiriam os atores propriamente ditos (partidos políticos, associações e Movimentos Sociais); para Kingdon, esses seriam divididos em participantes de dentro do governo, os de fora, e ainda em visíveis e não visíveis; para Dye, os participantes da definição da Agenda seriam as elites e o Congresso (SOUZA, 2006).

Diante dessa pluralidade de conceitos, “o que faz com que as pessoas, dentro e ao redor do governo, se dediquem, em um dado momento, a alguns temas e não a outros?”. Esse foi um dos questionamentos realizados por Kingdon (2007, p. 219) para reforçar a necessidade de que os estudos detivessem mais vigor para analisar como as questões se tornam itens na agenda governamental, sobre como as escolhas dos *decision-makers* (ou tomadores de decisão) são desenvolvidas e por qual motivo algumas questões e alternativas que seriam possíveis nunca são levadas a sério (KINGDON, 2007).

⁴ De acordo com síntese realizada por Rua (mimeo), as **demandas novas** são produto do surgimento de novos atores políticos ou do surgimento de outros problemas, sendo importante ressaltar que são classificados como novos atores políticos porque apenas em determinado momento passaram a se organizar e pressionar o sistema político, e não porque não existissem anteriormente; já os novos problemas, de fato, dizem respeito a problemas novos, ou porque eram considerados como “estados de coisas”, pois não se apresentavam como problemas em torno dos quais existia algum tipo de pressão. As **demandas recorrentes** dizem respeito às que expressam problemas não resolvidos, ou que tenham sido resolvidos de forma precária e, portanto, precisam voltar à agenda governamental. Por fim, as **demandas reprimidas** são aquelas que se constituem como “estado de coisas”, ou por não decisões.

Frey (2000) contribui com esse debate atestando que, primeiramente, um fato será percebido como um problema político por grupos isolados, assim como por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública; e que, geralmente, serão a mídia e demais formas de comunicação política e social que ajudarão para que uma questão peculiar tenha relevância política. Além de todas as discussões já apresentadas sobre a formulação da Agenda e tomada de decisões, é importante salientar a Teoria da Não Decisão, a qual defende que “a formação da agenda expressa relações de poder, de modo que os temas que ameaçam os interesses mais poderosos não são incluídos na pauta” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 8).

Como se observou a partir da análise de Frey, explicitada acima, a Mídia é considerada um importante sujeito na constituição da agenda. Tal aspecto é reforçado por Dye (2011) quando afirma que os meios de comunicação desempenhariam as duas funções no jogo da política, ou seja, de jogadores e de árbitros, já que não apenas informam as pessoas sobre as lutas de poder que acontecem na sociedade, mas são personagens delas, e agem assim porque são um grupo de elite que compete por poder juntamente com os grupos de liderança mais tradicionais de negócios, trabalho, governo e demais setores sociais. Para Secchi existiria, inclusive, uma Agenda da Mídia (SOUZA, 2006).

Assim, de acordo com análises de cientistas sociais, os meios de comunicação possuem quatro potencialidades que seriam importantes para a construção de políticas públicas: sua capacidade de agendamento, de enquadramento, de construção da informação e de controle social (CANELA, 2008). E a “(1) identificação de problemas e definição da agenda para os formuladores de políticas, (2) influenciar atitudes e valores e para questões políticas, e (3) a mudança de comportamento dos eleitores e tomadores de decisão” (DYE, 2011, p. 36) são efeitos que a Mídia causa para as Políticas Públicas.

Muitos são os autores da área da Comunicação que, também, tentaram compreender em que medida os meios de comunicação influenciam a opinião das pessoas. Eles influem diretamente sobre o enfoque aos acontecimentos sociais, ou seja, sobre quais serão os assuntos pautados na vida das pessoas; e é justamente na suposição de que o veículo jornalístico irá, por meio da apresentação de notícias, influenciar nos assuntos comentados pelo público que se fundamentam os estudos da agenda-setting (CAMPANHA; D’ANDRÉA, 2012).

De acordo com Nogueira (2013, p. 181), os “jornais são cidadãos coletivos: posicionam-se e dão ênfases noticiosas conforme suas posições”, e, portanto, a focalização mais incisiva da Mídia em alguns assuntos será fundamental para inclusão ou retirada de um tema da pauta da sociedade (CANELA, 2008).

Sabendo-se da relevância dos sujeitos para a constituição da Agenda, e que a Mídia é um sujeito que “auxilia” aos outros, qual seria, então, sua relação com o sujeito “Movimentos Sociais”? Como fala sobre suas demandas? De que maneira as questões sociais e os MS aparecem nos meios de comunicação? E como os interesses próprios da Mídia, ou os dos outros sujeitos que possam apoiar, se chocam com o dos Movimentos Sociais? Quais estratégias eles adotam para serem noticiados?

2 Mídia e movimentos sociais: como se relacionam?

Como pontuado anteriormente, os Movimentos Sociais (MS) e a Mídia se constituem como sujeitos políticos das políticas públicas. Os Movimentos Sociais, juntamente com os grupos de pressão e as organizações da sociedade, são “sujeitos responsáveis pela transformação de problemas em questões sociais e, ao mesmo tempo, potenciais beneficiários dos programas sociais” (SILVA, 2009, p. 11). Já a Mídia, “assume significativa influência na visibilidade dos problemas sociais, na formulação e na implementação das políticas públicas” (SILVA, 2009, p. 12), sendo que “a lógica que a mídia assume se altera conforme a lógica do sujeito que está apoiando, mas tende a ser uma lógica burocrática ou legalista, preocupada essencialmente com a eficiência da política.” (SILVA, 2013, p. 29).

Tal transitoriedade da Mídia está intrinsecamente relacionada à influência que ela exerce, já que vivemos utilizando o termo de Thompson (2005), numa sociedade midiada e uma cultura midiada, pois não há setor na sociedade que não esteja contagiado por ela, seja o setor da educação, o religioso e, obviamente, o da política (GUARESCHI, 2007). Portanto, os meios de comunicação ocupam “[...] um

lugar de extraordinária relevância nos processos de constituição de hegemonia” (NOGUEIRA, 2013, p. 183).

Sabendo-se dessa importância da Mídia no âmbito da Política, e também que os meios de comunicação existem a partir das complexas relações econômicas, sociais e políticas que os constituíram, problematiza-se a sua relação com os MS. Historicamente, a comunicação sempre foi fundamental para os Movimentos, já que necessitam ganhar notoriedade, divulgar suas ações e expor reivindicações e problemas que almejam inscrever na Agenda. Assim, com o advento dos meios de comunicação (jornal impresso, televisão, rádio), utilizá-los ou ser noticiados positivamente por eles tornou-se um importante objetivo, como é reiterado na citação de Fonseca (2011):

No decorrer do século XX, dos anarquistas das primeiras décadas às novas organizações operárias nos anos 1980, os movimentos sociais urbanos passaram a ter cada vez mais consciência de que os meios de comunicação não poderiam deixar de ser empregados como uma ferramenta estratégica para contribuir na mobilização social, na contestação da ordem capitalista e na conscientização política das classes populares (FONSECA, 2011, p. 68).

Questiona-se, então, como é feita a abordagem dos MS e das questões sociais pela Mídia. É inegável que, no Brasil, as questões sociais têm sido, cada vez mais, abordadas pelos meios de comunicação de massa, seja em matérias jornalísticas, novelas ou programas específicos para debater temas sociais (como por exemplo, o Programa *Na Moral*, da Rede Globo); embora, como sugere Motta (2008), eles permaneçam dando relevância secundária aos problemas sociais, já que os jornais e telejornais dão mais notoriedade ao submundo da política e às variações da Bolsa de Valores.

Temas como violência contra as mulheres, maus tratos a idosos, preconceitos de toda natureza (contra deficientes físicos, negros, homoafetivos etc.) e tráfico humano são exemplos de questões sociais retratadas na Mídia, sobretudo na televisão. Essas iniciativas seriam “um dos indicadores mais comumente adotados para a verificação do cumprimento da responsabilidade social do jornalismo” (BUCCI, 2008, p. 54). Entretanto, a abordagem de temas pertinentes aos diversos MS esbarra em questões associadas à formação do profissional do jornalismo e à sua postura política, já que, de acordo com Martins (2008), nos cursos de jornalismo existe uma preocupação maior com a dualidade formação acadêmica X formação técnica, não existindo uma preocupação em qualificar os acadêmicos na área social em que atuarão profissionalmente.

Em síntese, a presença de tais assuntos na Mídia tradicional é importante para os MS, inclusive para a consolidação de sua pauta de reivindicação, a qual comporta muitos dos assuntos tratados pela Mídia. No entanto, se elencam algumas limitações para a pouca eficácia do debate dessas questões sociais nos meios de comunicação de massa, a saber: 1) são abordadas de maneira simplista, rasa; 2) geralmente expostas em programas periféricos, ou seja, naqueles exibidos fora do horário nobre e que, portanto, possuem pouca audiência; 3) não se articulam com as problemáticas estruturais da sociedade; 4) existem temas que, provavelmente, não serão abordados, como, por exemplo, a reforma agrária; e 5) a presença de representantes dos MS é pouco requisitada, não dando voz a esse segmento.

Percebe-se, então, que essas limitações ocorrem devido aos diversos interesses que a Mídia representa, já que os espaços comunicacionais são estratégicos tanto para o movimento, na medida em que publicizam suas demandas e buscam um espaço para desenvolver uma contra-hegemonia, como para seus opositores que tentam desqualificá-los e isolá-los, abordando-os como construtores da violência (GOHN, 2010).

O fato de, historicamente, os meios de comunicação de massa serem propriedade – em sua maioria – de grandes grupos políticos e econômicos, contra os quais, geralmente, os MS disputam interesses antagônicos na arena estatal, configura-se um empecilho para os Movimentos. No Brasil, por exemplo, menos de dez famílias/empresas controlam 70% da Mídia (PASSOS, 2013) e boa parte das concessões de televisão e radiodifusão está nas mãos de grupos familiares abastados e políticos. Dados da Agência Repórter Social, do ano de 2006, explicitam a quantidade (por região) de parlamentares do Congresso Nacional que possui o controle de rádio ou televisão, sendo 44 parlamentares no Nordeste, 18 no Sudeste, 8 no Sul, 7 no Norte e 3 parlamentares no Centro-Oeste.

Essa concentração de meios de comunicação nas mãos de políticos possibilita a cristalização de práticas políticas inadequadas, alimentadas pelo que alguns estudiosos da área de Comunicação chamam de coronelismo eletrônico⁵, no qual,

Emissoras de rádio e televisão, que são mantidas em boa parte pela publicidade oficial e estão articuladas com as redes nacionais dominantes, dão origem a um tipo de poder agora não mais coercitivo, mas criador de consensos políticos. São esses consensos que facilitam (mas não garantem) a eleição (e a reeleição) de representantes – em nível federal, deputados e senadores – que, por sua vez, permitem circularmente a permanência do coronelismo como sistema. (LIMA; LOPES, 2007, p. 3).

O cenário exposto acima demonstra que, no Brasil, a Mídia Tradicional está umbilicalmente ligada às classes dominantes do país, e que, portanto, a visão defendida por ela será condizente com os interesses desse grupo. Esse aspecto é fundamental para compreender a postura adotada por ela para tratar das questões sociais e dos MS.

Na história brasileira, inúmeros são os discursos produzidos pelos âncoras ou comentaristas de jornais televisivos e pelas manchetes dos jornais impressos que abordam de forma pejorativa e criminalmente os MS, associando-os à baderna e violência. O exemplo abaixo, referente às Manifestações de junho de 2013, explicita isso:

Mas afinal o que provoca um ódio tão violento contra a cidade só víamos isso quando a organização Criminosa de São Paulo queimou dezenas de ônibus não pode ser por causa de vinte centavos A grande maioria dos manifestantes são filhos de classe média isso é visível ali não havia pobres que precisassem daqueles vinténs não! Os mais pobres ali, eram os policiais apedrejados, ameaçados com coquetéis molotov, que ganham muito mal. No fundo tudo é uma imensa ignorância política é burrice misturada a um rancor sem rumo [...] Ninguém sabe mais por que lutar em um país paralisado por uma disputa eleitoral para daqui a um ano e meio [...] Esses caras vivem no passado de uma ilusão. Eles são a caricatura violenta da caricatura de um socialismo dos anos 50 que a velha esquerda ainda defende aqui. Realmente esses revoltosos de classe média não valem nem vinte centavos! (informação verbal)⁶.

Além de serem tratadas criminalmente, muitas ações importantes promovidas pelos MS são totalmente silenciadas ou têm negado o direito de exporem seus objetivos na Mídia tradicional; é o caso, por exemplo, do Plebiscito Constituinte ⁷ e de organização popular, articulado em 2014, o qual não teve espaço para discussão da proposta, além dos meios alternativos.

⁵O coronelismo eletrônico “é um fenômeno do Brasil urbano da segunda metade do século 20, que sofre uma inflexão importante com a Constituição de 1988, mas persiste e se reinventa depois ela [sic]. É também resultado da adoção do modelo de curadoria (trusteeship model), isto é, da outorga pela União a empresas privadas da exploração dos serviços públicos de rádio e televisão e, sobretudo, das profundas alterações que ocorreram com a progressiva centralidade da mídia na política brasileira, a partir do regime militar (1964-1985)” (LIMA; LOPES, 2007, p. 3). Este conceito é desenvolvido a partir do conceito de Coronelismo, desenvolvido primeiramente por Victor Nunes Leal no livro “Coronelismo, Enxada e Voto”, no qual explanou sobre as práticas políticas no antigo Brasil rural. (Ibid., p. 2). Segundo Carvalho (1997, s.p), “[...] o coronelismo é um sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos. O coronelismo, além disso, é datado historicamente. Na visão de Leal, ele surge na confluência de um fato político com uma conjuntura econômica. O fato político é o federalismo implantado pela República em substituição ao centralismo imperial. O federalismo criou um novo ator político com amplos poderes, o governador de estado”.

⁶ Arnaldo Jabor. Arnaldo Jabor fala sobre onda de protestos contra aumento nas tarifas de ônibus. [junh. 2013]. Jornal da Globo, 2013. 1 arquivo. mp3. (01min. 27seg.). Disponível em: <<http://globo.tv.globo.com/rede-globo/jornal-da-globo/v/arnaldo-jabor-fala-sobre-onda-de-protestos-contr-aumento-nas-tarifas-de-onibus/2631566/>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

⁷ “É um plebiscito popular que luta por uma Assembléia Constituinte, que será exclusivamente eleita e terá poder soberano para mudar o Sistema Político Brasileiro, pois somente através dessa mudança será possível alcançarmos a resolução de tantos outros problemas que afligem nosso povo”. Disponível em: <www.plebiscitoconstituente.org.br>. Acesso em: 30 mai. 2015.

Esses posicionamentos não são aleatórios e, como alertado anteriormente, corroboram com as relações que constituem a Mídia, ou seja, têm um objetivo ideológico a cumprir, já que Nogueira (2013) afirma que os meios de comunicação são instrumentos de seus proprietários (famílias, aristocratas, governos, partidos políticos etc.) e, portanto, ferramentas de luta por poder e hegemonia; e ainda, ao colocarem suas visões de mundo, o fazem sem violência, de modo civilizado, sendo assim democráticos, porém, sem abandonar suas opiniões, valores, ideologias e interesses.

Se a maioria dos meios de comunicação de massa são propriedade dos grandes grupos econômicos e políticos, como já salientado acima, o ato de colocar o restante da sociedade contra os MS propicia um não questionamento dos processos desiguais da sociedade, resultando na manutenção do sistema econômico vigente. Nesse sentido, observa-se que, para Marx, a noção da ideologia está fortemente relacionada à divisão social da sociedade de classes e à maneira própria com que a classe dominante formula e divulga sua visão de mundo, com o intuito de torná-la algo comum a todos, ou seja, universal (IASI, 2011).

Mesmo com essa hegemonia dos grandes grupos midiáticos, alguns teóricos defendem a existência de um agendamento realizado em sentido inverso, no qual se direciona a Audiência – direcionamento dos Meios de Comunicação –, ou seja, o público também poderia influenciar a Mídia. A sociedade não se informa apenas pela Mídia, encontra informações em outros âmbitos, como na Internet e em suas relações interpessoais (BARRETTA; CERVI, 2012). O Contra-agendamento ou *Social Setting* seria um “agendamento não no sentido tradicional, postulado pela teoria do *agenda-setting*, mas de um agendamento que privilegia a contra-argumentação” (ROSSY, 2007 apud BARRETTA; CERVI, 2012, p. 8). Então, é

[...] um conjunto de atuações, que passam estrategicamente, pela publicação de conteúdos na mídia e depende, para seu êxito, da forma como o tema-objeto-de-advocacia foi tratado pela mídia, tanto em termos de espaço, quanto em termos de sentido produzido (SILVA, 2007 apud BARRETTA; CERVI, 2012, p. 2).

Essa perspectiva rompe com a ideia de público passivo, o que, para os MS, é fundamental, e por meio de suas estratégias consegue noticiar suas reivindicações e demandas nos meios de comunicação de massa, possibilitando que estas ganhem notoriedade e possam se fixar na agenda pública. O Contra-agendamento tem sido realizado basicamente de duas maneiras. A primeira refere-se ao que pode ser intitulado de protestos “criativos”, muito utilizados pelos denominados Novos Movimentos Sociais⁸, os quais rendem notícias na televisão e nos jornais.

Os beijaços, os *Flash mobs*⁹, os *Twittaços*¹⁰, ocupação de lugares públicos (como praças), o “Na Mesma Moeda”¹¹, o protesto virtual “Manifestação Contra os Buracos de São Luís”¹², “Beber de Isoporzinho”¹³, o “Churrasco pra gente diferenciada em frente ao shopping Higienópolis”¹⁴, são alguns

⁸ Considerando que as teorias anteriores sobre movimentos sociais não eram adequadas para explicar os movimentos que surgiam a partir dos anos 1960, alguns autores criaram esquemas interpretativos que enfatizavam aspectos como a cultura, ideologia, lutas sociais do cotidiano etc. Assim, os chamados Novos Movimentos Sociais constituem um modelo teórico baseado na cultura, na negação do marxismo como uma teoria capaz de dar conta da explicação da ação dos indivíduos, na eliminação do sujeito histórico redutor da humanidade, entre outras características (GOHN, 2011).

⁹ *Flash mob*, do inglês *flash mobilization*, significa manifestação relâmpago.

¹⁰ Acontecem no *Twitter* utilizando uma hashtag (palavra de origem inglesa para denominar o sinal gráfico #, chamado comumente no Brasil de sinal jogo da velha) com dia e horário programados.

¹¹ Aconteceu pela primeira vez em 2011 e foi retomado em 2013, devido ao alto preço do combustível, e consiste em juntar carros e motos em postos de combustível das cidades e abastecer apenas com 0,50 centavos que são pagos com cartão, notas de R\$50,00 e exigência de nota fiscal. Aconteceu em Belo Horizonte, Curitiba, Recife, São Luís etc.

¹² Ocorreu em 2011 e consistia em que os manifestantes postassem, no horário marcado, fotos de buracos nas ruas da capital maranhense na página do *Facebook* criada para o ato.

¹³ Protesto organizado para contestar o elevado preço das bebidas em quiosques e bares. Os manifestantes se reúnem para beber em um lugar público munidos de um isoporzinho com as bebidas. Ocorreu no Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Manaus, Recife etc.

¹⁴ O “Churrasco pra gente diferenciada em frente ao shopping Higienópolis” foi organizado pelos sites de redes sociais em 2011 em São Paulo, contra um grupo de moradores contrários à construção de metrô na Avenida Angélica, em

exemplos. Assim, a inovação no repertório de atuação dos MS constitui-se um importante elemento, entretanto, observa-se que a maioria dos protestos citados se referem a pontos específicos, como o aumento da gasolina e da bebida, ou problemas pontuais de administração pública (os buracos); então, vale ressaltar que só será possível o Contra-agendamento desse tipo caso a pauta de reivindicações não comprometa os interesses maiores defendidos pela grande Mídia.

Nessa lógica é compreensível que algumas questões sociais sejam aceitas – e até reforçadas – pela Mídia, como, por exemplo, as questões de gênero e raça, caso o debate circule apenas por pontuações sobre o direito e aceitação da diferença, mas não sejam noticiadas caso a questão da identidade (índigena ou quilombola) associe-se a maiores reivindicações, como a demarcação de terra. Existe uma clara fronteira entre a notícia que entra e a que não entrará em pauta.

A outra forma de Contra-agendamento relaciona-se ao uso da Internet, e mais especificamente das Mídias Sociais¹⁵, as quais têm possibilitado não só aos MS, mas a todos os que se sentem injustiçados com as colocações dos meios de comunicação de massa, a possibilidade de expor outra versão dos fatos. Assim, o *Social Setting* acontece quando essa nova versão é tão difundida que pressiona a Mídia a retratar-se.

As manifestações de Junho de 2013 renderam bons exemplos desse Contra-agendamento, já que após as Mídias Sociais rebaterem as colocações da grande Mídia que criminalizavam os protestos esta acabou reelaborando seus discursos ou fazendo algumas considerações, como pode ser observado nos exemplos abaixo:

A TV Globo vem fazendo reportagens sobre as manifestações desde o seu início e sem nada a esconder: os excessos da polícia, as reivindicações do Movimento Passe Livre, o caráter pacífico dos protestos e quando houve depredações e destruição de ônibus é nossa obrigação e dela nós não nos afastaremos. O direito de protestar e se manifestar pacificamente é um direito dos cidadãos. (informação verbal)¹⁶.

À primeira vista esse movimento parecia uma pequena provocação inútil que muitos criticaram, erradamente, inclusive eu. Nós temos democracia desde 1985, mas democracia se aperfeiçoa senão decai [...] de repente reapareceu o povo. De repente o Brasil virou um mar. Uma juventude que estava calada desde 1992, uma juventude que nascia quando Collor caía acordou, abriram os olhos e viram que temos Democracia, mas uma República inoperante [...] Só há dois perigos: a tentação da violência; e o vazio. Se tudo virar batalhas campais, a coisa se destrói. Se virar um movimento abstrato, genérico demais, tudo se esvai! [...] Se tudo correr bem estamos vivendo um momento histórico lindo e novo. Os jovens terão nos dado uma lição: Democracia já temos! Agora temos de formar uma República (informação verbal)¹⁷.

Para Nogueira (2013), está em desenvolvimento uma relevante mudança cultural, na qual, por meio de redes, as pessoas conseguem produzir informações de maneira cooperativa; os tidos como

Higienópolis. Chamou atenção pelo bom humor, pois teve carne, refrigerante e pagode (Fonte: <www.ultimosegundo.ig.com.br>).

¹⁵ São “sites na internet construídos para permitir a criação colaborativa de conteúdo, a interação social e o compartilhamento de informações em diversos formatos” (TELLES, 2010, p. 19). São: blogs, sites de compartilhamento de vídeos (*Youtube*), de fotos (*Flickr*) e os sites de redes sociais (*Facebook*). O surgimento das Mídias Sociais relaciona-se a alterações nas gerações da Internet, ou seja, a migração de uma geração Web 1.0 para uma Web 2.0. A primeira é considerada estática: os conteúdos contidos nos sites só podiam ser modificados pelos administradores e não pelos usuários finais, aos quais era possibilitada apenas a leitura. A Web 2.0, web participativa ou colaborativa, “é a segunda geração de serviços na web que buscam ampliar as formas de produzir e compartilhar informações online” (PRIMO, 2006, p. 1), ou seja, essa nova geração possibilitou a interação do usuário final que poderia ler, mas também acrescentar conteúdos, discutir questões, opinar - onde se incluem as chamadas Mídias Sociais.

¹⁶ Patrícia Poeta. Nota de esclarecimento aos manifestantes. [junh. 2013]. Jornal Nacional, 2013. 1 arquivo. mp3. (0:21seg.). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=APLEN2vPJpI>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

¹⁷ Arnaldo Jabor fala sobre novos protestos e ressalta força da juventude. [junh. 2013]. Jornal da Globo, 2013. 1 arquivo. mp3. (01 min. 34 seg.). Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/videos/t/edicoes/v/arnaldo-jabor-fala-sobre-novos-protestos-e-ressalta-forca-da-juventude/2640269/>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

oráculos, “donos da verdade”, já não possuem a mesma força; as fontes são multiplicadas e tudo pode ser colocado em questionamento, repercutindo rapidamente e podendo ser reelaborado, existindo, assim, linguagens, narrativas e conteúdos mais diversificados e sem controle, não existindo, portanto, donos ou proprietários no processo.

A Internet – principalmente as Mídias Sociais – é fundamental aos MS, não apenas no Contragendamento. De acordo com Gohn (2010), ela configura-se o grande meio/veículo articulador das ações coletivas e dos Movimentos Sociais, já que possibilitou a criação de redes virtuais que conectam grupos e possibilitam mais que conexão e estruturação das ações, mas são importantes, também, para a divulgação das informações, assim como para alimentar ações e reações em cadeia e em tempos recordes.

3 Mídias Alternativas: potencialidades para os movimentos sociais?

Considerada a coqueluche informacional de massa do século XX, a Internet surge no contexto da Guerra Fria e, após um longo caminho técnico e político, e também com a consolidação dos processos econômicos e políticos de Mundialização do Capital ou Globalização, ela se popularizou e se transformou em importante instrumento dessa conjuntura, auxiliando em questões de várias naturezas.

Embora muito utilizada pelos grandes negócios do capital, serviu também aos MS, constituindo-se, desde o século XX, em importante instrumento para diversos deles, principalmente para os movimentos sociais que atuam em redes – inclusive globais. O Movimento Revolucionário Zapatista (1990) e os protestos antiglobalização em Seattle (1999), no México, são alguns dos que a utilizaram; e, a partir de 2011, os movimentos como a Primavera Árabe, Occupy Wall Street e Indignados também adotaram a Internet como instrumentos de organização e divulgação, sobretudo as Mídias Sociais, como o *Facebook* e *Twitter*.

Através dos exemplos citados acima, se percebe a importância das Mídias Sociais para os MS na tentativa de construir uma comunicação mais livre e independente, que não esbarre nos interesses econômicos e políticos da grande Mídia. No Brasil, os protestos de junho de 2013 e as reivindicações contra os gastos com a Copa do Mundo de 2014 tiveram as Mídias Sociais como seu principal instrumento, por meio do qual organizaram suas ações, publicaram suas versões e denunciaram a intensa repressão policial através de *posts* em blogs, *Twitter* e *Facebook*.

A lista de sites, blogs e páginas nos sites de redes sociais que, nesses períodos, auxiliaram por meio da publicação de conteúdos elaborados por MS para denunciar e se organizar contra a criminalização da Mídia e repressão policial é extensa, sendo nela elencando, por exemplo, os seguintes endereços eletrônicos: <www.artigo19.org>; <www.kamasurra.com.br>; <www.protestos.org>; <www.anistia.org.br> e as páginas no *Facebook*, Mídia Ninja¹⁸ e a do protesto “Libertem nossos presos políticos”.

O site do Mídia Ninja é um importante sítio usado para divulgar as ações do MS, dentre elas, as ações voltadas para a realização do Seminário Carajás 30 anos, que aconteceu em São Luís, Maranhão, em 2014, e teve suas atividades divulgadas ao vivo, via Internet, por esse grupo. O Seminário, de cunho acadêmico-político, tinha como principal objetivo fazer uma avaliação crítica dos desdobramentos do Programa Carajás e, evidentemente, não foi noticiado pelos grandes veículos de comunicação, já que criticava grupos econômicos e políticos. Então, praticamente a totalidade das informações sobre o evento foi divulgada apenas por Mídias Sociais.

Após essas considerações, as quais atestam a importância das Mídias Sociais para os MS, é importante questionar se elas, de fato, produzem uma contra-hegemonia. Alguns fatores sugerem cautela para dar uma resposta afirmativa a essa pergunta. Primeiramente, lembrar-se que, embora, elas sejam usadas intensamente pelas organizações populares, não são espaços exclusivos delas, já que, nos

¹⁸ Mídia Ninja (Narrativas Independentes, Jornalismo e Ação) é “uma rede de comunicadores que produzem e distribuem informação em movimento, agindo e comunicando. Nossa pauta está onde a luta social e a articulação das transformações culturais, políticas, econômicas e ambientais se expressa”. Disponível em: <<https://ninja.oximity.com/>>. Acesso em: 30 mai. 2015.

conteúdos publicados nelas, observam-se idéias das classes dominantes, além de ser cada vez mais freqüente a presença de grandes grupos jornalísticos já consolidados da Mídia tradicional.

Então, percebe-se que, da mesma forma que em outros períodos da História, o capitalismo consegue adaptar as tecnologias a seu favor; dessa maneira, ainda que a Internet receba o rótulo de território livre, democrático e isonômico, é necessário questionar: o que o capital fará para adquirir o controle? E se não conseguir controlar, como o capitalismo irá se posicionar? (PINHO, 2011). O outro fator se refere às limitações para o uso da Internet e, conseqüentemente, das Mídias Sociais, que podem ser de natureza material, ideológica e legal.

Por fim, “a influência da mídia em parte está confrontada pela multiplicação de blogs, micro-blogs e outros canais de informação alternativa. Mas estes não substituem a mídia, articulam-se com ela” (PLEYERS, 2013, p. 91). Assim, pode-se dizer que a Mídia tradicional ainda é um espaço que exerce imensa influência, e que não pode deixar de ser reivindicado, tanto que muitos MS têm como bandeira de luta a democratização dos instrumentos midiáticos, como a televisão, o rádio, os jornais.

Embora as Mídias Sociais ofereçam apenas algumas possibilidades contra-hegemônicas aos MS, elas são fundamentais para a exposição de suas demandas, já que podem evidenciar esses Movimentos, assim como, conseguir apoio do governo e demais responsáveis pela formulação de Políticas Públicas a fim de buscar a resolução de seus problemas.

O debate sobre a relevância para a democracia e para os movimentos sociais da Internet e de suas mídias sociais é realizado por vários teóricos. De acordo com Penteado et al. (2011) as mudanças no jogo político ocasionadas pela Internet trouxeram, em síntese, dois posicionamentos:

De um lado os (ciber) otimistas que empolgados pelas possibilidades da rede, acreditam que é possível democratizar o acesso à informação e promover uma maior participação popular, inclusive, na vida política. Por outro lado, os (ciber) pessimistas defendem que a Internet somente cria novas formas de dominação e controle, que ao invés de promover a maior participação popular, ajuda a aumentar o fosso de exclusão social e política. (PENTEADO et. al., 2011, p. 112).

As visões mais otimistas apontam para diversas soluções possíveis para os processos democráticos, como a criação de um espaço da autonomia (CASTELLS, 2013), o qual seria a combinação entre a cibernética e o espaço urbano; a operacionalização da Democracia Pura, a qual possuiria quatro condições essenciais, a saber: 1) convocação do povo à participação e exercício pleno do poder decisório; 2) alternância absoluta de poderes e cargos de chefias públicas; 3) igualdade absoluta de possibilidades de ocupação de funções no poder decisório; 4) liberdade absoluta de expressão a qualquer membro do povo, e teria todo o seu mecanismo de funcionamento realizado por um sistema conjugado executado via Internet (VASCONCELOS, 2011).

E, ainda, a possibilidade da Governança Eletrônica e do Voto pela Internet (LÉVY, 2002), que de acordo com o autor aumentaria “a participação eleitoral dos indiferentes e permita uma votação mais fácil às pessoas com deficiência, em viagem, afastadas dos locais do escrutínio clássico ou expatriadas” (LÉVY, 2002, p. 128). Independente de posicionamentos otimistas ou pessimistas ressalta-se que a boa instrumentalização política da Internet e das mídias sociais só será possível com a existência de organismos políticos fortalecidos, ou seja, o fortalecimento das bases políticas populares deve ser uma realidade anterior à discussão sobre a viabilidade da utilização política da Internet.

Considerações finais

As Políticas Públicas constituem importante instrumento político nas sociedades contemporâneas e auxiliam a vida de diversos grupos da sociedade, como jovens, mulheres, crianças, indígenas etc. Suas finalidades e conceitos são plurais, de acordo com a visão teórico-política dos autores que as analisam, e a sua elaboração e implementação são fundamentadas em complexas relações, pois envolvem diversos sujeitos, sendo que a fase da formulação da Agenda é na qual se nota, claramente, as disputas e jogos de interesses.

A Mídia e os Movimentos Sociais são alguns desses sujeitos, sendo que ela será um sujeito que transitará auxiliando aos outros sujeitos. A partir dessa transitoriedade da Mídia, e cientes das relações econômicas e políticas que as constituem, observa-se que sua relação com os MS terá uma aparência dúbia, ou seja, ao mesmo tempo em que noticia suas ações e discute questões sociais (prováveis demandas dos MS), ela os criminaliza, o que os impede que se configurem como legítimos diante do restante da sociedade e que, conseqüentemente, suas demandas ganhem notoriedade.

No entanto, sabe-se que, mesmo quando a mídia tradicional noticia sobre os movimentos sociais ou discute as questões sociais, realiza os devidos recortes ou ajusta os focos para que a informação enquadre-se nas definições ideológicas defendidas, pontuadas ao longo desse artigo, o que demonstra o porquê de ter apenas uma aparência dúbia, já que seu lado é definido.

Mais recentemente, a Internet e as Mídias Sociais configuram-se como ferramentas fundamentais para os MS na medida em que contribuem para o Contra-agendamento e para que estes se organizem, divulguem suas ações e posicionamentos, e, conseqüentemente, demarquem as demandas que desejam inscrever na Agenda, mas, apresentam limitações para seu uso político.

Em síntese, observa-se que a Mídia – tradicional ou social – é importante instrumento aos MS para formarem sua agenda, sendo um espaço que precisa ser continuamente reivindicado e utilizado, pois da notícia depende a exposição dos seus interesses e legitimação dos mesmos. Entretanto, é necessária a contínua problematização das demais questões sociais e econômicas, e, portanto, políticas que perpassam esses instrumentos para que se compreenda sua utilização e instrumentalização.

Referências

BARRETTA, Leonardo Medeiros; CERVI, Emerson Urizzi. Contra agendamento: evoluindo na hipótese do agenda-setting. In: Congresso de Ciências da Comunicação da Região Sul, 13, Chapecó, 2012. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/regionais/sul2012/resumos/R30-1706-1.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

BUCCI, Eugênio. A imprensa e o dever da liberdade: a responsabilidade social do jornalismo em nossos dias. In: CANELA, Guilherme (Org.). **Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

CAMPANHA, Isabela Careta; D'ANDRÉA, Carlos Frederico de Brito. Reflexões sobre a evolução do conceito de agendamento e de suas aplicações nas campanhas políticas. In: **SBPJor – Associação Brasileira de Pesquisadores em Jornalismo**. 2, 2012, Curitiba.

CANELA, Guilherme. A Cobertura Jornalística das Políticas Públicas Sociais: elementos para debate. In: CANELA, Guilherme (Org.). **Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e Esperança: movimentos sociais na era da Internet**. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CASTRO, Helena Guimarães de. Políticas Públicas Sociais: conceitos e conexões com a realidade brasileira. In: CANELA, Guilherme (Org.). **Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

COSTA, Ricardo. **Gramsci e o Conceito de Hegemonia**. Salvador: Quarteto; São Paulo: ICP, 2011.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 13. ed. Boston: Pearson, 2011.

FONSECA, Andre Azevedo da. A comunicação nos movimentos sociais: do panfleto de protesto à educação para a cidadania. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 126, ano XI, p. 67-71, nov. 2011.

FREY, Klaus. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, n. 18, p. 2-36, set. 1999.

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., Brasília: IPEA, jun. 2000. p. 212-259

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Cívicas no Brasil Contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

_____. **Teoria dos Movimentos Sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 9. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

GUARESCHI, Pedrinho A. Mídia e democracia: o quarto versus o quinto poder. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 6-25, jul.-dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581997000200003&lng=pt&nrm=i so&tlng=PT>. Acesso em: 10 jun. 2014.

GUAZINA, Liziane. O conceito de mídia na comunicação e na Ciência política: desafios interdisciplinares. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 6-25, jul.-dez. 2007. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/2469/1287>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

IASI, Mauro Luis. **Ensaio sobre a Consciência e Emancipação**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de Sociologia**: guia prático da linguagem sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

KINGDON, John W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2. ed. Harper Collins College Publishers. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas** – Coletânea. v. 1, 2007.

LÉVY, Pierre. **Cibercibocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

LIMA, Venício A. LOPES, Cristiano Aguiar. **Coronelismo eletrônico de novo tipo (1999-2004)**: as autorizações de emissoras como moeda de barganha política. Disponível em: <http://www.observatoriодаimprensa.com.br/download/Coronelismo_eletronico_de_novo_tipo.pdf>. Acesso em: 10 junh. 2014.

MARTINS, Gerson Luiz. O Ensino do Jornalismo e a Agenda Social. In: CANELA, Guilherme (Org.). **Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

MOTTA, Luiz Gonzaga. E agora? Urgente colocar o social no centro da pauta jornalística. In: CANELA, Guilherme (Org.). **Políticas Públicas Sociais e os Desafios para o Jornalismo**. 1. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As Ruas e a Democracia**: ensaios sobre o Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2013.

PASSOS, Najla. Lei da Mídia Democrática é lançada em Brasília e quer ser nova Ficha Limpa. **Carta Maior**, São Paulo, 23 agosto 2013. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Midia/Lei-da-Midia-Democratica-e-lancada-em-Brasilia-e-quer-ser-nova-Ficha-Limpa/12/28428>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

PENTEADO; SANTOS; ARAÚJO; SILVA. Ação Política na internet brasileira. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 16, n. 1, p. 111-132, 2011.

PINHO, José Antônio Gomes de. Sociedade da Informação, Capitalismo e Sociedade Civil: Reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira. **RAE São Paulo**. v. 51, n. 1, p. 98-106, Jan/Fev., 2011.

PLEYERS, Geoffrey. Ativismo das ruas e on line dos movimentos pós-2011. **Lutas Sociais**. São Paulo, v. 17, n. 31, p. 87-96, jul./dez., 2013.

PRIMO, Alex. O aspecto relacional das interações na web 2.0. In: **Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação**, XXIX, Brasília, 2006.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos, s.n.t. (mimeo.).

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Pra Aprender Políticas Públicas**: conceitos e teorias. Brasília: Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas, 2013.

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 (Coord.). **Pesquisa Avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. 2. ed. São Paulo: Veras, 2014, p. 19-108.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Editorial. **Revista Katálýsis**. Florianópolis, v. 12 n. 1 p. 11-12, jan./jun. 2009

SOUZA, Lincoln Moraes de. A agenda e as agendas no Brasil. **Revista Cronos**, Natal, v. 7, n. 1, p. 79-101, jan./jun. 2006.

TELLES, André. Introdução. In: **A Revolução das Mídias Sociais**: Cases, Conceitos, Dicas e Ferramentas. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2010.

VASCONCELOS, J. **Democracia Pura**: história e atualidade, reforma política, teoria e prática sobre governo sem políticos profissionais. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2011.

A INSERÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCADO INSTITUCIONAL: ENTRE O DIREITO E O ACESSO AO RECURSO DA POLÍTICA PÚBLICA

Danielle Wagner¹

Ivaldo Gehlen²

Resumo: Por meio deste trabalho objetiva-se discutir os meandros existentes no usufruto do direito ao recurso de política pública por parte dos agricultores familiares. A discussão é feita a partir de revisão de literatura sobre políticas públicas para o rural, enfocando as possibilidades de acesso dos agricultores familiares ao recurso disponibilizado através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). À luz de trabalhos de Dahrendorf (1992) e Sen (2000; 2001), partimos do pressuposto de que o usufruto de direitos conquistados não está dissociado das condições de acesso aos mesmos e da agência dos indivíduos. Os estudos sobre a venda de produtos da Agricultura Familiar para o PNAE mostram que o acesso ao mercado institucional é dificultado pela burocracia e pela operacionalização do programa em nível local. Apesar da ampliação de prerrogativas, os mecanismos de acesso ao PNAE formam uma nova estrutura de poder que condiciona o exercício de direitos às diversas normas que devem ser cumpridas. Nesse contexto, o desfrute dos direitos básicos está relacionado aos provimentos dos quais dispõem os indivíduos, uma vez que o provimento representa a pré-condição para se acessar as oportunidades.

Palavras-Chave: Alimentação Escolar; Desenvolvimento Rural; Cidadania.

Abstract: This paper is focused in the discussion of the intricacies existing in the right of access to public policy resource by family farmers. The discussion is based on reviewing rural public policies literature, viewing family farmers' access possibilities to the resource available in Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Based on papers made by Dahrendorf and Sen, we assume that the usufruct of acquired rights is not dissociated from the access conditions to them and the individuals' agency. Studies about the commercialization of family farmers products to PNAE show that the access to institutional market is hampered by bureaucracy and the program's operationalization in local level. Despite the prerogatives' increases, the access mechanisms to PNAE create a new power structure that directs right's access to several rules that must be fulfilled. In this context, basic rights access is related to provisions available to individuals, because the provision represents precondition to opportunities access.

Keywords: School Feeding; Rural Development; Citizenship.

Introdução

Na constituição do mundo moderno, o Estado teve papel fundamental na construção de estruturas de prerrogativas que orientaram as ações de Desenvolvimento, corroborando para que uns tivessem privilégios em detrimento de outros (DAHRENDORF, 1992; SEN, 2001). No Brasil não foi diferente. A diferenciação social que constituiu o quadro de desigualdades no rural brasileiro, expressada na existência de grupos marginalizados no processo de industrialização do país e

1 Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Doutoranda em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). E-mail: danicawagner@yahoo.com.br.

2 Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS/PPGS). Doutor em Sociologia. E-mail: Ivaldo@ufrgs.br.

modernização da agricultura entre as décadas de 1950 e 1980 (NEVES, 1997), é fruto da estrutura de prerrogativas geridas pela intervenção estatal.

Na década de 1990, a democratização do acesso aos recursos de políticas públicas foi fortalecida no cenário brasileiro enquanto demanda dos porta-vozes de diversos segmentos sociais por supor a equidade social, de modo a favorecer o exercício da cidadania e, conseqüentemente, a inclusão social. Desta forma, nos últimos 20 anos, as políticas públicas para o rural estão sendo formuladas e executadas de modo a privilegiar as categorias sociais menos favorecidas nas décadas anteriores (MIELITZ NETO; MASSUQUETI, 2012).

No cenário de mudanças nas ações de intervenção estatal com vistas ao Desenvolvimento Rural, o Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 é expressão recente do reconhecimento da importância da Agricultura Familiar na dinâmica socioeconômica brasileira³. Após a promulgação da referida Lei, municípios e estados são obrigados a investirem, no mínimo, 30% do valor do recurso enviado aos mesmos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em compras de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (BRASIL, 2009).

No entanto, apesar dos avanços em termos de prerrogativas reconhecidas legalmente, ainda são muitas as críticas sobre a inadequação dessa política no processo de Desenvolvimento e na ampliação das chances de vida das famílias agricultoras. Considerando a importância de se avançar nos estudos sobre a compreensão da construção de práticas sociais decorrentes do processo de intervenção estatal no rural, este trabalho objetiva discutir os meandros existentes no exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares no que diz respeito ao usufruto do direito ao recurso da política pública.

O texto está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, intitulada “Prerrogativas, Provimentos e Políticas Públicas: a promoção da cidadania em questão”, fazemos breve discussão teórica sobre os conceitos de prerrogativas, provimentos e chances de vida defendidos por Dahrendorf (1992) e Sen (2001). Em seguida, na seção intitulada “Programas e Políticas Públicas para o Rural: da modernização da agricultura à inclusão social da Agricultura Familiar – quais mudanças?”, contextualizamos as mudanças que ocorreram a partir dos anos 50 nas estruturas de prerrogativas no contexto brasileiro de políticas públicas para o rural, enfocando o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Na terceira seção, intitulada “Agricultura familiar e políticas públicas: qual o caminho para usufruto das prerrogativas de cidadania?”, discutimos as possibilidades deste programa em contribuir para que os agricultores familiares exerçam sua condição de cidadãos. Por fim, finalizamos o texto apresentando as Considerações finais.

1 Prerrogativas, Provimentos e Políticas Públicas: a promoção da cidadania em questão

Com o advento da modernidade, o avanço tecnológico e as modificações na divisão do trabalho favoreceram o reconhecimento social e a participação política de categorias sociais emergentes na sociedade industrial (DAHRENDORF, 1992). Em vista desse contexto, Dahrendorf (1992) e Santos (1995) consideram que cidadania e a condição de cidadão são temas associados ao mundo moderno.

Na leitura de Dahrendorf (1992, p. 29) “a cidadania é um conjunto de prerrogativas” que possibilita aos indivíduos a garantia legal de privilégios, e seu exercício depende das opções de escolhas daqueles reconhecidos como cidadãos. Em consonância com a avaliação de Dahrendorf (1992), Santos (1995) destaca que as contradições derivadas dos antagonismos entre privilégios e privações corroboraram para que os menos privilegiados comessem a se manifestar e a reivindicar novas posições sociais, bem como a distribuição igualitária de oportunidades, resultando na emergência das reivindicações por cidadania.

³ Os dados do Censo Agropecuário de 2006, publicados em 2009, mostram a existência de quase 4,5 milhões de estabelecimentos agrícolas reconhecidos como familiares. De acordo com os resultados apresentados pelo IBGE (2009), a Agricultura Familiar é responsável por boa parte da produção nacional de muitos produtos vegetais e animais que fazem parte da dieta alimentar do brasileiro, dentre eles a mandioca (87%), o feijão (70%), o leite (58%), o milho (46%), o café (38%), o arroz (34%), o trigo (21%), 59% do plantel de suínos, 50% do plantel de aves e 30% dos bovinos (IBGE, 2009).

Dahrendorf (1992, p. 11) considera que “prosperidade e cidadania têm, cada qual, seu lugar numa constituição que busca as melhores chances de vida para todos”. Para o autor, chance de vida é “um produto entre prerrogativas e provimentos” (DAHRENDORF, 1992, p. 32), estando relacionado a dois elementos qualitativamente diferentes: ‘opções’ e ‘ligaduras’. O autor explica que as “opções são as escolhas que as pessoas têm que fazer; ligaduras são as coordenadas que dão às escolhas um sentido” (DAHRENDORF, 1992, p. 33). Analisando o trabalho de Dahrendorf (1992), Méndez (2001) interpreta ‘opções’ como as possibilidades de escolhas das quais dispõem as pessoas e se desdobram em estratégias de ação socialmente abertas. As ligaduras, por sua vez, são os laços que integram os indivíduos aos seus grupos sociais, coordenando as possibilidades de escolha por determinar o sentido da integração.

Desse modo, a cidadania vincula -se às prerrogativas e se materializa através dos provimentos. A prerrogativa é uma ‘mercadoria’ à qual se pode ter acesso através de canais legais, representando o privilégio disponível a um segmento social legitimado por normas sociais ou por meio de um Marco Legal, sendo, portanto, um direito (DAHRENDORF, 1992)⁴. Os provimentos representam as pré-condições para que as prerrogativas sejam acessadas (DAHRENDORF, 1992). Nesse sentido, as políticas públicas são meios através dos quais, ao menos retoricamente, as prerrogativas são constituídas legalmente e os provimentos são viabilizados.

Na análise feita por Dahrendorf (1992), os privilégios obtidos através de prerrogativas quando associados a provimentos disponíveis são mecanismos de superação da privação. A conexão entre prerrogativas e provimentos assemelha-se ao que Sen (2000) chamou de liberdades substantivas. Para esse autor, as liberdades substantivas referem-se às condições necessárias para os indivíduos evitarem privações. Nesse sentido, os provimentos, enquanto pré-condições para acessar as prerrogativas, precisam ser discutidos no âmbito das oportunidades sociais, termo descrito por Sen (2000, p. 56) como “as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor”.

Na perspectiva de Sen (2000), a criação de oportunidades sociais está diretamente ligada à melhoria das condições de vida, estando atreladas ao conjunto de prerrogativas ao qual o indivíduo tem acesso. As falhas em algumas das prerrogativas repercutem na redução das oportunidades. Então, cabe aos agentes do Estado regulamentar juridicamente as prerrogativas para assegurar a distribuição de oportunidades. Desta forma, de acordo com Dahrendorf (1992),

Os direitos de cidadania têm seu lugar nesse contexto. Outros meios de acesso não são tão consistentes, ainda que se tornem positivamente firmes, desde que estejam dados. O acesso ao mercado cai nesta categoria. Ele pode ser tudo, menos uma decorrência óbvia. A China não é “um mercado de um bilhão de pessoas” (como, às vezes, se afirma vagamente) porque, para a absoluta maioria dos chineses, o mundo do intercâmbio econômico ou mesmo do consumo de bens mais que elementares é praticamente inacessível. (DAHRENDORF, 1992, p. 27).

No entanto, apesar do direito constitucionalmente assegurado, a forma administrativa das políticas públicas nem sempre viabilizam seu acesso pelo público ao qual elas são direcionadas devido ao seu caráter burocrático, normativo e universalista. Apesar da influência do Estado na gestão dos privilégios e das privações, Dahrendorf (1992) e Sen (2000) discutem que o aparelho burocrático estatal não é o único regulador das estruturas de prerrogativas. Os autores abordam a importância da ação dos indivíduos frente ao quadro de oportunidades do qual disponham e consideram que o exercício da cidadania é condicionante de mudanças das estruturas de prerrogativas e, por isso, meio de superação da privação.

Ao tratar da necessidade da ampliação igualitária das chances de vida para a redução das desigualdades sociais, Dahrendorf enfatiza sua preocupação com a liberdade individual. Assim como

⁴ Desta forma, os direitos básicos são compreendidos como prerrogativas, uma vez que “incluem direitos constitucionalmente garantidos associados à participação como membro de uma sociedade” (DAHRENDORF, 1992, p. 27).

esse autor, Sen (2000) ressalta que, para que o direito garantido legalmente seja exercido, é preciso ampliar as capacidades das pessoas para que possam ter a liberdade de realizar, escolher e buscar oportunidades, exercendo sua condição de agente.

Apesar de primarem pela liberdade de escolha, dando poder de ação aos indivíduos, Dahrendorf (1992) e Sen (2000) ressaltam o papel das estruturas sociais – e do Estado – para assegurar as oportunidades. Deste modo, a atuação dos indivíduos na sociedade ocorre por meio de processos contínuos de negociação, adaptação, decodificação e transformação de significados que envolvem a interação entre múltiplos atores que passam a ser vistos como agentes do desenvolvimento, e não mais como meros receptores da ação de agentes externos (SEN, 2000). Grosso modo, para o autor, nas sociedades modernas, a cidadania é objetivada quando os indivíduos exercem sua condição de agente. Nesse mesmo sentido, ao associar chances de vida ao pressuposto da liberdade, Dahrendorf elege a relação entre indivíduos e estrutura como questão norteadora da ampliação das oportunidades e opções de escolha⁵.

Para exercer a cidadania, os atores sociais podem se organizar de diversas formas, através de estruturas coletivas e estratégias individuais que podem articular -se, ou não, de acordo com o tipo de oportunidades que priorizam e os mecanismos através dos quais podem ser acessadas. É nesse sentido que o ator deixa de ser o indivíduo para ser o grupo, a organização, a entidade que, juntamente com outros atores, pode propor e conquistar demandas a partir de esforços coletivos.

2 Programas e Políticas Públicas para o Rural: da modernização da agricultura à inclusão social da Agricultura Familiar – quais mudanças?

No cenário de expansão do capitalismo e da modernização dos países do terceiro mundo durante o século XX, os ideais do paradigma desenvolvimentista nortearam as ações do Estado brasileiro. No Brasil republicano, pré-década de 60, a política econômica era voltada para as taxas de câmbio devido ao foco na exportação e importação de produtos (MIELITZ NETO, 2011). Para os governantes, era preciso seguir o movimento de industrialização que começava a chegar aos países ‘subdesenvolvidos’ e, nesse cenário, o rural passou a ser considerado como limitante ao processo de industrialização por seu modelo arcaico de produção agrícola (MIELITZ NETO, 2011).

Após a Segunda Guerra Mundial, a busca pelo avanço tecnológico e o potencial uso de insumos químicos na atividade agrícola resultaram em políticas intervencionistas pautadas em uma lógica econômica, modernizante e produtivista que objetivava o avanço do capitalismo no rural brasileiro. No Brasil, durante as décadas de 1960 e 1970, as ações estatais visavam o crescimento econômico do país e estavam focadas na industrialização e na modernização da atividade agrícola, fortalecendo a interdependência entre agricultura e indústria (MIELITZ NETO; MASSUQUETTI, 1999; MIELITZ NETO, 2011).

Tal opção política resultou em intervenções seletivas de fomento ao crescimento da produção e da produtividade. A política agrícola do país atendia aos agricultores mais capitalizados e aos latifundiários, categorias que poderiam ‘alavancar’ o setor produtivo brasileiro (NEVES, 1997; MIELITZ NETO; MASSUQUETTI, 1999). No entanto, tal como mostram os estudos de Neves (1997), Kageyama e Graziano da Silva (1985), Delgado (2010) e Grisa (2012), a modernização da agricultura brasileira embasada em políticas agrícolas seletivas trouxe sérias implicações sociais, como o aumento da concentração de terra, exclusão das famílias menos tecnificadas do acesso a recursos de políticas públicas, excedente de mão de obra e aumento do êxodo rural, resultando em disparidades regionais em relação às mudanças da base técnica de produção. Enquanto uns usufruíam dos privilégios proporcionados através das políticas agrícolas, outros sofriam privações decorrentes da seletividade das ações estatais.

⁵ Por isso, Méndez (2001) considera que o conceito de chances de vida é analítico por tratar da análise da ação dos indivíduos frente às possibilidades socialmente estruturadas.

Em vista de tais implicações e da existência de distintas formas familiares de produção agrícola, constituídas à margem desse processo nos anos 80, se discutiu o I Plano Nacional da Reforma Agrária (PRNA), como fruto das reivindicações feitas pelos movimentos sociais do campo contra a concentração fundiária e em prol da redistribuição da terra (MIELITZ NETO, 2011; GRISA, 2012).

No entanto, as políticas executadas pelo Estado a partir da década de 1980 não alteraram as condições estruturais que reproduziam a situação de pobreza em que viviam muitas famílias no rural (MIELITZ NETO; MASSUQUETTI, 1999; DELGADO, 2010; GRISA, 2012). Seguindo o debate iniciado em meados dessa década, nos anos 90 os representantes dos movimentos sociais do campo continuaram a reivindicar que o Estado direcionasse suas políticas para a efetivação do projeto de democratização do processo de modernização agrícola. Sob a égide da participação política, esses movimentos contribuíram na conformação de um quadro político favorável ao reconhecimento social, político e acadêmico da Agricultura Familiar em seus diversos desdobramentos (assentados, quilombolas, agricultores familiares dentre outros). Desde então, diversos programas e políticas têm sido direcionados a atender a esse público específico, uma vez que as cobranças construídas por portavozes dos movimentos sociais em torno da política nacional de reforma agrária foram reconfiguradas em 1996 (GRISA, 2012), tendo como fatos marcantes a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996 e a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999.

Nesse cenário, algumas reivindicações têm se dado no marco por reforma agrária, incluindo o debate por mudanças estruturais mais radicais, como a distribuição de terras⁶. Outras, porém, ocorreram no âmbito da discussão sobre o combate à pobreza e a geração de renda, focando nas condições para viabilizar a produção e a comercialização de produtos agrícolas, tais como crédito agrícola, assistência técnica, seguros agrícolas e abertura de mercados.

Na última década, para além da inclusão social e geração de renda, as políticas públicas específicas para a Agricultura Familiar têm ocorrido no marco do Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Nutricional e da produção sustentável de alimentos, ambas interconectadas (GRISA, 2012). Com foco na redução das desigualdades sociais e regionais, no aumento da participação social na gestão do território e no fortalecimento da cidadania, o Governo Federal lançou em 2003 o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), o Programa Fome Zero e, associados a este último, os Programas Bolsa Família e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (BELIK, 2012).

Através do PAA o Estado começou a comprar produtos da Agricultura Familiar com dispensa de licitação e, a partir dele, os gestores públicos puderam comprar gêneros alimentícios da Agricultura Familiar para a formação de estoques públicos, doação de cestas básicas e doação para instituições de ensino públicas e filantrópicas. Em 2009, por meio da promulgação da Lei nº 11.947, a compra passou a ocorrer de forma direta. Logo, ampliaram-se as possibilidades de inserção desse público nos mercados institucionais em decorrência do aumento de recursos financeiros disponibilizados para essa aquisição.

Na subseção a seguir, focando no mercado institucional viabilizado através do PNAE, discutimos as possibilidades de ampliação das prerrogativas de cidadania dos agricultores familiares em relação ao direito e ao acesso ao recurso da política pública.

2.1 O Programa Nacional de Alimentação escolar e a Lei nº 11.947/09: novas prerrogativas de cidadania para a agricultura familiar?

O PNAE foi criado em 1955, com o intuito de garantir a transferência de recursos financeiros do governo federal para estados e municípios viabilizarem a oferta de alimentação escolar aos alunos da rede de educação básica matriculados em escolas públicas e filantrópicas (BRASIL, 2013?).

⁶ Seus resultados são materializados na criação de projetos de assentamentos e de programas específicos para as famílias assentadas, como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), crédito habitação, Programa Luz Para Todos.

Até meados da década de 1990, a compra dos gêneros alimentícios comprados para a alimentação escolar era centralizada pelo Governo Federal⁷ e pautada em produtos industrializados e muito processados, tais como leite em pó, achocolatados, biscoitos e carne enlatada (TURPIN, 2008).

Em vista dos questionamentos do Conselho Nacional de Saúde sobre a qualidade nutricional da alimentação fornecida nas escolas, em 1994 a compra dos produtos utilizados na alimentação escolar passou a ser descentralizada (TURPIN, 2008). Em 1998, a descentralização foi consolidada por meio da criação do FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). Em 2001, o Governo Federal determinou que, no mínimo, 70% das verbas repassadas pelo FNDE aos estados e municípios fossem aplicadas na compra de produtos básicos, condizentes com os hábitos e produção agrícola local (BRASIL, 2013⁷). Apesar da intenção de fomentar a aquisição dos gêneros alimentícios locais, a compra dos mesmos continuou a ser norteadada pela Lei de Licitações. Na prática, modificou-se a instância da compra, mas não a forma.

Em 2003, a criação do PAA permitiu que os gestores públicos municipais comprassem produtos da Agricultura Familiar e os distribuíssem para as escolas públicas e filantrópicas. De acordo com o estudo de Turpin (2008), essa nova prática também contribuiu para a valorização de hábitos alimentares regionais, valorização social e política da Agricultura Familiar e de educação alimentar.

Em sequência ao conjunto de debates sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e sobre ações de combate à pobreza, em 2009 foi promulgada a Lei Federal nº 11.947. A nova lei estabeleceu modificações significativas na proposição e execução do PNAE e constituiu-se como possível instrumento de desenvolvimento local por incentivar a produção sustentável e comercialização de alimentos (BRASIL, 2009; BELIK, 2012). Dispensando a compra por licitação, a Lei nº 11.947/09 determina que, na viabilização da alimentação escolar, municípios e estados apliquem, no mínimo, 30% do recurso financeiro repassado pelo FNDE na compra de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar, dando-se prioridade aos assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009).

Essa prerrogativa constituiu o direito dos agricultores familiares em fazer parte do mercado institucional, ampliando as oportunidades de comercialização da produção agrícola, exceto quando houver a impossibilidade de emissão do documento fiscal por parte dos fornecedores, a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios e condições higiênico-sanitárias inadequadas (BRASIL, 2009). O disposto no Artigo 14 é reforçado pela exigência de que o cardápio deve contemplar a oferta de, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana, privilegiar a aquisição de produtos agrícolas produzidos localmente e, de preferência, orgânicos e agroecológicos. Essas exigências favorecem a qualidade da alimentação escolar e a dinâmica econômica local.

No entanto, sua execução tem gerado diversos desafios a serem superados tanto pelos gestores públicos como pelos agricultores familiares. Dispondo de normas e diretrizes, a Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013 regulamenta o Artigo 14 da Lei nº 11.947/09, estabelecendo os aspectos burocráticos que devem ser considerados no processo de compra e venda de produtos alimentícios da Agricultura Familiar para a alimentação escolar. Os produtos são comprados com dispensa de licitação, no entanto, o processo operacional de compra e venda de produtos da agricultura para a alimentação escolar envolve diversas etapas, as quais ocorrem simultaneamente e em sequência.

Para que o agricultor familiar, individual ou coletivo, seja fornecedor do PNAE é preciso que o mesmo disponha da Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP, documento que comprova o enquadramento normativo do público beneficiário (BRASIL, 2013). A apresentação de propostas por parte dos agricultores interessados deve ser feita através do Projeto de Venda, o qual pode ser elaborado individualmente, através de grupo formal ou grupo informal (BRASIL, 2013).

A execução da Lei supõe a interação entre os atores envolvidos (gestores públicos, representantes das organizações da agricultura familiar, agricultores familiares, técnicos de órgãos de assistência técnica dentre outros) para que seja discutido e acordado em conjunto o cardápio, o preço dos produtos, a qualidade, forma de apresentação e embalagem dos produtos a serem vendidos,

⁷ Os alimentos eram comprados vias licitação, estocados em Brasília e distribuídos para todas as escolas, em todo o território brasileiro (BRASIL, 2013⁷).

cronograma de entrega, chamada pública, projeto de venda e mais outras etapas e instrumentos importantes no processo. A gestão do PNAE deve ser feita através do acompanhamento e fiscalização da sociedade, por meio do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público (BRASIL, 2013).

No exercício 2014, o orçamento previsto do PNAE é de mais de R\$3,5 bilhões destinados a atender cerca de 43 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos (BRASIL, 2014?). Nos termos da Lei nº 11.947/09, no mínimo 30% desse valor (R\$1,05 bilhão) devia ser investido na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Na prática, isso significaria a inserção de, no mínimo, 52.500 mil unidades de produção familiar no mercado institucional da alimentação escolar, caso a legislação fosse cumprida em relação aos 30%.

De acordo com Saraiva et al. (2013), em 2010, ano em que a Lei nº 11.947/09 entrou em vigor, 47,4% dos municípios brasileiros que prestaram conta do recurso do FNDE, realizaram aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares para a alimentação escolar. A Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE) avalia que, em 2011, 58,4% dos municípios brasileiros que prestaram contas do recurso recebido do FNDE para a alimentação escolar declararam ter comprado gêneros alimentícios da Agricultura Familiar. Em relação ao exercício 2012, o percentual foi de 67,2%.

A partir da análise dos pareceres conclusivos emitidos pelos CAE's dos municípios que prestaram contas do exercício 2010, Saraiva et al. (2013) observaram que a não aplicação dos 30% do recurso na compra de produtos da Agricultura Familiar deve-se, principalmente, à inviabilidade de fornecimento regular e constante por parte dos agricultores fornecedores (21,10% das justificativas) e a outros motivos (32,90%), dentre os quais: falta de interesse dos agricultores, demora da Prefeitura em elaborar a chamada pública e falta de oferta de produtos devido os agricultores já destinarem todos os gêneros para o PAA. Nos pareceres das regiões Sudeste (44,65%), Centro-Oeste (41,56%) e Sul (21,20%), os relatos foram mais recorrentes no item 'Outros', enquanto as regiões Norte e Nordeste apresentaram os maiores percentuais (33,04% e 29,33%, respectivamente) para o item 'Inviabilidade de fornecimento regular e constante de alimentos' (SARAIVA et al., 2013). Diante dos resultados encontrados em sua pesquisa, as autoras analisam que é preciso avançar na interlocução entre quem compra e quem vende os produtos, bem como no planejamento dos cardápios.

Os resultados preliminares apresentados por Saraiva et al. (2013) e pela equipe da CGPAE mostram que, ao longo dos anos, em todas as regiões brasileiras, houve aumento do percentual de municípios que estão comprando produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar. As mudanças no percentual de municípios indicam que, paulatinamente, os gestores públicos estão procurando cumprir a legislação em relação ao PNAE. Com a mudança na estrutura de prerrogativas, mudou-se, de certa forma, a estrutura de poder vigente (DAHRENDORF, 1992). Todavia, como essa política (mercados institucionais) é relativamente nova para as estruturas de Governo que estão relacionadas à sua implementação, tais como ministérios, secretarias estaduais e municipais, setores de compras, escolas, empresas de assistência técnica, dentre outros, bem como os agricultores familiares e suas representações, compreende-se que os atores envolvidos em sua operacionalização estão aprendendo a executá-la em nível local.

Apesar de incluir a Agricultura Familiar como público, a aquisição de produtos para alimentação escolar traz uma série de exigências burocráticas, cujo cumprimento depende da adequação dos interessados às normas que regulamentam a possibilidade de venda e o cumprimento de contrato. Para que os agricultores sejam fornecedores devem atender a determinados quesitos pré-estabelecidos na Lei 11.947/09, tais como dispor de DAP, certificação da inspeção sanitária (para os casos de fornecimento de produtos processados), documento fiscal, regularidade e escala de produção. Em vista disto, a execução deste programa requer a mobilização de outras ações de intervenção, como regularização fundiária, assistência técnica, infraestrutura, educação alimentar, emissão de DAP dentre outras. Essa característica sofisticada sua operacionalização e demonstra que é necessário um conjunto de prerrogativas e de provimentos para a efetivação do acesso ao mercado da alimentação escolar. Além da burocracia, o processo de compra e venda dos produtos da Agricultura Familiar no âmbito de

mercados institucionais é complexo por envolver diversos tipos de ações relacionadas à potencialização da produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos no município.

Os trabalhos que abordam a aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar mostram que essa prática tem dinamizado a sociedade local. Como aspectos positivos, vale destacar a inserção dos agricultores em novos mercados, valorização da produção de alimentos, reconstrução de cadeias alimentares curtas, contribuições com a segurança alimentar dos agricultores fornecedores e do alunado atendido (TURPIN, 2008; TRICHES; SCHNEIDER, 2010a, 2010b; TRICHES; SCHNEIDER, 2012).

Por outro lado, esses estudos também apontam que as principais dificuldades na execução da política são a falta de compreensão da legislação e dos aspectos burocráticos de sua operacionalização; falta de organização dos agricultores para cumprirem as exigências legais e o contrato e a falta de vontade política (TRICHES; SCHNEIDER, 2010a; TRICHES; SCHNEIDER, 2012; SARAIVA et al., 2013)⁸.

Segundo apontam Turpin (2008) e Triches e Schneider (2010; 2012), apesar dos aspectos positivos na execução da lei, é preciso, por um lado, maior investimento estatal na viabilização da aquisição dos produtos, como infraestrutura e logística, e, por outro, é preciso organização da produção dos agricultores para seguir o contrato de entrega.

3 Agricultura familiar e políticas públicas: qual o caminho para usufruto das prerrogativas de cidadania?

Contrapondo o modelo convencional de compras de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, a criação da Lei nº 11.947/09 pode ser considerada instrumento diferencial no processo de intervenção estatal no rural, fortalecendo a inclusão de questões ainda marginais no debate sobre Desenvolvimento, como segurança alimentar e nutricional, valorização da produção agrícola local, participação, descentralização e desenvolvimento sustentável. Além de fortalecer no ambiente escolar a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável, privilegia a inserção mercantil e social da Agricultura Familiar.

A partir de Dahrendorf (1992), é possível analisar que o direito de acesso dos agricultores familiares ao mercado institucional se constitui em prerrogativa obtida com a nova lei. Uma vez que esse direito é legalizado e legitimado, supostamente ampliam-se as chances de vida dos agricultores contemplados devido à possibilidade de geração de renda propiciada pela inserção dos mesmos ao novo mercado e pelo reconhecimento social dessa categoria como produtora de alimento. Esta é, pois, uma forma de democratizar o acesso a recursos de políticas públicas, uma vez que as opções são disponibilizadas pelo gestor público através da demanda da compra. No entanto, o usufruto das opções depende das condições estruturais para o entendimento da demanda, e isso inclui a capacidade de mobilização, negociação e de apropriação dos procedimentos burocráticos.

Vale ponderar que, se por um lado essa política pública diferencia a Agricultura Familiar de outras categorias não contempladas por essas prerrogativas, atribuindo-lhe o privilégio da venda, por outro não diferencia as diversas formas familiares de produção agrícola no acesso a esse mercado⁹. Por sua concepção universalista, pode ser que boa parte dos agricultores enquadrados como familiares perante a Lei não usufruam o direito de vender para os gestores públicos por não se adequarem ao padrão exigido na operacionalização da compra. As possíveis desconjunções no processo estão na interface entre organização produtiva e social local e a organização social e produtiva requerida na implementação da política pública. Elas expressam as imbricações entre as lógicas que orientam o

⁸ Como exemplo, vale citar o estudo realizado por Triches e Schneider (2012) nos municípios de Rolante e Dois Irmãos, ambos situados no estado do Rio Grande do Sul. Os autores observaram que três fatores influenciam diretamente no processo de aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar: a burocracia dos trâmites, a organização dos agricultores e a formalização das agroindústrias.

⁹ Tal como observou Turpin (2009) e Triches e Schneider (2012), o acesso dos agricultores ao mercado institucional é dificultado pela burocracia.

modo de organização local e a lógica modernizante inerente à racionalidade burocrática que aparenta reger a inserção dos agricultores nos mercados institucionais.

Nesse contexto, se por um lado a redução da desigualdade social poderia ocorrer porque as prerrogativas são ampliadas, por outro os mecanismos de acesso formam uma nova estrutura de poder que condiciona o exercício dos direitos às diversas normas que devem ser cumpridas. É nesse sentido que “as prerrogativas traçam fronteiras e constituem barreiras. Isto quer dizer que, em princípio, não há nada de gradual sobre elas; meio ingresso quer dizer ingresso nenhum.” (DAHRENDORF, 1992, p. 27).

Os dados apresentados por Saraiva et al. (2012) mostram que a regulamentação da Lei, tal como é posta, parece exigir um dado perfil de agricultores fornecedores, principalmente no que diz respeito à oferta de produtos e regularidade de entrega. Na situação do PAA, programa que assim como o PNAE prioriza a compra de gêneros alimentícios de segmentos específicos da agricultura familiar e/ou os mais empobrecidos, os estudos de Delgado, Conceição e Oliveira (2005) e de Grisa (2012) apontam que os gestores públicos têm encontrado dificuldades para incorporar o público prioritário (assentados, indígenas e quilombolas).

Esses resultados apontam para a característica ambígua e contraditória da prerrogativa: de um lado incentiva a profissionalização dos agricultores no sentido de organização das atividades produtivas e o cooperativismo, por outro, em decorrência das exigências burocráticas e de padrão de produção (escala, regularidade e uniformidade), pode ser excludente ao reproduzir a lógica de políticas modernizantes que, historicamente, não foram usufruídas por agricultores pouco capitalizados ou menos organizados. Se isso ocorre, a aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar pode refletir processos similares aos desencadeados pela modernização da agricultura por tender a padronizar o comportamento dos agricultores.

Os desafios existentes demonstram que o processo de implementação da referida lei ainda está em curso. Os estudos citados apontam incipiente diálogo entre atores envolvidos no processo, o que pode comprometer os pressupostos estabelecidos na construção da política. No entanto, também apontam para mudanças paulatinas na organização social e produtiva dos agricultores em âmbito local e regional, tais como a emergência de cooperativas, associações e agrupamentos informais, mudanças nas atividades produtivas e na comercialização dos produtos. Dessa forma, a participação dos agricultores familiares nos mercados institucionais não pode ser considerada apenas no contexto da geração de renda, uma vez que a aquisição de produtos não está relacionada apenas ao mercado. O reconhecimento social dos agricultores familiares como produtores de alimentos e a apropriação do direito é processual.

Com a aprovação da Lei nº 11.947/09, os agricultores familiares ocuparam nova posição na luta por maiores chances de vida e ao usufruto da condição de cidadão. Para Dahrendorf (1992, p. 47), a cidadania é “um papel social real” que se estrutura em um conjunto de direitos e obrigações. Seguindo essa perspectiva, a cidadania resulta da inclusão do indivíduo na sociedade a qual pertence. Por sua vez, essa inclusão ocorre através da interseção entre participação política, do reconhecimento social e do acesso aos recursos de políticas públicas (DAHRENDORF, 1992; SEN, 2000). Desta forma, o exercício da cidadania incide na valorização de um determinado modo de vida e no sentimento de pertencimento à sociedade.

No entanto, apesar das prerrogativas dispostas na referida lei transpassarem barreiras historicamente constituídas, como a Lei de Licitações, é preciso analisar se novas barreiras de privilégios foram construídas com a nova lei e se as privações decorrentes das antigas estruturas de prerrogativas foram superadas.

Considera-se que os programas públicos de aquisição de alimentos favorecem não somente a inclusão da Agricultura Familiar em mercados institucionais, mas também têm corroborado para a democratização da distribuição de recursos públicos. Conforme demonstram os estudos de Turpin (2009), Grisa (2012) e Triches e Schneider (2010a; 2010b; 2012), as mudanças nas estruturas de prerrogativas que orientavam o processo de compras públicas têm ocasionado transformações nas formas de produção e consumo de alimentos, mostrando-se como alternativa de mercado para os agricultores familiares e de opção de alimentos para os consumidores.

Na situação do PNAE, o usufruto do direito ao recurso da política pública perpassa pelo reconhecimento social e político do público beneficiado, pela mobilização dos agricultores, pelo

conhecimento do processo de compra, pelo diálogo entre os atores envolvidos e pela vontade política do gestor público. Em vista dos limites e dos desafios apontados nos estudos sobre a inserção de produtos da Agricultura Familiar nos mercados institucionais, é preciso problematizar o comprometimento dos gestores públicos como condição *sine qua non* para o cumprimento da legislação, pois essa decisão é mais que uma decisão política de valorização da Agricultura Familiar. Essa decisão expressa o reconhecimento da necessidade de melhorar a alimentação escolar e a importância de se discutir a produção sustentável de alimentos (para garantir o abastecimento do município) e a organização produtiva como instrumentos de cidadania.

O cumprimento da Lei permite verificar as características da produção agrícola nos municípios e seu potencial, podendo apontar limites e os desafios a serem superados. Por outro lado, as características locais contribuem para que seja rediscutida a regulamentação normativa do acesso ao direito. No caso do PNAE, a operacionalização da política pública requer investimento dos gestores públicos e dos agricultores familiares na compreensão e discussão dos vários temas inerentes à sua efetivação, como organização social, organização da produção, implantação de agroindústrias, legislação sanitária e legislação ambiental. Os estudos apresentados apontam que é necessário ainda avançar na compreensão da legislação que regulamenta o processo de inserção dos produtos da Agricultura Familiar na alimentação escolar em nível local

Considerações finais

A dificuldade em discutir cidadania no âmbito das políticas públicas está em definir a contendo o que seria ser cidadão e como exercitar tal condição em sociedades nas quais parece haver descompasso entre ter direito e acessar o direito que se tem. A aquisição estatal de produtos da Agricultura Familiar foi uma importante conquista dessa categoria no acesso aos recursos de políticas públicas. Além de inovadora, no sentido de criar uma nova estrutura de prerrogativas no processo de compras estatais, fortaleceu o papel dos agricultores familiares no abastecimento alimentar da sociedade brasileira. No entanto, os estudos sobre a aquisição de gêneros alimentícios dos agricultores familiares para alimentação escolar mostram que, apesar do PNAE possibilitar o acesso destes ao mercado institucional, o processo é dificultado pela burocracia.

Se, por um lado, a aparente redução da desigualdade social ocorre porque as prerrogativas são ampliadas, por outro, os mecanismos de acesso formam uma nova estrutura de poder que condiciona o exercício dos direitos às diversas normas que devem ser cumpridas. Deste modo, a cidadania representa além de um conjunto de prerrogativas, uma vez que a condição de cidadão está relacionada a fatores políticos, sociais e também econômicos.

Não é apenas a inexistência de prerrogativas que limita o acesso igual a oportunidades. O desfrute dos direitos básicos está relacionado aos provimentos dos quais dispõem os indivíduos, uma vez que o provimento representa a pré-condição para se acessar as oportunidades, o que aponta para a necessidade de se problematizar a efetividade das políticas em nível local.

Referências

BELIK. W. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Apresentação**. 2014?. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 10 mai. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de jun. 2009. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013**. 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em: 27 junh. 2013.

DAHRENDORF, R. **O Conflito Social Moderno**: Um ensaio sobre a política da liberdade. São Paulo: Zahar. Universidade de São Paulo, 1992.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R; OLIVEIRA, J. J. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Texto para a discussão nº. 1145, Brasília (DF): IPEA, 2005.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília (DF): CONDRAF/NEAD, 2010, p. 28-78.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2006, Agricultura Familiar, primeiros resultados**: Brasil, grandes regiões e estado de Federação. 2009. Rio de Janeiro, IBGE: 2009. 265p. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2013.

GRISA, C. **Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil**: produção e institucionalização das idéias. 2012. 280f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura). Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2012.

KAGEYAMA, A.; GRAZIANO DA SILVA, J. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. **Estudos econômicos**, v. 13, n. 3, p. 537-559, 1983.

MÉNDEZ, M. T. Oportunidades de vida: el significado de las ligaduras en el liberalismo de Ralf Dahrendorf. **Revista Interdisciplinar de Filosofia**. Málaga, Espanha, v. 6, p. 161-180, 2001.

MIELITZ NETTO, C. G. A. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Org.). **Análise comparada de políticas agrícolas**: uma agenda em transformação. 1ªed. Rio de Janeiro: CIRAD/Mauad X, v. 1, p. 221-251, 2011.

_____; MASSUQUETTI, A. O novo padrão de financiamento da agricultura brasileira. **Estudos do CEPE (UNISC)**, Santa Cruz do Sul, v. 9/10, p. 109-125, 1999.

NEVES, D. P. **Os Fornecedores de Cana e o Estado Intervencionista**: estudo do processo de constituição social dos fornecedores de cana, no contexto de intervenção do Estado e da consolidação da interdependência entre agricultura e indústria, na região açucareira de Campos (RJ). Niterói: Ed. UFF, 1997.

ROCHA, C. Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil. In: **Development Policy Review**, v. 27, n. 1, p. 51-66, 2009.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice**. O social e o político na transição pós-moderna. São Paulo: Cortez, 1995.

SARAIWA, E. B.; et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. v. 18, n. 4, p. 927-935. ISSN 1413-8123. 2013.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TRICHES, R. M; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRJ), v. 20, p. 66-105, 2012.

_____. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Revista Saúde e Sociedade**. [online]. v. 19, n. 4, p. 933-945. ISSN 0104-1290. 2010a.

_____. Reconstruindo o elo perdido: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 17, p. 1-15, 2010b.

TURPIN, M. E. **A Alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia da segurança alimentar**. Ano. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2008.

POLÍTICAS PÚBLICAS NO URUGUAI EM TEMPOS DE MUJICA – O IMPACTO DA LEGALIZAÇÃO DO ABORTO E DA MACONHA SOBRE A MÍDIA DIGITAL BRASILEIRA

Décio Fernando Moraes Ferrari¹

Geraldo Magella Neres²

Resumo: Este artigo visa analisar o impacto de algumas políticas públicas adotadas durante a gestão de José Mujica, no Uruguai, sobre o a mídia digital brasileira, enfatizando a descriminalização do aborto e a regulamentação da maconha. A onda de medidas liberais iniciadas por Mujica no atual governo teve repercussão mundial, sobretudo com a aprovação das leis nº 18.987, de 22 de outubro de 2012 (lei do aborto), e nº 19.172, de 06 de maio de 2014 (lei da maconha). Consequentemente, é neste ponto que o presente trabalho se concentra, analisando a repercussão dos dois projetos de leis na mídia brasileira e sua influência sobre o movimento de ativistas. Os poucos dados referentes ao primeiro balanço de tais medidas são positivos, observando-se que, no caso do aborto, os dados divulgados pelo governo em 2014 indicam que não houve nenhuma morte decorrente do processo no serviço de atendimento público. No tocante ao caso da legalização da maconha, não existem dados disponíveis, pois a lei só começará a ser aplicada a partir do ano que vem.

Palavras-chave: Uruguai; Políticas Públicas; Regulamentação da maconha; Aborto.

Abstract: This article acclaims to analyze the impact of some public policies adopted during the administration of José Mujica in Uruguay, emphasizing the decriminalization of the abortion and the regulation of the marijuana, about the Brazilian digital media. The wave of liberal measures initiated by Mujica in your government has global repercussion, especially with the approval of the laws 18.987 (lei of the abortion) and 19.172 (lei of the marijuana). Consequently, is in this point where this study focuses, analyzing the repercussion of those law projects in the Brazilian digital media and your influence about the activists movements. The few data about the first assessment of those measures are positives; looking up in the case of the abortion, the released data for the government in 2014 indicate that there was no death in the procedure of the public care service. In the case of the regulation of the marijuana, no data are available yet, because the law will only start to be effective applied in 2015.

Keywords: Uruguay; Public Policies; regulation of the marijuana; Abortion.

Introdução

Ao chegar ao poder em 2009, caracterizando-se como o segundo presidente eleito pelo partido da Frente Ampla, o ex-tupamaro José Mujica tinha em suas mãos um país confiante e duas tarefas principais a serem cumpridas em seu mandato. A primeira seria a universalização das políticas públicas ao conjunto da sociedade uruguaia, e a segunda seria ampliar a participação popular nos mecanismos institucionais de consulta democrática.

O país, que, outrora, fora considerado pelos analistas políticos como uma das democracias mais consolidadas do continente, também ganhou destaque em seu posicionamento liberal no plano dos

¹ Mestrando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: ferrarifernando@live.com

² Doutor em Ciências Sociais e docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). E-mail: geraldomagellaneres@yahoo.com.br

costumes. Prova disso é que o pequeno país latino-americano, espremido entre Brasil e Argentina, foi o primeiro da região a legalizar o divórcio a pedido da mulher, ainda nos anos de 1950. E, recentemente, no próprio governo de José Mujica, o Legislativo uruguaio instituiu o “casamento igualitário”, equiparando o casamento entre heterossexuais e homossexuais. Neste quesito, Argentina e Uruguai aparecem na vanguarda latino-americana na garantia dos direitos das minorias sexuais. A Argentina aprovou uma lei semelhante ainda em 2010 e o Uruguai em 2013.

Como militante ativo do Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros nas décadas de 1960 e 1970, José Mujica foi preso e amargou treze anos de encarceramento nas piores condições possíveis, mas, ainda assim, não perdeu seus ideais revolucionários juvenis. Com o fim do império das ditaduras militares sobre a região, movimento iniciado a partir de meados da década de 1980, o Uruguai também volta a restaurar as instituições democráticas. É neste processo de redemocratização, ainda durante a vigência das políticas neoliberais, em que varreram o subcontinente de ponta a ponta durante a década de noventa, que José Mujica volta a participar da vida política. Segundo Sérgio Israel (2010, p. 14) o retorno efetivo de Mujica à vida política se dera através de um acontecimento inusitado. A sua visibilidade política teria sido facilitada pelo evento ocorrido no ano de 1994, no qual Mujica embarca num ônibus portando uma placa contra a lei que previa regular e privatizar o setor de Usinas de Transmissões Elétricas (UTEs). Tal qual uma fênix, o velho guerrilheiro renascia das cinzas para o centro do debate político nacional, mas, agora, para fazer política dentro dos marcos da legalidade democrática e suportado pelo apoio das massas populares.

A partir daquele momento, Mujica, que já era deputado, inicia efetivamente a sua ascensão política. Com efeito, ele é eleito senador em 1999, foi indicado ao cargo de ministro da Agricultura e Pesca em 2005 e, culminado sua carreira, é escolhido Presidente da República em 2009. O Uruguai encontrado por Mujica no início da segunda década do século XXI já havia passado pelo processo de transição democrática, sobrevivido às adversidades impostas pelas políticas neoliberais, e precisava aprofundar as políticas sociais já adotadas pelo seu antecessor, Tabaré Vázquez, que fora presidente do Uruguai de 2005 a 2010. Aqui, a mística do ousado guerrilheiro do passado é ampliada pela simplicidade da personalidade do presidente, o qual conquista imediatamente a simpatia do povo uruguaio e contribui decisivamente para o enfrentamento das questões polêmicas que marcaram o governo de Mujica.

O objetivo básico deste artigo consiste em investigar o impacto que a aprovação das leis do aborto (Lei nº 19.987/2012) e da maconha (Lei nº 19.172/2014) exerceu sobre alguns setores da mídia digital brasileira. De modo mais específico, o nosso interesse é aferir a reação dos meios de comunicação digital brasileiros à aprovação destas leis polêmicas, visto que, no Brasil, é perceptível uma forte resistência em discutir e legislar a respeito destes temas.

Esta resistência ficou muito evidente na última campanha às eleições presidenciais brasileiras de 2014. Apesar do reconhecimento popular cada vez mais generalizado acerca da ineficácia das políticas de repressão ao aborto e ao tráfico de drogas – afinal, mesmo com a existência de uma legislação draconiana e da vigência de uma verdadeira guerra às drogas, o aborto clandestino continua aumentando e o consumo de drogas nunca foi tão grande como nos dias de hoje –, estas questões continuam sendo discutidas apenas no âmbito da repressão. E, assim mesmo, quando são discutidas! Poucos foram os candidatos à presidência do país que ousaram discutir estas questões em profundidade, superando os limites estreitos do proibicionismo e da repressão para apreendê-las no âmbito de políticas públicas de saúde. Os candidatos ligados aos grandes partidos, seja à direita seja à esquerda, ignoraram olímpicamente estas questões polêmicas, ou recorreram a fórmulas generalistas para a sua solução. As poucas exceções à regra ficaram por conta dos partidos “nanicos”, como foi o caso do PSOL, PV e PCB, os quais romperam com a atitude de avestruz adotada por parte da sociedade brasileira e de seus representantes políticos (que fingem que as políticas de repressão efetivamente funcionam), reconhecendo a existência destes problemas sociais (aborto clandestino e tráfico de drogas) e propondo políticas alternativas de regulação jurídica capazes de romper com a lógica perversa do proibicionismo.

1 Conhecendo um pouco melhor as polêmicas leis do aborto e da maconha

1.1 A Lei nº 18.987/12, ou “lei do aborto”

A luta pela legalização do aborto no Uruguai é bastante antiga. É bom lembrar que, por um curto período de tempo, que vai de 1934 a 1938, o aborto foi considerado legal no país. Naquele momento, o pioneirismo do Uruguai era notável, se considerarmos que era o único país latino-americano a legalizar o aborto (Cuba só viria a fazer o mesmo já na década de sessenta). Além disto, no plano mundial, o Uruguai formava o seleto grupo de três países, constituído, além de si mesmo, por Rússia (1920) e Catalunha (1936), que aceitara o desafio de legalizar uma prática que, mesmo proibida, nunca fora erradicada. Entretanto, em função da modificação interna da correlação de forças, a pressão exercida pelos partidos conservadores e por uma parcela da Igreja Católica foi vitoriosa ao por fim a esta primeira experiência histórica de legalização através da instituição da Lei nº 9.767/12 (SAPRIZA, 2011, p. 21).

A retomada da discussão sobre a necessidade de se resolver o problema social causado pela existência do aborto clandestino no Uruguai foi favorecida pela chegada do partido da Frente Ampla ao poder. Esta coalização heterogênea de forças de esquerda – a qual junta comunistas, socialistas, progressistas em geral e católicos independentes – entendeu que era hora de colocar as cartas na mesa. O grande trunfo da Frente Ampla foi tratar o aborto como uma questão de saúde pública, superando, assim, a discussão moralista e moralizante, que sempre inviabilizava qualquer discussão racional da questão. Esta sensibilidade no encaminhamento da discussão favoreceu a ampliação do consenso entre perspectivas antagônicas e possibilitou angariar o apoio da maioria dos uruguaios à aprovação da Lei nº 18.987/12.

A preocupação em abordar racionalmente a questão do aborto permeia, integralmente, o “espírito” da Lei nº 18.987/12. Distinguindo-se de outras experiências mais radicais que ampliaram o acesso ao aborto, a legalização introduzida no Uruguai funciona mais como uma “política pública de redução de danos”. Em primeiro lugar, o aborto não é concebido como parte da política de controle de natalidade, mas como um direito individual da mulher de decidir, conscientemente, sobre a maternidade. No caso uruguaio, os princípios gerais da lei consistem em que

El Estado garantiza el derecho a la procreación consciente y responsable, reconoce el valor social de la maternidad, tutela la vida humana y promueve el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población, de acuerdo a lo establecido en el Capítulo I de la Ley Nº 18.426, de 1º de diciembre de 2008. La interrupción voluntaria del embarazo, que se regula en la presente ley, no constituye un instrumento de control de los nacimientos (URUGUAY, 2012, s/p.).

Em segundo lugar, a lei uruguaia estabelece um limite cronológico para a realização do aborto. Com a aprovação da Lei nº 18.987/12, a legalização do aborto fica assegurada, desde que o procedimento seja realizado durante as primeiras doze semanas de gestação, pois, em estados mais avançados, continua valendo a normativa do Código Penal Uruguaio vigente, o qual proíbe a interrupção da gestação (URUGUAY, 2012).

O fato da normativa não pretender atuar como um mecanismo de controle de nascimentos por parte do Estado é um fator que merece destaque, visto que alguns grupos mais conservadores utilizaram tal argumento para expor sua objeção à lei, alegando que esse era o objetivo da proposta *frenteamplista* ao descriminalizar o aborto.

No tocante aos requisitos para a interrupção voluntária da gravidez, a Lei prevê, no artigo 3º que, dentro das 12 semanas, a mulher que tiver a intenção de realizar o aborto deve procurar o Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), o qual se encarregará da operacionalização do procedimento. No entanto, existe um esquema de mediação, que se inicia já no primeiro contato da mulher com o sistema de saúde, e que tem a função de evitar decisões intempestivas ou unilaterais. A primeira etapa é representada por uma consulta inicial na qual a mulher deve expor suas motivações para reivindicar o

direito ao aborto. O mapeamento inicial visa identificar se estas motivações decorrem de razões de penúria econômica, social ou familiar, capazes de serem sanadas através da intervenção da assistência social pública (URUGUAY, 2012).

Após o primeiro contato médico, a gestante é encaminhada para uma nova consulta, sendo agora atendida por uma equipe multidisciplinar, formada por um ginecologista, um especialista em psicologia e outro profissional da área social. Esta equipe tem a função de esclarecer a mulher sobre as condições da Lei, bem como sobre as implicações de um aborto, expondo, ainda, as medidas alternativas que poderiam viabilizar a continuidade da gestação. Neste sentido, como já adiantado, o aborto aparece como última alternativa, ou seja, depois de esgotadas as demais possibilidades de apoio socioeconômico por parte do Estado ou de encaminhamento da criança para adoção. Após o atendimento, a mulher terá um prazo de reflexão mínimo de cinco dias para que possa decidir sobre a decisão de levar adiante o procedimento abortivo.

As exceções previstas no artigo 6º, ressaltados os artigos 2º e 3º, se darão apenas nas seguintes circunstâncias:

- a) Cuando la gravidez implique un grave riesgo para la salud de la mujer. En estos casos se deberá tratar de salvar la vida del embrión o feto sin poner en peligro la vida o la salud de la mujer;
- b) Cuando se verifique un proceso patológico, que provoque malformaciones incompatibles con la vida extrauterina.
- c) Cuando fuera producto de una violación acreditada con la constancia de la denuncia judicial, dentro de las catorce semanas de gestación (URUGUAY, 2012, s/p.).

A Lei ainda prevê que o Ministério da Saúde seja responsável por elaborar as estatísticas referentes à operacionalização do atendimento, como as primeiras consultas, número de mulheres que levaram adiante ou não o aborto após o contato com a equipe interdisciplinar, bem como os nascimentos provenientes de uma possível desistência de interrupção da gestação (URUGUAY, 2012). Por fim, a Lei estabelece que as únicas beneficiárias da mesma sejam cidadãs uruguaias ou naturalizadas, desde que comprovada residência de, no mínimo, um ano no país.

A análise da Lei referente à interrupção voluntária da gravidez deixa bastante evidente que o seu objetivo fundamental é a diminuição de danos decorrentes da prática clandestina do aborto. Ou seja, a legalização do aborto tem a função precípua de diminuir o sofrimento das mulheres, de evitar mortes desnecessárias e de garantir o direito das mulheres uruguaias de decidirem, conscientemente, sobre política reprodutiva. Na letra da Lei, o aborto é concebido como uma questão de saúde pública que deve ser enfrentada pelo Estado. Embora, em termos absolutos, o número de abortos praticados no Uruguai seja um dos mais baixos do continente, considerando-se a sua pequena população, podemos julgar preocupantes os cerca de 33.000 mil abortos clandestinos realizados em 2002 (SANSEVIERO et al., 2003, p. 174). Para a obtenção dos dados, os autores levaram em conta três tipos de dados: os relatórios dos nascidos vivos, altas hospitalares por questões que envolvam a interrupção da gravidez e dados de clínicas clandestinas para a realização da prática.

1.2 A Lei nº 19.172/14, ou “lei da maconha”

O objetivo proposto pela Lei nº 19.172, promulgada em 20 de dezembro de 2013 e aprovada em 06 de maio de 2014, é bastante preciso logo em seu primeiro artigo: estabelecer a normativa jurídica aplicável ao controle e regulação de toda cadeia produtiva da *Cannabis* psicoativa por parte do Estado. Isto equivale a regulamentar a importação, exportação, plantação, cultivo, colheita, produção, aquisição, armazenamento, comercialização, distribuição e uso da *cannabis* psicoativa, ou *marijuana*, e seus derivados em território nacional, com o prazo de cento e vinte dias para entrar em vigor (URUGUAY, 2014).

No tocante à regulamentação, a Lei estabelece a permissão da compra e consumo da *Cannabis*, desde que adquirida em farmácias credenciadas, com o limite de 10 gramas semanais e apresentada sob

a forma não prensada (a *Cannabis* psicoativa é constituída principalmente pelos tecidos florais da planta). Já que o objetivo da Lei é regulamentar, e não difundir o consumo da *Cannabis*, fica também proibida qualquer forma de publicidade veiculada pelos meios de comunicação, seja na imprensa escrita, rádio, TV ou cinema. A proibição por parte do Estado de qualquer forma de publicidade relacionada à *Cannabis* e seus derivados demonstra o real objetivo do governo ao criar a Lei: combater o tráfico de drogas e seus impactos diretos e indiretos sob a sociedade uruguaia.

Com o intuito de controlar a produção e o consumo da *Cannabis* o governo estabelece juridicamente que toda a referência à droga, como produção, industrialização e distribuição, será controlada pelo Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), um órgão criado unicamente para tal finalidade, que assume a responsabilidade pelo credenciamento e concessão do direito de comercialização para pessoa física ou jurídica da *Cannabis* psicoativa em território nacional. O IRCCA tem, ainda, por objetivo:

promover y proponer acciones tendientes a reducir los riesgos y daños asociados al uso problemático de Cannabis y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley y la presente reglamentación, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales atribuidas a otros organismos y entes públicos (URUGUAY, 2014, s/p.).

A licença concedida pelo IRCCA estabelece que, dentre outros fatores, a mesma deve ser individualizada, estabelecendo a localização do plantio, bem como das demais etapas de produção e distribuição, a proibição de comercialização a terceiros não autorizados e declaração com a origem das sementes ou plantas. Para o registro junto ao IRCCA, o art. 5º assinala que é requerida pelo órgão a seguinte documentação:

- Cédula de identidad uruguaya;
- Ciudadanía legal o natural uruguaya o residencia permanente debidamente acreditada;
- Ubicación del lugar dónde se realizará el cultivo doméstico;
- Constancia de domicilio o factura de servicio público a nombre del interesado;
- Documentación acreditante de la calidad de propietario, arrendatario, poseedor o de cualquier otro título en virtud del cual se encuentre autorizado a ocupar el inmueble con destino a casa habitación donde se realizará el cultivo. (URUGUAY, 2014, s/p.).

Cabe ainda ao IRCCA a função de realizar um rígido controle de qualidade da *Cannabis* psicoativa, que deve chegar ao consumidor final em embalagens que impossibilitem a sua violação. A Lei, em seu artigo 4º, ainda regulamenta o denominado cultivo doméstico, no qual a pessoa física, que dever ser cidadão uruguaio ou residente naturalizado, pode cultivar até seis plantas por residência, desde que o montante anual da colheita não supere os 480 gramas (URUGUAY, 2014). Ao criar um órgão específico para a regulamentação da *Cannabis* psicoativa, o governo evita qualquer intervenção de outro setor governamental no processo, garantido, assim, uma autonomia deste mecanismo e prevenindo que outros setores sejam sobrecarregados e a lei acabe não sendo aplicada.

No que se refere à pessoa jurídica, a legislação prevê que os denominados “Clubes de Membresía” (destinados à produção e consumo coletivo da *Cannabis* psicoativa) devem ter registro junto ao Ministério da Educação e Cultura, e que, respeitadas suas normativas, tenham em sua nomenclatura o termo “Clube Cannábico”, devendo ainda serem compostos por, no mínimo, 15 e no máximo 40 membros, e que, dentro do grupo, não seja realizado o comércio da *Cannabis* psicoativa. Tais clubes objetivam, ainda, a socialização de seus membros, indo além do mero consumo de Cannabis, desenvolvendo, pois, atividades recreativas e socializadoras. A normativa ainda estabelece que cada clube poderá plantar, no máximo, 90 pés de *Cannabis* e distribuir até 480 gramas anualmente para cada membro (URUGUAY, 2014, art. 18).

No Capítulo 6º, artigos 35º e 36º, a Lei estabelece normas para o controle da venda da *marijuana* por parte das farmácias, reconhecendo-as como os únicos estabelecimentos permitidos a distribuir legalmente o produto aos cidadãos uruguaiois, desde que previamente cadastrados no *Registro del*

Cannabis. No tocante ao consumo da *Cannabis* psicoativa, as regras valem tal como para o consumo do tabaco, sendo vedado em espaços fechados de uso público, espaços abertos ou fechados destinados à saúde, ambientes sanitários, instituições educativas e esportivas, bem como espaços fechados de uso para o trabalho, tal como taxis, ônibus e outros meios de transporte públicos (URUGUAY, 2014).

A condução sob o efeito da *Cannabis* psicoativa também fica proibida, sendo considerado inapto o condutor que estiver sob o efeito de THC (tetrahydrocannabinol). O mesmo estabelece a lei para o trabalho, que proíbe o consumo da droga durante sua jornada ou em seu local de trabalho (URUGUAY, 2014, art. 41 y 42).

No Capítulo Oitavo, o qual se refere à origem das sementes e ao corte da *Cannabis*, os artigos 46° e 47° estabelecem que:

Art.46°: El IRCCA, en ejercicio de sus cometidos realizará en forma exclusiva la importación de semillas o esquejes para el cultivo de plantas de Cannabis psicoactivo para ser destinada a los Productores de Cannabis Psicoactivo para dispensación en Farmacias, a las personas físicas que cultiven en forma doméstica Cannabis psicoactivo y a los Clubes de Membrecía.

Art. 47°: La producción, y dispensación de semillas o esquejes para el cultivo de plantas de Cannabis psicoactivo podrá ser realizada por los Productores de Cannabis Psicoactivo para dispensación en Farmacias (artículo 5°, literal b de la Ley No. 19.172) que hubieren obtenido la licencia correspondiente que será otorgada por el IRCCA, siempre que hubieren abonado el costo de la misma (URUGUAY, 2014, s/p.).

Com tais medidas, o governo espera ampliar a atuação do IRCCA na fiscalização e controle da *Cannabis* dentro e fora do país, exercendo, assim, a autonomia estatal em todas as suas instâncias.

2 Primeiros dados sobre as duas leis e sua influência na mídia brasileira

Ao noticiar a aprovação da lei de Interrupção Voluntária da Gravidez e seus primeiros dados, os meios de comunicação *Web* brasileiros mostraram-se favoráveis, ainda que o mesmo não possa ser dito acerca da maioria dos comentários de visitantes dos sítios eletrônicos consultados, onde grande parte destes indivíduos dispara comentários raivosos e, em sua maioria, sem um embasamento científico, partindo apenas do senso comum, sem haver sequer uma compreensão superficial da Lei e uma análise mais profunda da questão de saúde pública no país.

Devido à recente aprovação da Lei, os dados estatísticos para uma análise mais efetiva ainda são escassos, mas os primeiros balanços mostram números positivos. Como o próprio “Pepe” declarou numa série recente de entrevistas, estas duas leis polêmicas representam uma tentativa para enfrentar os problemas da mortalidade de mulheres, decorrente da prática clandestina do aborto e da crescente violência por parte do tráfico de drogas no Uruguai. Em sua visão – e nisto ele é respaldado por uma crescente opinião pública internacional –, as políticas proibicionistas, centradas somente na repressão, são incapazes de solucionar tanto o problema do aborto clandestino como o aumento do consumo de drogas; sem contar os danos indiretos resultantes destas políticas, que estimulam a corrupção, o aumento da violência e o colapso do sistema penitenciário.

No tocante à Lei nº 18.987/12, os partidos tradicionais, opositores ao governo da Frente Ampla de José Mujica, convocaram em 2013 uma consulta popular para a realização de um possível referendo para decidir sobre a continuidade ou não da lei. Contudo, somente 232.841 mil uruguaios se posicionaram (8,8% do percentual de eleitores), número muito abaixo do mínimo necessário de 25% estipulado pela constituição uruguaia para uma nova instância de consulta, mantendo, assim, a Lei de Interrupção Voluntária da Gravidez vigente (REDAÇÃO, 2014). A oposição por parte dos partidos tradicionais foi o que vetou a proposta de Lei em 2008, já que a Frente Ampla, naquele momento, não possuía a maioria no Senado e acabou por não conseguir aprovar o projeto.

Segundo relatório da Mujer y Salud en Uruguay (MYSU) (2013, p. 14), no ano de criação da Lei, o Uruguai possuía uma média de nove abortos a cada mil mulheres entre 15 e 44 anos, tendo a Lei o objetivo de reduzir esse número e oferecer segurança às mulheres que, realmente, desejassem realizar o

procedimento médico de interrupção da gestação. O documento traz, ainda, um balanço do primeiro ano de introdução da nova Lei, destacando que os dados são positivos, pois, do total de 6.676 mil abortos legais realizados, não houve nenhum caso de morte, atingindo, assim, já neste primeiro ano, o princípio básico da Lei. O único óbito registrado foi o de uma uruguaia que, mesmo com a Lei vigente, optou por realizar o aborto na clandestinidade, e sofreu complicações médicas que a levaram morte.

Ainda que majoritariamente conservadora, a mídia brasileira teve boa receptividade quanto às duas leis uruguaias. Um exemplo disso pode ser identificado no sítio eletrônico “Opera Mundi”, que veiculou a seguinte notícia no Brasil: “Uruguai: em um ano, 6.676 abortos seguros foram realizados e nenhuma morte registrada”³. O colunista do sítio, Rafael Reis, apresenta o balanço da Lei sob a perspectiva de Leonel Briozzo, então subsecretário de Saúde Pública do Uruguai, destacando o seu otimismo em relação aos primeiros números pós-implantação do aborto legal. Por outro lado, também apresenta o ponto de vista de Pablo Abdala, um dos principais opositores da Lei, o qual questiona a aplicabilidade da mesma e acredita que a clandestinidade continua ocorrendo, agora mais do que antes, visto que não é necessário mais a mulher ir a uma clínica para obter os medicamentos abortivos (REIS, 2014, s/p.).

O colunista Salvador Schavelzon (2014) do sítio eletrônico “Carta na Escola” denomina as medidas tomadas por Mujica de leis progressistas, já que ousam romper com o moralismo católico encarquilhado, típico da América Latina. Juntamente com a personalidade peculiar de José Mujica, tais medidas foram as responsáveis por colocar o pequeno Uruguai no centro das atenções da mídia internacional. No caso da Lei nº 19.172/14, a repercussão foi ainda de maior amplitude, fato que decorreu da forma como o país propôs a regulamentação, ou seja, diferente de todos os casos de regulação do uso da maconha existentes no mundo⁴.

Considerações finais

Conclui-se, assim, que ambas as Leis foram recebidas de forma positiva pela mídia digital brasileira, ainda que, tanto na questão do aborto quanto na questão da regulamentação da *Cannabis*, o Brasil esteja atrasado em relação ao país vizinho.

No entanto, é interessante fazer outra constatação. Embora a perspectiva dos dois sítios digitais brasileiros analisados tenham sido favoráveis às polêmicas Leis uruguaias, fato que fica bastante evidente no posicionamento de seus articulistas, o mesmo não pode ser dito em relação aos comentários dos leitores. A maioria dos comentários postados é claramente contra as duas leis.

Este contraste ajuda a compreender a complexidade da opinião pública brasileira em relação ao aborto e à regulamentação do uso da *Cannabis*. Enquanto as parcelas mais intelectualizadas da população têm um posicionamento mais progressista, as parcelas menos intelectualizadas ainda defendem um posicionamento mais tradicional. Portanto, não foi gratuito o posicionamento ambíguo dos principais candidatos à presidência em 2014, mas sim um cálculo eleitoral muito bem fundamentado que traduzia o sentimento difuso de grande parte do eleitorado brasileiro, ainda preso às políticas proibicionistas e repressivas.

REFERÊNCIAS

ISRAEL, Sergio. **Mujica**: El florista presidente. Montevideo: BUSQUEDA-Editorial Fin de Siglo, 2010.

³ Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/34136/uruguai+em+um+ano+6.676+abortos+seguros+foram+realizados+e+nenhuma+morte+registrada.shtml>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

⁴ Algumas outras nações como Holanda, alguns estados dos Estados Unidos, Portugal, Espanha e Israel apresentam projetos distintos entre si e do próprio Uruguai, sendo o uso da *Cannabis*, na maioria dos casos, permitido apenas para fins medicinais.

MYSU, Mujer y Salud en Uruguay. **Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva, Informe 2013**. Montevideo: MYUS, 2013.

REDAÇÃO, Opera Mundi. Fracassa no Uruguai consulta para convocar referendo contra lei de aborto. **Opera Mundi**. 24 jun. 2013. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/29601/fracassa+no+uruguai+consulta+para+convocar+referendo+contra+lei+de+aborto.shtml>>. Acesso em: 18 dez. 2014.

REIS, Rafael. Uruguai: em um ano, 6.676 abortos seguros foram realizados e nenhuma morte registrada. **Opera Mundi**. 25 fev. 2014. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/34136/uruguai+em+um+ano+6.676+abortos+seguros+foram+realizados+e+nenhuma+morte+registrada.shtml>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

SANSEVIERO, R.; ROSTAGNOL, S.; GUCHÍN, M.; MIGLIÓNICO, A. **Condena, tolerancia y negación: el aborto en Uruguay**. Montevideo: Universidad para la Paz, Naciones Unidas, 2003.

SAPRIZA, Graciela. Historia de la (des)penalización del aborto en Uruguay. “Aborto libre”: la corta experiencia uruguaya (1934-1938). In: JOHNSON, Niki. et al. **(Des)Penalización del aborto en Uruguay - prácticas, actores y discursos: Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja**. Montevideo: CSIC, 2011.

SCHAVELZON, Salvador. Por que o Uruguai nos surpreende?: As leis aprovadas no governo de Mujica inspiram caminhos para superar velhos problemas. **Carta na Escola**. Set. 2013. Disponível em: <<http://www.cartanaescola.com.br/single/show/183>>. Acesso em: 15 out. 2014.

URUGUAY. Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Ley nº 19.172, de 22 de octubre de 2012. **Interrupción Voluntaria del Embarazo**. Montevideo: Ministerio de Salud Pública, 2012.

URUGUAY. Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Ley nº 18.987, de 06 de mayo de 2014. **Reglamentación de la Marihuana**. Montevideo: Ministerio de Salud Pública, 2014.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TELECOMUNICAÇÕES NOS GOVERNOS FHC E LULA¹

Fabiano Brito dos Santos²

Resumo: Neste trabalho, como objetivo geral, buscamos investigar se há, como se constroem e como se efetivam concepções distintas de 'regulação' no âmbito das políticas públicas e de gestão governamental entre os governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002) e Luís Inácio Lula da Silva – Lula (2003-2010). Para tanto, iremos proceder a uma investigação acerca do funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) no período histórico correspondente aos dois governos. Buscamos compreender, também, o desenvolvimento da política de regulação das telecomunicações brasileiras no governo FHC e suas (des)continuidades no governo Lula, os quais são fundamentais na elaboração desta pesquisa. Além disso, buscamos verificar se a regulação de telecomunicação é promovida pelo Estado a fim de estimular a competição nos mercados, bem como, verificar como este processo ocorre. Desse modo, tendo como suporte o aparato legal estabelecido e a identificação dos principais agentes definidores das políticas deste setor no Brasil, buscamos compreender como agem, quais os principais interesses, conflitos e projetos, e, por fim, buscamos elementos que auxiliem a compreensão da relação existente entre a Anatel (órgão estatal descentralizado) e o Governo Federal (enquanto agente transitório no Estado).

Palavras-chave: Políticas públicas; Regulação; Telecomunicações; institucionalismo histórico.

Abstract: In this study, the general objective, we seek to investigate whether there is, as we shape and become effective as distinct concepts of 'regulation' in the realm of public policy and government management between the governments of Presidents Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-2002) and Luis Inacio Lula da Silva - Lula (2003-2010). Therefore, we will conduct an investigation into the functioning of the National Telecommunications Agency (ANATEL) in the corresponding historical period of the two governments. Seeks to understand also, the development of regulatory policy for Brazilian telecommunications during the Cardoso government, and their (dis) continuities in the Lula government, are critical in the development of this research. We also seek to verify that the regulation of telecommunications is promoted by the state in order to stimulate competition in the markets as well, to see how this process rushes. Thus, supported by the established legal apparatus, and the identification of the main agents of defining policies of this sector in Brazil, understand how they act, what are the main interests, conflicts and projects, and finally find elements that help the understanding of relationship between Anatel (decentralized state agency) and the Federal Government (as a transitional agent in the state).

Keywords: Public Policies; Regulation; Telecommunications; historical institutionalism.

Introdução

A abordagem teórica e metodológica seguida aqui se situa no âmbito do institucionalismo histórico, que, como afirma Steinmo (2008), não se constitui em uma teoria específica, tampouco em uma metodologia particular, pois seria melhor entendida como um tipo de abordagem ou perspectiva analítica adotada por estudos nas ciências sociais, em especial no que diz respeito às mudanças sociais. Com esta abordagem, buscamos nos aproximar de questões empíricas da realidade, no sentido de

¹ Trabalho apresentado para discussão no GT 13 – Políticas Públicas, no IV Encontro Internacional de Ciências Sociais – 18 a 21 de novembro de 2014-Universidade Federal de Pelotas – UFPel (revisado).

² Doutorando em Sociologia e membro do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Trabalho – LAEPT na Universidade Federal da Paraíba; Professor de Sociologia e membro do Núcleo de Pesquisas em Humanidades, Educação e Ciências – NUPHEC no Instituto Federal da Bahia.

verificar o processo histórico de surgimento das instituições, em especial da Anatel, e de como esta age no sentido de influenciar comportamentos e vice-versa. Sobre o institucionalismo histórico, Steinmo (2008) afirma que

O institucionalismo histórico não é nem uma teoria particular, nem um método específico. É melhor entendido como uma abordagem para estudar a política e mudança social. Esta abordagem se distingue de outras nas ciências sociais, e se aproxima de sua atenção para questões empíricas do mundo real, a sua orientação histórica e sua atenção para as maneiras pelas quais as instituições buscam estruturar e moldar o comportamento e os resultados (STEINMO, 2008, p. 118)³.

De acordo com esta proposta, visamos uma investigação reflexiva, conceitual, bem como da efetividade dos pressupostos que rondam o tema, particularmente, amparado em um paradigma crítico, focando o conceito de Estado, regulação, hegemonia e neoliberalismo.

Para atingir os objetivos propostos, realizamos um estudo de caráter sociopolítico e histórico das legislações, antigas e em vigor, que tratam do tema, as quais se consubstanciam no antigo Código Brasileiro de Telecomunicações, na nova Lei Geral de Telecomunicação, no Regulamento e no Regimento Interno da Anatel, no Regimento Interno do Conselho Consultivo, no Decreto nº 4.733/03, além dos relatórios da ouvidoria da Anatel, e de entrevistas com representantes de entidades relacionadas à regulação do setor, inclusive da própria Agência. Além disso, entrevistas estão sendo realizadas com agentes ligados, direta ou indiretamente, com a Anatel, a exemplo das entrevistas já realizadas com o procurador geral da Anatel no Rio de Janeiro, um diretor consultivo do Sindicato dos Trabalhadores em Telecomunicações do Rio de Janeiro (SinttelRio), também ex-conselheiro consultivo da Anatel, representantes da Anatel e do sindicato de trabalhadores do setor na Bahia, além de representantes da ouvidoria da Agência.

O método utilizado, nesse caso, foi uma análise comparativa da nova legislação com as antigas, bem como a análise dos conteúdos existentes nessas legislações e que tratavam especificamente dos assuntos aqui discutidos.

Também está sendo realizado um levantamento de dados históricos, com o objetivo de identificar a trajetória de controle estatal na prestação de serviços de telecomunicações no Brasil.

1 As Agências Reguladoras

Segundo o receituário liberal e neoliberal, as agências reguladoras surgem como consequência da “necessidade”, sentida pelo Estado, de melhor organizar os diversos setores do mercado, vendo este como muito importante no motor desenvolvimentista social. Essa “necessidade” é fruto de uma visão que considera a agência com um ente que é, ao mesmo tempo, estatal e social. Dessa forma, surgem as agências reguladoras.

1.1 As agências reguladoras na Europa

Antes de tecer alguma análise a respeito das “autoridades independentes”, nome recebido pelas agências reguladoras na Europa, é preciso conhecer o processo que reestruturou o aparato legal para que essas agências pudessem existir.

No que diz respeito ao âmbito da União Europeia, as empresas estatais, principalmente aquelas ligadas aos setores de utilidade pública, não sofreram privatização. O que houve foi a flexibilização da legislação para a quebra de monopólios públicos. Desse modo, permitiu-se que empresas privadas entrassem no mercado com garantias de condições de concorrência com as estatais, o que resultou na privatização de setores que antes eram dominados exclusivamente pelo Estado (MOTTA, 2003).

³ Todas as passagens citadas diretamente a partir de textos publicados em línguas estrangeiras foram traduzidas livremente pelo autor e apresentados em português ao longo de todo o artigo.

Segundo Motta (2003), a expressão “autoridades independentes” aparece pela primeira vez na França, quando foi criada a *Commission Nationale de L'informatique et des libertés*, em janeiro de 1978. Embora esta autoridade não tenha recebido da lei personalidade jurídica, na prática desfrutava e desfruta de independência para agir e, além de exercer funções de natureza administrativa, jurisdicional e normativa, possui poderes para requisitar informações, inclusive da Administração Pública, podendo ainda tutelar o mercado, até mesmo impondo concorrência (op. cit., p. 76).

As autoridades independentes teriam a função de agir como árbitros nesse novo cenário econômico onde a garantia de condições de concorrência é tida como elemento fundamental para que o novo modelo funcione.

Assim, a observação de algumas características básicas é essencial para a compreensão das autoridades independentes europeias, a saber:

- 1 – Separação do governo com a eleição dos dirigentes pelos parlamentos;
- 2 – Neutralidade para resolver os conflitos entre prestadores e usuários de serviços;
- 3 – Defesa mediata dos interesses públicos e imediata para solucionar conflitos entre usuários e empresas prestadoras de serviços;
- 4 – Possuem estruturas eficientes, algo que contrasta com um panorama de administração pública em crise em âmbito mais geral (op. cit., p. 77).

1.2 As Agências Reguladoras nos Estados Unidos

Nos Estados Unidos, a regulação das *public utilities* começa na segunda metade do século XIX, com a edição de sucessivos marcos legais e a criação de autoridades de controle (*regulatory agencies*), por atividade ou setor de atividade, como a Comissão de Comércio Interestadual, Comissão Federal de Energia, Comissão Federal de Comunicações etc. (MOTTA, 2003).

As primeiras agências reguladoras norte-americanas remontam aos anos de 1839 e 1844, em *Rhode Island* e *New Hampshire*, as quais possuíam limitados poderes em matéria de controle ferroviário. Em âmbito estadual, os poderes efetivos de regulação somente aparecem posteriormente, mediante a delegação, por parte do legislativo, às comissões de serviços para a resolução de conflitos entre prestadoras e usuários (MOTTA, 2003).

Porém, nos Estados Unidos, o fenômeno de “agencificação” vai se intensificar na década de 30, do século XX, durante o governo Roosevelt. As agências foram criadas para auxiliar o Estado em sua tarefa de regular serviços essenciais, mas, gradualmente, a autonomia requisitada para a atuação da agência foi sendo subsumida pelas intervenções do Poder Executivo e do Congresso Nacional, o que vai comprometer o princípio de desprendimento em relação ao ente estatal e até mesmo ao mercado.

Falar em Administração Pública nos EUA traduzia-se em “agência”, tamanho era o grau de utilização da estrutura de agenciamento para auxiliar o Estado na tarefa de fiscalizar a prestação de serviços públicos, bem como de intermediar em negociações entre usuários e as prestadoras de serviços.

Durante o período do auge das agências norte-americanas, era enfática a sua função “quase legislativa”, devido à capacidade de editarem normas, e sua atuação “quase judicial”, por resolverem grande parte de conflitos de interesses, fazendo uso do aparato legal adequado para solucioná-los. Porém, a partir de 1946, todas as agências foram submetidas às limitações da Lei de Procedimentos Administrativos, cujo intuito era estabelecer normas padronizadas de procedimento, em prol dos administrados.

Nos Estados Unidos, a instituição formal da primeira agência data de 1887, com a criação da *Interstate Commerce Commission* (ICC)⁴, mas a proliferação das mesmas deu-se com o crescente intervencionismo estatal na economia, já no presente século, com o “*new deal*” de Roosevelt⁵ (MELO, 1999).

⁴ Cf. Mashaw, J. L. ; Merrill, R. A. e Shane, P. M. “Administrative Law. The American Public Law System”, 1992, p. 4.

⁵ Cf. Gellhorn, E. e Levin, R. M. “Administrative Law and Process”, 1990, p. 1.

De fato, as “*agencies*” foram concebidas como organismos independentes e autônomos em relação à estrutura tripartite de poderes estatais. Para elas, se delegavam funções de cunho legislativo (função reguladora), judicial (função contenciosa) e administrativo (função de fiscalização). A ideia que presidiu a criação dessas entidades era dotar o Estado de órgãos que possuísem agilidade, especialidade e conhecimento técnico suficientes para o direcionamento de determinados setores da atividade econômica, segmentos estes que, potencialmente, representariam uma fonte de constantes problemas sociais (MELO, 1999).

Grosso modo, pode-se afirmar que as “*agencies*” aproximam-se, no tocante aos seus objetivos, de algumas autarquias encontradas na história do direito brasileiro. Formadas com a missão de coordenar a atuação do Estado na intervenção em determinados setores da economia nacional (por exemplo, o Instituto do Açúcar e do Alcool; o Instituto Nacional do Mate; o Instituto Nacional do Sal, o Instituto Brasileiro do Café, criados entre as décadas de trinta e quarenta do século XX com a missão específica de regular a produção e distribuição dos respectivos produtos agrícolas ⁶). Mas, segundo Melo (1999), há diferenças entre elas, relativamente ao seu regime jurídico, em especial no que diz respeito ao processo de decisão.

1.3 As agências reguladoras no Brasil

No Brasil, a regulação pela propriedade pública foi durante décadas o principal meio de regulação na área de infraestrutura: gás, eletricidade, indústria de água, ferrovias, telégrafos e serviços telefônicos. Essas indústrias exibiam as características de monopólios naturais⁷ (MELO, 2000).

A regulação endógena⁸ apresenta falhas regulatórias importantes: não há separação entre as atividades de gestão e regulação; as atividades de defesa da concorrência não são exercidas na medida em que assegura-se a condição de monopolista; e o controle de qualidade dos serviços é deficiente na medida em que esse controle é exercido pelo próprio provedor do serviço (MAJONE, 1996; MAJONE, 1999). Porém, é preciso levar em consideração que o provedor de serviços, que, neste caso, é representado pelo Estado, não é uma instituição neutra, e se o controle de qualidade dos serviços é ineficiente, é por que alguém está se beneficiando.

Antes das privatizações, os setores de infraestrutura eram organizados na forma de *holdings* de capital aberto (empresas de economia mista), e a propriedade da maioria do capital votante das empresas era do Estado. As empresas das áreas de telecomunicações, energia e petróleo eram reguladas por departamentos vinculados aos ministérios correspondentes: o Departamento Nacional de Telecomunicações (Dentel), o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (Dnaee) e o Departamento Nacional de Combustíveis (DNC). No caso do petróleo, até 1990, o órgão responsável era o Conselho Nacional do Petróleo (MELO, 2000). Nesse caso, as agências inscrevem-se numa estratégia de busca de credibilidade regulatória e redução do risco regulatório para os investidores dos processos de privatização.

A questão básica da credibilidade refere-se à necessidade e capacidade das autoridades governamentais de assegurar que contratos serão honrados no futuro e que não haverá mudanças no jogo ou, no limite, “expropriação administrativa” de rendas, nas várias formas que isso pode assumir: congelamento de preços, re-estatização, manipulação de tarifas, entre outras (MELO, 2003).

Estas ideias estão na base do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposto pelo Governo Fernando Henrique Cardoso em 1995, e idealizado pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (o antigo MARE). Embora não constem explicitamente do Plano, a formação das

⁶ Cf. Cavalcanti, Themistocles Brandão, “Tratado de Direito Administrativo”, 1956, p. 215 e segtes., v. 2. Ver também, a propósito, a definição de autarquia econômica de Cretella Jr., José, in “Administração Indireta Brasileira”, 1980, p. 153.

⁷ Tecnicamente, verificam-se economias de escala tais, que fazem com que apenas uma única empresa seja capaz de suprir a demanda pelo produto ou serviço, com custos inferiores aos que ocorreriam se houvesse mais de uma empresa atuando no mercado. Se os serviços ou produtos forem fornecidos por mais de uma empresa, o custo médio para cada uma delas poderá ser superior ao verificado para apenas uma. Este fato implica em custos decrescentes (economias de escala) e na impossibilidade física de existir mais de uma empresa na prestação do serviço.

⁸ Regulação para monopólios estatais.

agências foi discutida nas primeiras reuniões do Conselho da Reforma do Estado, e foi objeto de recomendações específicas⁹. De acordo com o plano, é importante distinguir três níveis de atividades do Estado: o núcleo estratégico, ao qual incube a formulação das políticas públicas; as atividades exclusivas do Estado, desempenhadas pelas agências autônomas; e os serviços não exclusivos, desempenhados pelas organizações sociais.

A ideia de agências autônomas pressupunha dois tipos diferentes de entes públicos: as agências executivas e as agências regulatórias em questão. As primeiras são referentes a uma estratégia de flexibilização da gestão de organismos que realizam funções exclusivas do Estado e, as segundas, são referentes a uma ação mais efetiva do Estado na regulação dos serviços públicos concedidos e de áreas econômicas importantes para o país como no caso do Petróleo. Pereira (1997 apud MELO, 2003, p. 6)¹⁰ assinala que as agências reguladoras devem ser mais autônomas do que as executivas, porque não existem para realizar políticas de governo, mas para executar uma função mais permanente, que é a de garantir mercados competitivos e qualidade de serviços.

O principal objetivo dos reguladores é garantir o acesso às redes, de forma que possa ocorrer competição entre provedores de serviço. Esse acesso pode assumir a forma de separação (*unbundling*) nas estruturas verticalmente integradas das empresas monopolistas anteriores (“empresas incumbentes”) atribuindo-se a diferentes agentes a propriedade da rede e sua exploração ou, alternativamente, garantindo o acesso à rede por parte de empresas novas (“empresas entrantes”). O modelo das privatizações no país adotou a segunda dessas opções, a qual objetiva garantir às empresas situadas *downstream*, usuárias do serviço, o acesso às instalações essenciais das empresas incumbentes, situadas *upstream*¹¹. Assim, na área de telecomunicações, garante-se às novas empresas operadoras de telefonia à distância o acesso às redes fixas das operadoras de telefonia local, cuja propriedade passou da Telebrás para as quatro empresas controladoras das áreas de concessão em que o país foi dividido pelo Plano Geral de Outorgas, aprovado em 1998 (MELO, 2000)¹².

Na prática, a regulação das redes implica na regulação do acesso: a garantia do acesso, proibição de estratégias de discriminação de preços em relação à empresa *downstream* da incumbente, no que se refere ao acesso, fixação ou não de preços de acesso à rede (no caso da telefonia, a tarifa de interconexão) etc. (MELO, 2000).

Uma das dimensões da regulação é a definição de padrões mínimos de qualidade de serviços. Esses são justificados pela existência das chamadas falhas de mercado e existência de consumidores acríticos. Por sua vez, a fixação de metas de universalização realizadas pelas agências reguladoras (no caso de telecomunicações) são objetivos de natureza social, pois devem estar de acordo com os interesses públicos (MELO, 2000).

Para melhor compreendermos os aspectos que buscam formar e dar condições às agências para agirem autonomamente, cabe a apresentação de algumas características que corroboram com esse sentido, características estas que constituem o Desenho institucional e a autonomia das agências:

- 1 - Autonomia dos dirigentes;
- 2 - Mandatos fixos;
- 3 - Mandatos não coincidentes entre si;
- 4 - Estabilidade dos dirigentes;
- 5 - Aprovação pelo poder Legislativo, mediante arguição;
- 6 - Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes;
- 7 - Independência financeira, funcional e gerencial;
- 8 - Autarquia especial sem subordinação hierárquica;

⁹ Segunda reunião do Conselho. (Conselho da Reforma do Estado 1997, p. 21)

¹⁰ PEREIRA, C. O marco regulatório no setor de saúde suplementar: contextualização e perspectivas. In Regulação & saúde: documentos técnicos de apoio ao Fórum de Saúde Suplementar de 2003, v. 3, t. 1, p. 93-120, Rio de Janeiro: ANS apud MELO, M. A., As Agências Reguladoras: Desenho Institucional e Governança Regulatória nas Agências Federais e Estaduais. In *Anais do XXVII Encontro Anual da Anpocs*, 2003.

¹¹ Entretanto, vale ressaltar que exige-se uma separação contábil entre a incumbente controladora da rede e sua empresa *downstream*.

¹² As empresas foram a: Telemar, Telefônica, Brasil e Embratel.

- 9 - Última instância de recurso no âmbito administrativo;
- 10 - Delegação normativa (poder de emitir portarias);
- 11 - Poder de instruir e julgar processo;
- 12 - Poder de arbitragem;
- 13 - Orçamento próprio;
- 14 - Quadro de pessoal próprio;
- 15 – Transparência;
- 16 - Ouvidoria com mandato;
- 17 - Publicidade de todos os atos e atas de decisão;
- 18 - Representação dos usuários e empresas;
- 19 - Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes;
- 20 - Audiências públicas;
- 21 - Diretoria colegiada.

De acordo com Melo (2000), para que a agência possa operar com autonomia é fundamental também que tenha independência financeira, conferida através de orçamento próprio, com fontes próprias de arrecadação. Para a autonomia funcional é fundamental que constitua quadro próprio, com carreiras típicas, alto nível de especialização, de forma a romper a alta assimetria de informação entre regulador e empresas reguladas. Outra característica das agências que garantiria maior eficácia de suas ações é que elas deveriam ser a última instância de recurso no âmbito administrativo. Nesse sentido, para contestar suas decisões, só caberia recurso ao Judiciário.

Outra questão que também está intimamente relacionada à anterior, e refere-se ao aspecto central do regime regulatório, é a capacidade de coação das agências e sua autonomia em relação aos agentes envolvidos. No caso da Anatel, como responder e atender às necessidades do governo, da comunidade dos usuários e do mercado com independência de poder regulador? Esta é uma questão problemática, inclusive para países com longa experiência em agências, como os Estados Unidos, e que demonstra a face ilusória de um Estado neoliberal que reivindica para si o status de neutro.

Assim, podemos sublinhar algumas questões fundamentais com base na curta experiência das agências: sua vulnerabilidade a crises; os conflitos de jurisdição entre agências e, em muitos casos, a incompletude da transição institucional; sua escassa institucionalização como burocracias; sua diferenciada capacidade de tomada de decisões. O que podemos perceber é que o modelo regulatório tem sido questionado em vários níveis. Uma estratégia de substituição de responsabilidades pode vir a ser percebida como altamente eficiente para novos governantes que veriam neste aspecto um sinal de pragmatismo. Pois, a partir da percepção do balanço dos custos políticos e benefícios econômicos (na forma de credibilidade regulatória) que irá determinar o destino não só da ação regulatória na área de infraestrutura e do ambiente macroeconômico. Se essa análise estiver certa, o destino dessas agências, a curto e médio prazos, está indissoluvelmente atrelado à sorte do Banco Central, pois se concentra neste um poder mais global de regulação econômica (MELO, 2000).

Assim, buscando definir o ambiente histórico, é importante perceber o processo regulatório como resultado da interação estratégica dos vários agentes, na forma de grupos de pressão da sociedade e do Estado. Também este último, um agente dotado de agenda e objetivos próprios, compondo e desfazendo alianças com os demais agentes da sociedade, na medida de sua capacitação institucional e de seu posicionamento ideológico e hegemônico.

2 As Telecomunicações brasileiras

Com o objetivo de efetivação de um modelo de regulação, que se afirma nos pressupostos neoliberais, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) são criadas as agências reguladoras, tais como a Anatel, Anel, Anac entre outras. Seguindo esse receituário, a justificativa da existência dessas agências poderia ser observada, no fato de que a liberalização dos setores de serviço público de infraestrutura impõe o surgimento de vários riscos e novos problemas, relativos à defesa de um regime concorrencial que, sobretudo, devem garantir que a re-regulamentação promova o máximo de “bem-estar” social, pela geração de eficiência econômica. O que resultaria na configuração de um

Estado concorrencial-regulador relacionado a uma grande mudança de natureza ideológica, funcional e organizacional, em que o mesmo passa de produtor direto de bens e serviços para indutor e regulador do desenvolvimento social, num contexto de substituição das formas de controle burocrático pelas de efetividade da ação governamental.

Com este intuito, passamos a análise de como vem ocorrendo modificação no setor de telecomunicações. Para isto, torna-se necessário um olhar na história da legislação que regulamenta o setor, que, para os objetivos aqui proposto, parte do Código Brasileiro de Telecomunicações de 1962, e se estende até o Decreto nº 4733, sancionado no governo do presidente Lula, que altera a Lei Geral de Telecomunicações herdada do governo de FHC.

2.1 Telecomunicações e o Governo FHC: O Processo de Privatização das Telecomunicações

Para melhor compreendermos como se efetivou o desenvolvimento das telecomunicações no Brasil, é importante verificar como se deu o processo de privatização no interior do Estado brasileiro.

O processo que vai culminar com a privatização do setor de infraestruturas brasileiras começa quando o governo, na década de oitenta do século XX, passa a desenvolver projetos que visam o apoio às firmas nacionais privadas para, depois, limitar a expansão das Empresas Estatais (EEs). A privatização, nesse período, carecia de apoio político e, devido ao nosso histórico de possuir o Estado como principal agente econômico, tornou-se grandes os empecilhos à desestatização.

Após esses passos, começou-se a vender EEs de pequeno porte para, somente depois, partir para as grandes EEs industriais e, finalmente, englobar as empresas de serviços públicos (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 2000).

Porém, no governo de Fernando Henrique Cardoso, as mudanças no setor de telecomunicações brasileiro atingiram seu auge. Em seu primeiro mandato (1995-1998) é impressionante a velocidade e o volume das mudanças: de um sistema monopolista estatal, frequentemente tido como ineficiente e investindo muito além do necessário; transformou-se em uma formação privatizada, com uma estrutura tida como moderna e competitiva, impulsionada por grandes investimentos e compromissos de investidores agressivos que, em muitos casos, conseguiram empréstimo na própria estrutura do Estado, a partir do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (NOVAES, 2000).

No que se refere ao setor de telecomunicações, alguns entraves se colocaram para sua desestatização. Além de mudanças necessárias na Constituição de 1988, a qual mantinha o monopólio da União no setor, havia, segundo Novaes (2000), seis outros passos necessários para que houvesse a privatização, a saber: a) a elaboração de uma nova lei que revisse e redefinisse o papel do Estado no setor; b) o estabelecimento de uma agência reguladora independente e legítima; c) a criação de um ambiente competitivo para a pós-privatização; d) uma revisão nas tarifas; e) o estabelecimento de um modelo capaz de suportar a passagem de um sistema monopolista estatal para o setor privado, protegendo os interesses, por vezes conflitantes, entre o governo e os demais acionistas da Telebrás; e, por fim, f) a preparação e formatação das empresas vinculadas à Telebrás para a privatização (NOVAES, 2000).

2.2 A Emenda Constitucional Nº 8

A emenda Constitucional nº 8, aprovada em 5 de agosto de 1995, mudou o Art. 21 da Constituição de 88. Este foi o primeiro passo para a substituição do modelo estatal por outro, na época, propagandeado como mais o ágil e capaz de atender melhor às crescentes demandas do setor privado por serviços especializados e de maior valor agregado. Além disso, o Congresso determinou que o Poder Executivo não poderia mais lançar mão de medidas provisórias para legislar no ínterim, ou seja, o governo deveria submeter um novo código de telecomunicações ao Congresso.

Como não se tinha elaborado um novo código que abarcasse as inovações da emenda nº 8, nesse mesmo período, o então Ministro das Comunicações, Sérgio Motta, enviou ao Congresso uma lei

para permitir a imediata abertura do serviço celular, a chamada Lei Mínima (Lei nº 9.295, de 19 de julho de 1996), deixando a proposta mais complexa de mudança do código para depois.

2.3 A Lei Geral de Telecomunicações

A aprovação da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) (Lei nº 9.472, de 6 de julho de 1997) marcou a mudança definitiva de postura do Estado brasileiro em relação ao setor de telecomunicações. A nova lei determinava que o Estado deixasse de exercer o papel de provedor dos serviços de telecomunicações e passasse a regulamentar o setor. Os principais pontos da nova lei são: a) a definição do princípio geral que rege os serviços de telecomunicações; b) a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel); c) a organização dos serviços de telecomunicações; e d) a reestruturação e privatização do Sistema Telebrás.

Em seu artigo primeiro, a nova lei evidencia a nova função a ser exercida pelo Estado. Assim fica explicitado que “Compete à União, por intermédio do órgão regulador e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, organizar a exploração dos serviços de telecomunicações” (BRASIL, 1997, Art. 1º). Tal artigo demonstra uma mudança de postura por parte do Estado, que, historicamente, se portou como provedor de serviços de telecomunicações e, agora, se coloca como organizador.

Essa mudança de postura fica ainda mais especificada quando, no parágrafo único desse artigo, define-se a função de organizador:

A organização inclui, entre outros aspectos, o disciplinamento e a fiscalização da execução, comercialização e uso dos serviços e da implantação e funcionamento de redes de telecomunicações, bem como da utilização dos recursos de órbita e espectro de radio frequências (BRASIL, 1997, Parágrafo único do Art. 1º).

Complementando essa ideia, somam-se os itens expostos no Art. 2, o qual trata das competências do poder público no setor, em que elementos como o fortalecimento do poder regulador do Estado, a garantia de não abusos aos usuários, o estímulo a expansão dos serviços e a garantia de acesso por parte de toda população, entre outros, garantem uma nova fase de atuação do Estado no setor de telecomunicações.

No que tange à organização dos serviços de telecomunicação, as classificações e definições visam salvaguardar o interesse do público consumidor e assegurar a continuidade dos serviços de forma competitiva e justa. Isso fica explícito já no Art. 6:

Os serviços de telecomunicações serão organizados com base no princípio da livre, ampla e justa competição entre todas as prestadoras, devendo o Poder Público atuar para propiciá-la, bem como para corrigir os efeitos da competição imperfeita e reprimir as infrações da ordem econômica (BRASIL, 1997, Art. 6º).

Na LGT fica claro que a regulamentação é muito mais forte e detalhada para os serviços de telecomunicações de regime público, uma vez que há interesses coletivos envolvidos. Nesse sentido, o regime público é definido como aquele prestado mediante concessão ou permissão, com atribuição de sua prestadora ter por obrigação a universalização e a continuidade.

Outro elemento central na LGT é a criação da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel –, criada como autarquia especial, sendo, portanto, um órgão estatal descentralizado e regulador do setor de telecomunicações

A LGT define o termo telecomunicação como a transmissão, emissão ou recepção, por fio, radioeletricidade, meios ópticos ou qualquer outro processo eletromagnético, de símbolos, caracteres, sinais, escritos, imagens, sons ou informações de qualquer natureza (BRASIL, 1997, §1 do Art. 60).

Com relação à reestruturação e a privatização do Sistema Telebrás, em seu artigo 187, a LGT simplesmente diz que o Poder Executivo fica autorizado a promover a reestruturação, a desestatização das empresas de telecomunicações direta ou indiretamente controladas pela União.

Além disso, o Art. 189 diz que essa reestruturação poderá ocorrer por cisão, fusão, incorporação de empresas, bem como a dissolução de sociedade ou a desativação parcial de seus empreendimentos; e ainda, a LGT deixar claro, no Art. 193, que a privatização implica na abertura do setor ao mercado competitivo.

A Anatel nasceu sob o signo da privatização e com muito trabalho a ser desenvolvido pela frente, uma vez que é a Agência responsável por ordenar e fazer progredir a nova fase das telecomunicações no Brasil. Como exemplo, temos a elaboração do Plano Geral de Outorgas (aprovado em 2 de abril de 1998) e do Plano Geral de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (aprovado em 15 de maio de 1998); fatores estes que torna mais dinâmico e conturbado as negociações com os diversos agentes envolvidos, pois a nova realidade no setor de telecomunicações é, também, construída pela recém nascida Anatel.

2.4 Telecomunicações e o Governo Lula

Durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a inovação regulatória sobre as telecomunicações é o Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações.

A principal função deste decreto é complementar e modificar a LGT. Do ponto de vista legal, representa avanços significativos no que diz respeito ao seu alcance social; à busca pela qualidade dos serviços prestados; ao ajuste entre a prestação dos serviços e a capacidade de pagamento dos usuários; à afirmação da necessidade de transparência dos serviços utilizados, bem como da integração das ações do setor das telecomunicações com outros setores de infraestrutura, na busca do desenvolvimento industrial e tecnológico; e, por fim, à adoção de instrumentos econômicos e contábeis que estimulem a competição.

É salutar reafirmar que o Decreto nº 4.733 se constitui na referência central do governo Lula, enquanto instituidor de políticas públicas sociais para o setor de telecomunicações.

Com relação ao mercado e como este deve agir dentro da regulação, é pouca a atenção dada. O principal foco de ação é o cidadão e o desenvolvimento tecnológico e social do país, apenas, com raríssimas exceções, voltam-se políticas explicitamente com cunho mercadológico.

Para implantar as políticas e projetos trazidos com o Decreto nº 4.733, o Artigo 6º busca direcionar as aplicações dos recursos do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL –, garantindo, assim, que os recursos deste fundo sejam aplicados nas modificações propostas no mesmo Decreto.

Passado todo o período que cobre o governo Lula (2003-2010), em que entrou em vigor o Decreto nº 4.733, poucas ações foram, de fato, implantadas no que diz respeito aos objetivos e diretrizes propostos. Embora relevantes, as modificações ocorridas no setor de telecomunicações brasileiro vêm ocorrendo de forma lenta e parca.

Entre as conquistas conseguidas com o Decreto, e que já estão em vigor, podemos citar a obrigatoriedade de detalhamento das faturas de Longa Distância Nacional (LDN) e Longa Distância Internacional (LDI). Com relação às faturas locais, que no Decreto governamental previa ônus para o usuário, é de se observar o avanço implementado pela Anatel, quando o Conselho Diretor aprovou a emissão das Faturas Locais sem ônus para o consumidor¹³.

Outra mudança importante que já está em vigor é a portabilidade numérica, a qual, do ponto de vista da competição, pode representar um marco. Por outro lado, políticas importantes para a efetiva universalização dos acessos, e para a viabilização da ampla competição, não foram ainda implementadas pela Anatel. Além disto, a regulamentação do *unbundling*, que culminaria com a inclusão digital, demonstra um longo e vasto caminho a ser percorrido para o alcance dos objetivos propostos no Decreto nº 4.733. Outro elemento importante, e que não foi concretizado, é a separação estrutural (contábil ou não), e que trava o setor de telecomunicações brasileiro¹⁴.

¹³Relatório da Ouvidoria da Anatel - Junho de 2010

¹⁴Com respeito ao tratamento diferenciado entre a prestação de serviços de dados e de telefonia fixa.

A edição de junho de 2010 do Relatório da Ouvidoria da Anatel é contundente ao afirmar que, em comparação com outros países, o Brasil vem sendo “ultrapassado” no que se refere ao uso das tecnologias da informação:

De acordo com o Relatório Global de Tecnologia da Informação, de 2009, o país ocupa atualmente a 61ª posição entre 133 países pesquisados; o Brasil caiu duas posições em relação ao Relatório de 2008 e oito posições em relação ao Relatório de 2007. O estudo é baseado no Índice de Preparo de Rede, cuja pesquisa foi formulada pela renomada escola de negócios INSEAD⁷. Esse índice avalia o grau de desenvolvimento dos países considerando três aspectos principais: a) Infraestrutura de Tecnologias da Informação e Comunicação – TICs oferecida; b) Preparo da sociedade; c) Nível de qualidade dos recursos oferecidos e de uso efetivo dos serviços. Desde 2002, primeiro ano de realização da pesquisa sobre o grau de desenvolvimento das tecnologias da informação, o Brasil perdeu colocações, tanto com relação a novos países que passaram a ser avaliados, quanto para nações que se desenvolveram mais rapidamente. De lá para cá caímos trinta e duas posições¹⁵.

Tal fato que demonstra um paradoxo no governo Lula. Se, de um lado, temos uma legislação mais voltada para os aspectos de desenvolvimento social e de cidadania, por outro, não dispomos, na prática, da maioria dos benefícios propostos no marco regulatório.

Considerações Finais

A partir da implantação do projeto neoliberal no Brasil e no mundo, uma série de consequências podem ser constatadas. De imediato, podemos perceber um processo de reestruturação do Estado e da economia. Obviamente que, em cada local de implantação desse projeto, foram variadas as formas de reação, resistência e formatação do modelo.

No Brasil, segundo a análise de Evelina Dagnino (2004), passamos por uma intensa disputa de projeto político. Se, de um lado, temos um Estado e uma economia que sofreram um processo de reestruturação implantado pelo neoliberalismo, a reação da população brasileira foi oposta no que diz respeito à mudança dos rumos ditados pelas políticas, que teve, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) o seu auge.

É nesse sentido, ainda de acordo com Dagnino (2004), que foi o eleito o presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002). O projeto político do governo dos trabalhadores conclamava um pacto nacional, multiclassista e com apelo democrático. Segundo a autora, embora existam disputas de projetos políticos claramente definidos, o que se pode perceber a partir de uma análise dos dois governos é uma confluência perversa da ação do Estado entre os dois projetos.

Com a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, criou-se uma grande expectativa em relação às possibilidades de mudança no setor de telecomunicações, o que, de fato, não ocorreu; pois, se ocorreram mudanças significativas na legislação de telecomunicações no Brasil, isto não foi refletido em nossa realidade prática.

Referências

AGLIETA, Michel. **Regulación y Crisis del Capitalismo**; 5 ed. Madrid – Espana, 1991.

BOLAÑO, César. (Coord.) **Privatização das Telecomunicações na Europa e na América Latina**. Aracaju: EDUFS, 1997.

BOYER, Robert; SAILLARD, Yves (Org.). **Teoria de la Regulación**: estado de los conocimientos. v.1. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones, 1996.

¹⁵ Relatório da Ouvidoria da Anatel – junho 2010. Disponível em: <www.anatel.com.br>. Acesso em: 30 julh. 2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**. Um Estudo sobre seu pensamento. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

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

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel - A Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.

JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do Século XX**. Salvador: Edufba, 2001.

ALMEIDA, Jorge. Estado, Hegemonia, Luta de classes e os dez meses do governo Lula. In. **Crítica Social**, nº 3, Rio de Janeiro, novembro de 2003.

LIMA, Vinício Artur de. Globalização e política de comunicação no Brasil: novos e velhos atores. In. **Revista Brasileira de Comunicação, Arte e Educação**. Ano 1, nº 1, out/dez, 1998.

MORAES, Denis de. (Org.) **Por uma outra comunicação: mídia, mundialização cultural e poder**. 2. ed. Rio de Janeiro, Record, 2004.

MITNICK, Barry M. **La Economía Política de la Regulación**. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

NOGUEIRA, M. A. **As Possibilidades da Política**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PORTELLI, hugues. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

POULANTZAS, Nicos Ar.; SILVEIRA, Paulo. **Poulantzas: sociologia**. São Paulo: Ática, 1984.

POULANTZAS, Nicos. (Dir.) **Estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

RAMOS, Murilo César. **Às Margens da Estrada do Futuro: Comunicações, Política e Tecnologia**. Brasília: Mimeo, 1996.

SCHMIDT, Cristiane Alkhimin Junqueira. **Três ensaios sobre concorrência em setores da economia brasileira**. 2005. 176 f. Tese (Doutorado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas - Economia, Rio de Janeiro, 2005.

STEINMO, Sven. Historical institutionalism. In: DELLA PORTA, Donatella; KEATING, Michael. **Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective**. Cambridge: University Press, 2008.

VINHAES, Elbia. O Novo Papel do Estado nos Setores de Infra-Estrutura: Reflexões sobre Regulação e Regulamentação. In. XXIV ENAMPAD - Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. **ANais**; Florianópolis, 2000.

O DESEMPENHO E AS COTAS: A METODOLOGIA DA TIM NO CASO DA UFSC

Gregório Unbehaun Leal da Silva¹

Resumo: O artigo trata de parte dos resultados da Dissertação elaborada para o Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). O texto conta com a análise através da metodologia da Taxa de Integralização Média (TIM), uma das metodologias a que a dissertação se propõe a avaliar o desempenho de acadêmicos cotistas na UFSC. Esta razão avalia o progresso do aluno na integralização dos créditos necessários para se formar. Será possível observar a comparação do desempenho acadêmico das diferentes formas de ingresso após a adoção do programa de ação afirmativa da UFSC em 2007 através de uma metodologia nunca antes avaliada em outra universidade. O texto, além de apresentar alguns resultados dessa metodologia aplicada à UFSC, também contextualiza a adoção da política de cotas nesta instituição. Outro interessante aspecto deste artigo é a divulgação de resultados auferidos diante da escolha metodológica similar a feita pelos pesquisadores da federal gaúcha (MONSMA et al, 2013). Trata-se da comparação entre aqueles avaliados entre os 20% de piores notas médias entre aqueles não ingressantes por cotas, com os cotistas (30% do total). A comparação entre estes indivíduos se justifica em alguns resultados preliminares, em que o valor da soma foi favorável aos cotistas, o que pode indicar um contraponto à tese de que os cotistas derrubariam o nível dos cursos. O gênero também é incluído na análise.

Palavras Chave: Cotas; Ação Afirmativa; Política Pública; Desempenho Acadêmico.

Abstract: The article deals with some of the results of the dissertation completed in Political Sociology at the Federal University of Santa Catarina (UFSC). The text includes the analysis through the Payment Average Rate of the methodology, or TIM, one of the methodologies that the dissertation aims to evaluate the performance of shareholders academics at UFSC. This ratio evaluates student progress in the payment of credits required to graduate. You can see the comparison of the academic performance of different forms of entry after the adoption of affirmative action program at UFSC in 2007 through a methodology never before evaluated at another university. The text, in addition to presenting some results of this methodology applied to UFSC also contextualizes the adoption of the quota policy in this institution. Another interesting aspect of this article is the disclosure of income earned on the similar methodological choice made by researchers at the federal gaucho (Monsma et al, 2013). This is the comparison between those evaluated between 20% worse average scores among those not entering by quotas, with shareholders (30% of total). The comparison between these individuals is justified in some preliminary results in which the value of the sum was favorable to the shareholders, which may indicate a counterpoint to the view that the shareholders bring down the level of the courses. Gender is also included in the analysis

Keywords: Quotas; Affirmative Action; Public Policy; Academic Performance.

Introdução

O presente artigo apresenta parte dos resultados da dissertação concluída² para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Trata-se de

¹ Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Docente pela Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí (UNIDAVI) e pelo Centro de Ensino do Alto Vale do Itajaí/Universidade do Estado de Santa Catarina (CEAVI/UDESC).

uma avaliação da política pública de ações afirmativas na mesma universidade³, com foco no desempenho de alunos cotistas negros e oriundos de escola pública. O texto conta com a análise, através da metodologia da Taxa de Integralização Média (TIM), uma das metodologias que a dissertação se propõe a avaliar sobre o desempenho desses acadêmicos.

A TIM é oriunda de estudos na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e é aplicada nesta instituição como um dos critérios para a obtenção de bolsas e estágios. Basicamente, esta razão avalia o progresso do aluno na integralização dos créditos necessários para se formar. Será possível observar a comparação do desempenho acadêmico das diferentes formas de ingresso, após a adoção do programa de ação afirmativa da UFSC em 2007, através de uma metodologia nunca antes avaliada em outra universidade. O texto, além de apresentar alguns resultados dessa metodologia aplicada à UFSC, também contextualiza a adoção da política de cotas nesta instituição. Haverá ainda uma revisão da literatura de pesquisas já feitas sobre cotas na UFSC, análises diversificadas por curso e áreas de conhecimento e gênero.

É vital informar que a avaliação da política pública do programa de ação afirmativa da UFSC não se dá tão somente através da análise bruta e descontextualizada do desempenho acadêmico. Para alunos de diferentes origens, são esperadas diferenças no aproveitamento da oportunidade de estudar. No entanto, as políticas de ações afirmativas foram criadas na busca de uma universalização do acesso ao ensino superior. Então, para o merecimento da vaga em instituições públicas, este critério deve ser levado em consideração. É na melhoria do acolhimento do diferente, em instituições historicamente tão elitistas, que este trabalho se insere. Ao avaliar este acolhimento, julga-se que o trabalho poderá favorecer o aprimoramento dessa política pública.

Os bancos de dados dessa pesquisa foram disponibilizados por órgãos oficiais da universidade e, neles, é possível acompanhar o desempenho de todos os acadêmicos. Estes contêm informações valiosas, passíveis de análises mediante metodologias nunca aplicadas no caso da UFSC.

A questão das cotas para negros é o que se buscou pesquisar com mais afinco⁴, por ser uma questão de conturbada aceitação no Brasil.

1 Ações afirmativas na UFSC

Antes do apontamento à metodologia da TIM e de alguns resultados preliminares dessa pesquisa, é válido fazer algumas breves observações acerca da mesma. É importante frisar, inicialmente, que o banco de dados analisado nessa pesquisa contém as notas de 2008 a 2011, portanto, antes da lei de 2012⁵, que torna obrigatória e homogênea a adoção das cotas⁶ para todas as universidades federais. Logo, no período que incide essa análise⁷, a instituição tinha uma política *sui generis*, necessitando, dessa forma, uma análise específica.

² LEAL DA SILVA, Gregório Unbehaun. **O desempenho e as cotas: o caso da UFSC**. 2015. 273 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

³ O trabalho faz parte do conjunto de pesquisas do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCTI) de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa. Trata-se de uma rede de pesquisas aprovada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O núcleo de Santa Catarina do Instituto é coordenado pela professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC, Dra. Ilse Scherer-Warren.

⁴ Embora também se analise o desempenho dos cotistas oriundos de escolas públicas. Já as cotas para indígenas, não serão abordadas neste caso, devido ao número de casos restritos não poder ser passível de análise diante da proposta metodológica.

⁵ Trata-se da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que regulamenta a política de cotas em todas as universidades federais. Sobre a lei, recomenda-se a leitura de Cervi (2013, p. 66).

⁶ Ações afirmativas são políticas voltadas à neutralização dos efeitos de discriminações. As cotas são uma modalidade de ações afirmativas. Segundo Júnior (2003), as cotas étnico-raciais são políticas preferenciais chamadas de discriminação positiva. Através desta postura, intenta-se a concretização do princípio constitucional de igualdade.

⁷ As universidades tinham autonomia para definir o funcionamento do sistema de cotas, por isso, existiam diversos modelos espalhados pelo país. Segundo Daflon et al. (2013), a prática mais comum era reservar parte das vagas para estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas. Algumas instituições chegavam a separar até 70% das vagas para esse perfil de

O Programa de Ações Afirmativas da UFSC é destinado para candidatos autodeclarados negros, estudantes oriundos do ensino público e indígenas. Ele foi criado em 2007⁸; no entanto, existe desde o Processo Seletivo 2008, com o objetivo principal de promover, assegurar e ampliar o acesso democrático à universidade pública, com diversidade socioeconômica e étnico-racial⁹. A política de cotas da UFSC – especialmente aquela de recorte étnico-racial – foi criticada e combatida por certos setores da sociedade, na esteira das críticas de âmbito nacional que cercam o tema¹⁰. A UFSC, até a promulgação da lei federal, destinava 20% das vagas para candidatos que cursaram o ensino fundamental e médio em escola pública e 10% das vagas para negros (pretos e pardos¹¹) que, preferencialmente, cursaram o ensino médio em escola pública.

Em pesquisa recente, desenvolvida por Cassoli (2013), se percebe a baixa aceitação das cotas raciais para negros na UFSC (19,3% de aceitação)¹². No que se refere à permanência e ao desempenho dos estudantes na UFSC, destaca-se a pesquisa¹³ de Tragtenberg et al. (2013), segundo os quais

Analisando estes dados de reprovação dos alunos ingressantes entre 2008 e 2011, observou-se que a proporção de reprovação em disciplinas cursadas foi maior entre os optantes pelo PAA/ negros. Evidencia-se que a reprovação e disciplinas pelos optantes pelo PAA/escola pública é a mesma que a dos ingressantes pela classificação geral. Então, no conjunto da UFSC, podemos afirmar que isso contraria o raciocínio do senso comum que diria que alunos oriundos de escola pública teriam maior dificuldade que os da classificação geral, em média (TRAGTENBERG et al., 2013, p. 216).

Os resultados dessa pesquisa encontraram diferenças substanciais entre evasão e reprovação: “São os negros que se evadem menos (de forma geral), apesar de serem mais reprovados” (Ibidem, p. 219). No entanto, cumpre destacar que seria “[...] necessária uma avaliação mais criteriosa que pudesse indicar os motivos da maior reprovação dos alunos que ingressaram nas vagas do PAA/negros em relação aos que ingressaram nas demais vagas” (Ibidem, p. 216).

A seção a seguir traz elementos da metodologia que serve de base para esse texto.

2 Metodologia da TIM

A metodologia a ser aplicada neste trabalho é a já consolidada Taxa de Integralização Média (TIM). A consolidação é confirmada quando a TIM é parâmetro para disponibilizar bolsas de estudos e estágios na Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFRGS¹⁴. É possível obter uma simples

candidato. Também muito frequente era a reserva de vagas para afrodescendentes, índios, deficientes e membros de comunidades quilombolas.

⁸ Vale destacar a importância do movimento negro nesta conquista social. O “I Colóquio do Pensamento Negro em Educação”, realizado em 2006 na cidade de Florianópolis, é considerado o grande fomentador do Movimento Negro catarinense, quanto ao apoio à aplicação de cotas étnico-raciais na UFSC (SCHERER-WARREN; SANTO, 2014). O evento foi organizado pelo Núcleo de Estudos Negros (NEN), fundado em 1986, que é considerado um dos grandes expoentes do movimento em Santa Catarina.

⁹ Disponível em: <www.ufsc.br>. Acesso em: 23 set. 2013.

¹⁰ Em 18 de janeiro de 2008 – ano em que a UFSC adotou a política de cotas –, um juiz federal acatou liminar contra a universidade, suspendendo o efeito da resolução que instituiu as PAA na UFSC, determinando que a matrícula dos alunos seguisse estritamente a ordem de classificação no vestibular. A UFSC entrou com recurso e, duas semanas mais tarde, um desembargador da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região suspendeu a liminar, permitindo que os alunos beneficiados pelo sistema de cotas efetuassem suas matrículas (CASSOLI, 2013).

¹¹ No início da PAA na UFSC, havia uma comissão de validação, mas, após o transcorrer dos anos, foi adotada a autodeclaração do estudante enquanto instrumento de verificação da sua cor/raça.

¹² Essa aceitação, no caso de cotas para oriundos de escola pública, foi de 65,56% (CASSOLI, 2013, p. 73).

¹³ Também se deve citar todo o conjunto de pesquisas realizadas pelo NPMS (Núcleo de pesquisa em Movimentos Sociais) da UFSC, do qual os trabalhos de Cassoli (2013) e Scherer-Warren e Santo (2014), citados nesse trabalho, fazem parte. Há também a pesquisa de Souza et al. (2013), feita por professores e acadêmicos da psicologia, de cunho mais qualitativo, que ressalta aspectos pormenorizados das dificuldades e enfrentamentos pedagógicos dos cotistas negros na UFSC.

¹⁴ Pode-se conferir a lei no artigo 9 da resolução 01/2003, no conselho universitário desta universidade.

explicação desta metodologia em um sítio da instituição, dedicado ao esclarecimento dos acadêmicos. A partir do exemplo exposto nesta página da internet, retirou-se a Tabela 1.

O cálculo da TIM do curso se dá pelo número de créditos totais do curso, dividido pelo número total de semestres. Já para obter a TIM

Tabela 1 – Exemplo da TIM.

TIM do Curso	Exemplo Curso de Enfermagem	Total de Créditos 275	Número de semestres 09	TIM do curso 275/9 = 30,55
TIM do Aluno	Exemplo Aluno de Enfermagem	Créditos aprovados 115 créditos	Semestres cursados	TIM do Aluno 115/5 = 23

Fonte: (MONSMA et al, 2013).

do aluno, deve-se dividir os créditos aprovados pelos

			5	
--	--	--	---	--

semestres cursados. Sendo

assim, para solicitar bolsas e estágios, dá-se preferência para aqueles estudantes que tenham um aproveitamento no mínimo igual ou superior a 50% da TIM do curso. No caso do exemplo da tabela: Como a TIM do curso de enfermagem é 30,55 e a TIM do Aluno é 23, superior a 50% (15,27) da TIM do curso, o aluno estaria com aproveitamento OK¹⁵.

O trabalho de Monsma et al. (2013) se destacou com uma pesquisa de aproveitamento acadêmico na mesma universidade, utilizando a metodologia da TIM. Ressaltam-se neste trabalho os limites metodológicos da TIM, assim como a validade dos resultados achados através desta abordagem metodológica. Para os autores,

Esta razão não distingue entre os alunos aprovados com conceitos excelentes e os aprovados com conceitos mínimos, nem entre aqueles reprovados em disciplinas e os que se matriculam em menos disciplinas. Tampouco distingue entre alunos evadidos e os com baixo desempenho nas disciplinas. Basicamente, esta razão só avalia o progresso do aluno na integralização dos créditos necessários para se formar. (MONSMA et al, 2013, p. 162).

Acima, destaca-se o fato de saber os limites do que é possível analisar a partir da TIM. A principal crítica à TIM é sintetizada a seguir:

Compreendemos que utilizar somente a TIM para medida do desempenho acadêmico impossibilita enxergar em quais disciplinas há maior retenção de estudantes, e quais há maior retenção de cotistas em relação aos não cotistas, deixando muito amplas as suposições das causas de retenção/evasão. (SANTOS, 2013, p. 37).

Esse, talvez, seja o maior problema da TIM. Porém, admite-se que não será possível atacar este problema neste trabalho.

No entanto, mesmo diante destes problemas, a pesquisa de Monsma et al. atingiu resultados interessantes e adotou estratégia metodológica, posteriormente seguida neste trabalho. Segundo os autores,

Para esta análise, a Comissão de Acompanhamento dos Alunos do Programa de Ações Afirmativas eliminou os primeiros 50% dos alunos classificados no vestibular, que pelas regras de seleção da UFRGS entraram pela seleção universal, sejam quais forem as categorias de ingresso que eles tenham escolhido, e comparou o desempenho dos próximos 20% - ou seja, dos últimos classificados pela seleção universal - com o desempenho dos cotistas, que pelas regras da seleção necessariamente compõem os últimos 30% dos classificados. (MONSMA et al, 2013, p. 162).

Esta estratégia se deu no intuito de observar aqueles em condições similares e, assim, obter resultados mais aproximados. Nesta estratégia, os avaliados (20% mais deficitários) como ampla concorrência também são os de pior desempenho no vestibular, assim como os cotistas (30%); dessa forma, será possível comparar indivíduos semelhantes. Vale ressaltar que o valor de 30% é o mesmo no

¹⁵ Cf. (MONSMA et al, 2013).

caso da UFSC. Sobre o resultado da pesquisa utilizando a TIM, ainda há alguns apontamentos a destacar.

A proporção de alunos com um número de créditos aprovados abaixo de 50% do que se espera pelo número de semestres cursados é de aproximadamente 30% entre aqueles da seleção universal e entre os cotistas não negros, mas entre os cotistas negros esta percentagem sobe a mais de 50%. Esta análise foi repetida separadamente para cursos considerados de baixa, média e alta dificuldade [...] Em todos os casos as únicas diferenças estatisticamente significantes são aquelas entre os cotistas negros e as outras duas categorias. A proporção de alunos com baixo desempenho (indicado por integralização de menos de 50% dos créditos esperados pelo número de semestres em que o aluno se matriculou) chega a mais de 80% entre os cotistas negros em cursos considerados difíceis. (MONSMA et al, 2013, p. 162-163, grifos meus).

Com essa diferença, mostrada na pesquisa da TIM, houve motivação do autor em estratificar a análise por cursos, visando aprimorar ainda mais os resultados.

3 Aplicação da TIM

Sobre os dados, é mister apontar que os estudantes são divididos em três categorias de ingresso: Cotistas Negros, Cotistas Escola Pública e Ampla Concorrência (também chamada de Classificação Geral). É sobre as diferenças de desempenho entre os alunos dessas categorias que se incide a análise. Vale frisar, no entanto, que os cotistas negros não representam a totalidade dos estudantes negros (pretos e pardos) da UFSC, já que muitos desses optaram pelas outras duas formas de ingresso. Dados da pesquisa indicam que apenas 42,7% dos alunos que ingressaram na UFSC entre 2008 e 2011, e que poderiam entrar pela cota racial assim o fizeram. Deste contingente, 14,5% entrou pela cota de escola pública e 42,8% entrou pela ampla concorrência.

Para conseguir a TIM, o primeiro passo é acessar o currículo de todos os cursos e obter a TIM de cada um. Este valor se obtém através da soma de créditos sugeridos para os alunos, dividida pelo número de fases. O currículo é um documento disponível na internet e também entregue ao calouro quando inicia sua trajetória, dando-lhe uma sugestão de como deve seguir seu caminho. Este traçado de disciplinas e créditos é feito pelo colegiado de cada curso.

Foram selecionados dois anos de ingresso, 2008 e 2010, para observar o desempenho dos acadêmicos por categoria de acesso nos cursos mais seletivos da UFSC¹⁶. Esta escolha possibilita a observação da TIM de cada categoria em cada curso, em oito fases (semestres 2008-1, 2008-2, 2009-1, 2009-2, 2010-1, 2010-2, 2011-1 e 2011-2) e em quatro fases (no caso do ingressante no vestibular 2010). Esta seleção foi motivada na busca da obtenção de dois momentos. No caso do vestibular de 2008, além de ser o primeiro ano com a ação afirmativa na UFSC, conta com dados de acadêmicos que já estão há quatro anos no curso. Já em 2010, conta com dois anos de experiência de PAA e com desempenho de universitários que estão há apenas dois anos. Pode-se, assim, comparar acadêmicos que entraram juntos e quanto eles vêm conseguindo obter do que lhes é esperado pelo curso. O problema é a escassez de casos de cotistas negros em alguns cursos.

Após essa etapa, gerou-se uma grande tabela na dissertação, a qual demonstra a TIM, curso a curso, e as médias aproximadas de TIM, obtidas pelos alunos de cada uma das três categorias de acesso. Com esses resultados foi possível elaborar algumas análises.

¹⁶ Nossa seleção levou em consideração a média de taxa candidato/vaga dos dois vestibulares. Sendo assim, os cursos selecionados foram: Direito Noturno, Medicina, Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Química, Direito Diurno, Nutrição, Odontologia, Ciências Biológicas, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Engenharia Sanitária e Ambiental, Engenharia de Produção Civil, Engenharia de Produção Mecânica, Engenharia de Automação, Sistemas de Informação, Psicologia, Oceanografia, Jornalismo e Cinema.

4 Análises da TIM

O fator de mais destaque neste início, ao que parece, é a defasagem significativa, encontrada no desempenho de cotistas negros nos cursos de Engenharia. Então, construiu-se a Tabela 2 para retratar essa diferença. Também houve a separação dos cursos mais seletivos em duas categorias: na primeira, os cursos do CTC¹⁷, e, na segunda, os demais. Somaram-se as diferenças de desempenho dos cotistas negros de cada curso nestas novas categorias em relação ao mínimo de 50% do TIM do curso – referindo-se, neste caso, à TIM ok, que é critério preferencial para bolsas e estágios na UFRGS, onde a

TIM é adotada.

É significativa a diferença entre as duas

categorias. É também possível localizar com facilidade em quais cursos está a principal defasagem dos cotistas negros entre os ingressantes em 2008 e 2010.

No intuito de prosseguir com as

análises da TIM, o próximo passo se dá pelo proposto no início dessa empreitada, mais precisamente, seguindo, em parte, as ideias de Monsma et al. (2013), relatadas na seção da Metodologia da TIM. Na análise realizada pelos autores, há uma ideia que se busca seguir nesse trabalho. Trata-se da comparação de desempenho dos 20% com piores médias¹⁸ dos alunos da ampla concorrência com os alunos dos dois grupos de cotistas¹⁹.

Inicialmente, nesta fase, a comparação se deu entre: cotistas (escola pública + negros) e aproximadamente 20% do total, selecionados entre as piores notas médias na Classificação Geral. Posteriormente, foram separados os dois grupos de cotistas.

Nesta primeira comparação, o valor de todas as TIMs médias do grupo dos 20% foi subtraído do valor de todas as TIMs Médias do grupo dos cotistas. Neste caso, o resultado foi positivo.

O resultado favorável aos cotistas pode indicar um contraponto à tese de que os cotistas derrubariam o nível dos cursos. Caso não existissem cotas, pode-se supor que os alunos que os substituiriam fossem até mesmo de piores notas médias que estes 20% levados em consideração no cálculo acima. Apesar de este valor ser apenas um indicativo, é interessante notar que: em 48 turmas, ingressantes dos vestibulares 2008 e 2010 nos cursos mais concorridos, o desempenho (na TIM) de cotistas é superior àqueles de pior desempenho entre os não cotistas.

Nada indica – muito pelo contrário – que, caso fosse possível fazer uma simulação em uma situação sem cotas, a TIM de todos os estudantes melhoraria, uma vez que os cotistas seriam substituídos por alunos que, teoricamente, teriam desempenho inferior aos não cotistas que conseguiram entrar nos cursos.

Em segundo lugar, foram criadas duas tabelas que compararam o desempenho do grupo dos 20% com cotistas de escola pública, cotistas negros e a situação geral do curso.

Tabela 2 - Soma da diferença entre desempenho médio de cotistas negros e 50% do TIM do curso entre os alunos ingressantes em 2008 e 2010. Nos cursos seletivos.

Categoria	Cursos Considerados na soma	Soma da diferença entre TIM aproximada de cotista negro e 50% da TIM do curso
Categoria 1* Ano Vestibular 2008	10	-6,8
Categoria 2** Ano Vestibular 2008	9	66
Categoria 1 Ano Vestibular 2010	9	16,12
Categoria 2 Ano Vestibular 2010	11	77,61
Categoria 1 Vestibular 2008 e 2010	19	9,32
Categoria 2 Vestibular 2008 e 2010	20	143,91

*Categoria 1 se refere aos cursos do CTC dentre os mais seletivos.

** Categoria 2 se refere aos demais cursos mais seletivos.

Fonte: Elaborada pelo autor.

¹⁷ CTC é o Centro Tecnológico, centro de ensino que agrupa os cursos das Engenharias, Sistema de Informação e Arquitetura e Urbanismo.

¹⁸ Como não se tinha, nesse momento da pesquisa, o banco de acesso, optou-se por selecionar aqueles de notas médias inferiores.

¹⁹ Nesta análise, foram incluídas mais seis turmas, cujos cursos obtiveram mais inscrições de cotistas negros, a saber: Administração Noturno, Farmácia, Administração Diurno, Enfermagem e Ciências Contábeis, para os ingressantes em 2008, e Pedagogia, para os ingressantes em 2010.

A partir dos dados dispostos, algumas observações se fazem pertinentes:

- A defasagem perdura com o cotista negro, as maiores diferenças estão todas nesta categoria, porém, ela decai muito quando comparamos esta categoria de acesso com os 20%. O valor de -2,89, ainda que maior que qualquer outra diferença entre as outras categorias, mostra isto;
- Em porcentagens, o cotista negro consegue obter 75 % da TIM aproximada média de todos os alunos e 84,5% do grupo dos vinte por cento;
- O cotista oriundo da escola pública apresenta resultados muito satisfatórios, aproximando-se, em muito, do resultado de todos os alunos e superando os 20%. Em porcentagens, o cotista da escola pública consegue obter mais de 95% da TIM aproximada média de todos os alunos e superou o grupo dos 20 %, obtendo 107,97% desse desempenho.

No intuito de dar prosseguimento à análise, foi realizada a mesma operação das duas tabelas anteriores com os cursos das categorias 1 e 2. Os resultados podem ser observados nas Tabelas 5 e 6:

A partir dos dados dispostos, outras observações se fazem pertinentes:

- Nos cursos do CTC, a defasagem do cotista negro é mais visível, conforme observado nas primeiras análises da TIM²⁰;
- Com relação aos cotistas de escola pública, não se percebeu qualquer alteração significativa

Tabela 3 - TIM aproximada média por categoria de acesso nos cursos mais seletivos nos vestibulares 2008 e 2010.

Categoria	Número de turmas consideradas	Soma de TIM aproximada	TIM aproximada Média*
Cotista Negro	40**	632,2	15,80
Cotista Escola Pública	42	847,94	20,18
Cotistas (Negros + Escola Pública)	42	812,12	19,33
Todos	42	881,02	20,97
Aproximadamente 20% do total, selecionados entre as piores notas médias na Class. Ger.	42	785,32	18,69

*Refere-se à divisão: Soma de TIM aproximada/Número de turmas consideradas.

**Cotista Negro teve menos turmas, pois duas turmas do vestibular 2010 não tinha nenhum aluno desta categoria de acesso.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 4 - Diferenças de Média de TIM aproximada entre as categorias de acesso nos cursos mais seletivos nos vestibulares 2008 e 2010.

Categoria de Acesso	Cotista Negro	Cotista EP	20%*	Todos	Cotistas**
Cotista Negro	X	-4,36***	-2,89	-5,17	-3,53
Cotista EP	4,36****	X	1,43	-0,78	0,85
20%*	2,89	-1,43	X	-2,27	-0,63
Todos	5,17	0,78	2,27	X	1,64
Cotistas**	3,53	-0,85	0,63	-1,64	X

* Aproximadamente 20% do total, selecionados entre as piores notas médias na Class. Ger.

**Cotistas Negros e Escola Pública.

***A título de exemplo, trata-se do resultado da subtração: Cotista Negro – Cotistas EP.

**** A título de exemplo, trata-se do resultado da subtração: Cotista EP – Cotista Negro.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 5 - TIM aproximada média por categoria de acesso nos cursos da categoria 1 nos vestibulares 2008 e 2010.

Categoria	Número de turmas consideradas	Soma de TIM aproximada	TIM aproximada Média
Cotista Negro	19*	235,99	12,42
Cotista Escola Pública	20	375,78	18,78
Cotistas (Negros + Escola Pública)	20	354,83	17,74
Todos	20	402,48	20,12
Aproximadamente 20% do total, selecionados entre as piores notas médias na Class. Ger.	20	339,29	16,96

*Cotista Negro teve um a menos, pois na turma de Engenharia de Produção Mecânica do vestibular 2010, não houve nenhum aluno desta categoria de acesso.

Fonte: Elaborada pelo autor.

²⁰ Cf. Tabela 2.

em relação às análises anteriores, quando não se separa a categoria 1 da categoria 2;

- Os números confirmam a localização da defasagem do cotista negro, sendo que consegue obter apenas 61,72% da média de TIM de todos e 73,23 % do grupo dos 20%.

Os dados dos cursos da categoria 2 são apresentados nas Tabelas 7 e 8.

Façamos, ainda, outras, observações acerca dos dados apresentados:

- As TIMs médias de todos os grupos são maiores na categoria 2 do que na categoria 1, e indicam a dificuldade dos acadêmicos em geral nos cursos do CTC;

- Os cotistas negros conseguem obter 87,55% da média de TIM de todos e 90,92% do grupo dos 20%. As mesmas porcentagens, quando considerados somente os cursos do CTC, são de 61,72% e 73,23%. Todos esses números mostram uma melhora desse contingente quando estão em cursos seletivos que não sejam do CTC;

- As diferenças das médias, demonstradas na Tabela 9 são fortes indicativos desse impacto.

Por fim, façamos as últimas observações acerca dos dados apontados:

- O valor da porcentagem de defasagem é um indicativo da significativa melhora apontada;

- Observamos também que, quando os cotistas negros são comparados com o grupo dos 20%, esse valor é menor. Este parece ser um indício de que as defasagens no desempenho dos cotistas negros nos cursos do CTC têm menor impacto relativo quando são comparados ao desempenho dos não cotistas de notas médias mais baixas.

Tabela 6 - Diferenças de Média de TIM aproximada entre as categorias de acesso nos cursos da categoria 1 nos vestibulares 2008 e 2010.

Categoria de Acesso	Cotista Negro	Cotista EP	20%	Todos	Cotistas**
Cotista Negro	X	-6,36	-5,34	-7,7	-4,54
Cotista EP	6,36	X	1,04	-1,34	1,82
20%	5,34	-1,04	X	-2,38	-0,78
Todos	7,7	1,34	2,38	X	3,16
Cotistas	4,54	-1,82	0,78	-3,16	X

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 7 - TIM aproximada média por categoria de acesso nos cursos da categoria 2 nos vestibulares 2008 e 2010.

Categoria	Número de turmas consideradas	Soma de TIM aproximada	TIM aproximada Média
Cotista Negro	21*	387,21	18,43
Cotista Escola Pública	22	472,16	21,46
Cotistas (Negros + Escola Pública)	22	457,29	20,78
Todos	22	478,51	21,75
Aproximadamente 20% do total, selecionados entre as piores notas médias na Class. Ger.	22	446,33	20,27

*Cotista Negro teve uma turma a menos, pois na turma de Ciências Biológicas Diurno do vestibular 2010 não houve nenhum aluno desta categoria de acesso.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 8 - Diferenças de Média de TIM aproximada entre as categorias de acesso nos cursos categoria 2 nos vestibulares 2008 e 2010.

Categoria de Acesso	Cotista Negro	Cotista EP	20%	Todos	Cotistas
Cotista Negro	X	-3,03	-1,84	-3,32	-2,35
Cotista EP	3,03	X	1,19	-0,29	0,68
20%	1,84	-1,19	X	-1,48	-0,51
Todos	3,32	0,29	1,48	X	0,97
Cotistas	2,35	-0,68	0,51	-0,97	X

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 9 - Medidas de Impacto dos cursos da categoria 1 e 2 levando em consideração Diferenças de TIM aproximada média entre cotistas negros em relação a todos os estudantes e o grupo dos 20%.

Subtração	Categoria 1 – CTC	Categoria 2 – outros	Medidas de IMPACTO	
			Categoria 1 – Categoria 2	% defasagem
TIM média todos os alunos – TIM média cotista negro	7,7	3,32	4,38	42%
TIM média do grupo dos 20% - TIM média cotista negro	5,34	1,84	3,5	34%

*Para chegar a esse valor, considerou-se o valor da categoria 1 como 100% e calculou-se quanto em porcentagem o valor da categoria 2 representa deste 100%.

Fonte: Elaborada pelo autor.

5 Muda com o tempo?

Comparar o desempenho de estudantes no início do curso (1ª e 2ª fases) com os mesmos após o andamento do curso (5ª e 6ª fases) é o intento a seguir. Neste caso, selecionou-se o desempenho dos alunos ingressantes em 2009. A comparação entre o desempenho dos estudantes nas duas primeiras fases e dos mesmos na 5ª e 6ª fases possibilitou construir análises interessantes, dispostas na Tabela 10.

Com base nos dados dispostos na Tabela 10, é possível observar que:

- Todos os grupos de acesso obtêm desempenho acima de 50%, portanto, nenhum se encontra abaixo do TIM ok no curso das duas primeiras fases entre os ingressantes no vestibular 2009 nos cursos mais seletivos. Com exceção do cotista negro nos cursos do CTC, todos os grupos de acesso obtêm desempenho acima de 70%;
- O baixo valor do cotista negro nos cursos do CTC segue a tendência encontrada nas análises anteriores, realizadas com dados dos vestibulares de 2008 e 2010. Nos cursos da outra categoria, o cotista negro supera o grupo dos 20%.

Com base nos dados dispostos na Tabela 11, é possível observar que:

- O peso que os cursos da categoria 1 impõem é nítido a todos os grupos de acadêmicos analisados. A retenção, cuja medida central é a TIM, nos cursos do CTC, é maior do que nos outros cursos seletivos;
- O impacto se faz sentir mais entre os cotistas. Os ingressantes cotistas do vestibular de 2009, nas duas primeiras fases, tiveram 17,50% a mais de retenção nos cursos mais seletivos do CTC do que nos outros cursos mais seletivos;
- Para os cotistas negros, esse valor é acima de 20%. Para os cotistas da escola pública, acima de 15%, ao passo que, mesmo no grupo dos 20%, esse valor é de apenas de 10,72%;
- Esses dados, se somados a mais anos de análise, podem significar a necessidade de que estes cursos invistam mais energia na acolhida dos estudantes cotistas, pois os mesmos encontram dificuldades exatamente nestes cursos.

Tabela 10 - Análise de TIM aproximada por categoria de acesso levando em consideração a TIM do curso. Ingressantes no vestibular em 2009. Semestres 2009-1 e 2009-2 (1ª e 2ª fases). Nos cursos mais seletivos.

Grupo de acadêmicos considerado	% da TIM do curso que o grupo obteve nos cursos da categoria 1	% da TIM do curso que o grupo obteve nos cursos da categoria 2	% da TIM do curso que o grupo obteve nos cursos mais seletivos
Cotista Negro	62,13%	83,82%	72,75%
Cotista EP	75,07%	90,89%	82,81%
Todos os alunos	83,71%	92,77%	88,14%
Grupo dos 20%	72,14%	82,86%	77,39%
Cotistas (Negro + EP)	71,39%	88,89%	79,96%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 11 - Diferença entre a porcentagem da TIM obtida nos cursos da categoria 1 e 2. Ingressantes no vestibular de 2009 nas primeiras duas fases (semestres 2009-1 e 2009-2).

Grupo de acadêmicos considerado	Resultado da Subtração: % da TIM do curso que o grupo obteve nos cursos da categoria 2 - % da TIM do curso que o grupo obteve nos cursos da categoria 1.
Cotista Negro	21,69%
Cotista EP	15,86%
Todos os alunos	9,06%
Grupo dos 20%	10,72%
Cotistas (Negro + EP)	17,50%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 12 - Análise de TIM aproximada por categoria de acesso levando em consideração a TIM do curso. Ingressantes no vestibular em 2009. Semestres 2011-1 e 2011-2 (5ª e 6ª fases). Nos cursos mais seletivos.

Grupo de acadêmicos considerado	% da TIM do curso que o grupo obteve nos cursos da categoria 1	% da TIM do curso que o grupo obteve nos cursos da categoria 2	% da TIM do curso que o grupo obteve nos cursos mais seletivos
Cotista Negro	53,86%	84,12%	68,1%
Cotista EP	77,25%	91,06%	83,70%
Todos os alunos	82,33%	94,59%	88,06%
Grupo dos 20%	62,52%	89,10%	74,95%
Cotistas (Negro + EP)	72,91%	89,51%	80,67%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Com base nos dados dispostos nas Tabelas 12 e 13, é possível observar que:

- O baixo valor do cotista negro nos cursos do CTC segue a tendência encontrada nas análises anteriores, realizadas com dados dos vestibulares de 2008 e 2010 e dispostos na Tabela 10. A defasagem encontrada nas duas primeiras fases perdura, e até aumenta na

Tabela 13 - Diferença entre a porcentagem da TIM obtida nos cursos da categoria 1 e 2. Ingressantes no vestibular de 2009 na 5ª e 6ª fases (semestres 2011-1 e 2011-2).

Grupo de acadêmicos considerado	Resultado da Subtração: % da TIM do curso que o grupo obteve nos cursos da categoria 2 - % da TIM do curso que o grupo obteve nos cursos da categoria 1.
Cotista Negro	30,26%
Cotista EP	13,81%
Todos os alunos	12,26%
Grupo dos 20%	26,58%
Cotistas (Negro + EP)	16,50%
Fonte: Elaborada pelo autor.	

5ª e 6ª fases;

- Os ingressantes cotistas negros do vestibular de 2009, na 5ª e 6ª fases, tiveram 30% a mais de retenção nos cursos mais seletivos do CTC do que nos outros cursos mais seletivos;
- Para cotistas da escola pública, essa diferença é de 13%, enquanto que, no grupo dos 20%, esse valor é de 26,58%, diferentemente do caso da tabela 11, em que esse grupo de cotistas apresentava maior déficit;
- A média geral de todos os alunos ser muito próxima da dos cotistas de escola pública é um indicativo. Parece que os mesmos sentem menos o peso desses cursos e diminuem essa diferença quando estão mais adaptados ao curso em fases mais agudas. Mas, no momento, essa afirmação só vale para os ingressantes de 2009.

6 TIM e o gênero

Por fim, acresce-se a variável gênero no caso da TIM. Primeiramente, haverá a demonstração dos dados percentuais de aprovação levando em conta a forma de acesso e o gênero. Após esta fase preliminar, os dados de TIM com o gênero incluído serão trabalhados.

Na base de dados, há cerca de 47% das notas de mulheres e 53% de homens. No que se refere ao percentual de aprovação, levando em consideração o gênero e a categoria de acesso, a Tabela 14

Tabela 14 - Porcentual de aprovação por sexo e categoria de acesso

SEXO		Categoria de Acesso		Aprovado?	
				Sim	Não
	Feminino	→	Cot. Ne.	77,7%	22,3%
Fonte: Elaborada pelo autor.					

sumariza estes dados. O desempenho dos cotistas negros é inferior ao das cotistas negras. Elas têm desempenho muito

Tabela 15 - Diferença entre percentual de aprovação de mulheres e homens, segundo categoria de acesso.

		Masculino	→	Cot. E.P.	86,2%	13,8%
				Class. Ger.	86,6%	13,4%
				Cot. Ne.	63,0%	37,0%
				Cot. E.P.	78,4%	21,6%
				Class. Ger.	78,2%	21,8%

próximo ao dos homens cotistas de escola pública da classificação geral. O dado aponta que, em todas as categorias de acesso, o desempenho das mulheres é superior, no entanto, parece que, para os cotistas negros, essa diferença é maior. A Tabela 15 confirma essa observação.

Esse dado aponta para um aproveitamento menor de homens cotistas negros, mesmo levando em

consideração que os homens, em geral, têm sempre menor aproveitamento do que as mulheres.

A Tabela 16, através da análise da TIM, denota que

Categoria de Acesso	% de aprovação das mulheres - % de aprovação dos homens
Cotista Ne	<u>14,7%</u>
Cotista E.P.	7,8%
Classificação Geral	8,4%

Fonte: Elaborada pelo autor.

fenômeno similar ocorre nos 22 cursos mais seletivos.

Os dados acima expostos indicam que, mesmo nos cursos mais seletivos, há o apontamento da defasagem dos cotistas negros homens destacados nas Tabelas 14 e 15. A diferença de desempenho entre gêneros, dentro das categorias de acesso, também segue maior entre os cotistas negros.

Quando incluídos os cursos mais seletivos, a diferença está no fato de que as cotistas negras não obtêm a mesma proximidade de desempenho que os homens das outras categorias de acesso.

Quando separados por categorias de curso (cursos seletivos do CTC x outros cursos seletivos), também há dados interessantes, os quais estão dispostos na Tabela 17.

Os dados apontam para uma persistente defasagem dos cotistas negros nas duas categorias de cursos, em especial nos homens nos cursos seletivos do CTC.

Tabela 16 - Porcentagem obtida da soma das TIMs dos cursos¹ seletivos, levando em consideração gênero e categoria de acesso.

Categoria de Acesso	Gênero	% obtida da soma das TIMs dos cursos
Cot. Ne.	FEM	79,39%
Cot. Ne	MASC	72,30%
Cot. EP	FEM	92,00%
Cot. EP	MASC	89,27%
Class. Ger.	FEM	94,93%
Class. Ger.	MASC	90,61%

Fonte: Elaborada pelo autor.

Tabela 17 - Porcentagem obtida da soma das TIMs dos cursos¹ seletivos, levando em consideração gênero, categoria de acesso e a tipologia dos cursos.

Categoria de Acesso	Gênero	Tipo de curso	% obtida da soma das TIMs dos cursos
<u>Cot. Ne.</u>	FEM	Cursos do CTC (categoria 1)	71,18%
		Outros (categoria 2)	90,01%
<u>Cot. Ne</u>	MASC	Cursos do CTC (categoria 1)	58,25%
		Outros (categoria 2)	87,33%
<u>Cot. EP</u>	FEM	Cursos do CTC (categoria 1)	91,29%
		Outros (categoria 2)	97,66%
<u>Cot. EP</u>	MASC	Cursos do CTC (categoria 1)	87,42%
		Outros (categoria 2)	94,76%
<u>Class. Ger.</u>	FEM	Cursos do CTC (categoria 1)	92,28%
		Outros (categoria 2)	98,42%
<u>Class. Ger.</u>	MASC	Cursos do CTC (categoria 1)	88,69%
		Outros (categoria 2)	96,25%

Fonte: Elaborada pelo autor.

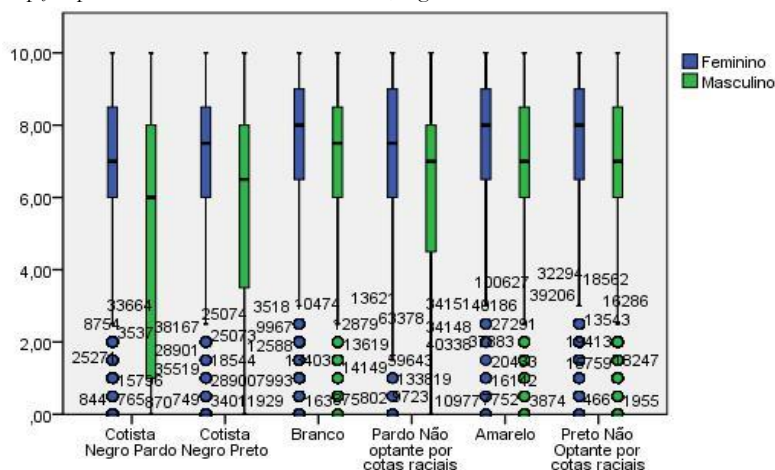
Considerações finais

O estigma de ser cotista pode ser algo visível. Na análise posterior aos dados da TIM, realizada na dissertação, com a nota propriamente dita e nas regressões, percebeu-se que a condição de cotista racial é a mais sentida. No Gráfico 1, o qual leva em consideração as notas, é exposto como conclusão deste trabalho.

Neste gráfico, há o apontamento de que ser homem, cotista negro e pardo (que detém cerca de 80% dos cotistas negros) foi um forte indicativo de baixo desempenho acadêmico. Os dados da TIM indicam haver, ainda, mais defasagem nos cursos seletivos do CTC.

Processos sutis de discriminação podem estar ocorrendo, algo que pesquisas de cunho quantitativo não são capazes de captar.

Gráfico 1 - Distribuição das notas levando em consideração a raça, o gênero e a opção por cotas raciais. Todos os cursos, ingressantes 2008-2011.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Espera-se que, com esses dados, haja motivação para mais

pesquisas na área, visando o aprimoramento do acolhimento dos acadêmicos de origens tão diversas, em instituições ainda tão elitistas. Busca-se, assim, que a política pública de ação afirmativa cumpra ainda mais seus objetivos, e que, desta forma, além de ampliar o acesso, possibilite a diplomação desses acadêmicos que tornarão nosso mercado de trabalho mais plural, e ainda, que a universidade pública cumpra a sua função social democrática.

Referências

CASSOLI, A. T. **A política de cotas da UFSC na opinião de seus graduandos**. 2013. 142 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

CERVI, E.U. Ações afirmativas no vestibular da UFPR entre 2005 e 2013. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, nº 11, maio-agosto de 2013, p. 63-88.

DAFLON, V.T.; JÚNIOR, J. F.; CAMPOS, L. A.; Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, jan./abr. 2013, p. 302-327.

JÚNIOR, Hédio Silva. Ação afirmativa para negro(as) nas universidades: a concretização do princípio constitucional da igualdade. In: SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves; SILVÉRIO, Valter Roberto (Orgs.). **Educação e ações afirmativas: entre a injustiça simbólica e a injustiça econômica**. Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2003. p. 99-114.

LEAL DA SILVA, Gregório Unbehaun. O desempenho e as cotas: o caso da UFSC. 2015. 273 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

MONSMA, Karl.; SOUZA, João Vicente Silva.; SILVA, Fernanda. O. As consequências das ações afirmativas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul: uma análise preliminar. In: SANTOS, Jocélio Teles dos. (Org.). **O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)**. Salvador: CEAO, 2013. p. 137-170.

SANTOS, Karen Moraes. **Cinco anos de ações afirmativas na UFRGS: avaliação do desempenho da 1ª turma de ingressos na ESEF**. Trabalho de conclusão de curso em Educação Física. Escola de Educação Física, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SCHERER -WARREN, I.; SANTO, A. C. M. do E. Movimento Negro e implantação das ações afirmativas na UFSC. In: SCHERER-WARREN, I.; PASSOS, J. C. (Orgs.). **Relações étnico-raciais nas universidades: os controversos caminhos da inclusão**. Florianópolis : Atilênde, 2014. p. 121-142.

SOUZA, Heloiza; BARDAGI, Marucia Patta; NUNES, Carlos Henrique Sancinetto da Silva. Autoeficácia na formação superior e vivências de universitários cotistas e não cotistas. **Avaliação Psicológica**, v. 12(2), p. 253-261, 2013.

TRAGTENBERG, Marcelo Henrique Romano et. al . Impacto das ações afirmativas na Universidade Federal de Santa Catarina (2008-2011). In: SANTOS, Jocélio Teles dos. (Org.). **O impacto das cotas nas universidades brasileiras (2004-2012)**. Salvador: CEAO, 2013. p. 203-242.

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: OS IMPASSES NA CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA URBANA BRASILEIRA

Janaína Ruviano da Silva¹

Resumo: O objetivo deste ensaio é discutir os impasses na consolidação da política urbana brasileira, em que pese à existência de vasto arcabouço institucional participativo. Tensionando pressupostos teóricos que consideram a abertura de espaços democráticos de participação social elemento-chave para a efetivação de políticas públicas mais justas e menos excludentes, são apresentados os dilemas da política urbana no Brasil à luz da realidade de Porto Alegre. Após a classificação da situação das demandas incluídas nos Planos de investimentos do Orçamento Participativo entre os anos de 2002 a 2010 referentes ao tema da habitação, esforça-se para desenhar a dinâmica das políticas públicas em contextos contemplados por fóruns participativos consolidados. Por fim, argumenta-se que é preciso incluir outras variáveis explicativas que vão além da existência das instituições participativas. No caso da política urbana, a análise focada nos atores envolvidos nos processos de execução e gestão da política é fundamental. Atores sociais e agentes estatais estão localizados em diferentes espaços da engenharia institucional da política pública, e o menor ou maior grau de realização das demandas sociais vai depender negociação estratégica desses atores naquele espaço.

Palavras-Chave: Participação Social; Instituições Participativas; Políticas Públicas; Política Urbana.

Abstract: The aim of this work is to discuss the impasse in the consolidation of the Brazilian urban policy, despite the existence of vast participatory institutional framework. Tensing theoretical assumptions that consider the opening of democratic spaces of social participation as a key element for the realization of equitable and less exclusive public policies, the dilemmas of urban policy in Brazil in the light of the reality of Porto Alegre are presented. After classifying the situation of demands included in the Participatory Budgeting investment plans within 2002 and 2010 on the subject of housing, this work strives to draw the dynamics of public policies in contexts covered by consolidated participatory forums. Finally, it is argued the necessity of including other explicative variables that go beyond the existence of participatory institutions. In the case of urban policy, the analysis focused on the actors involved in implementation processes and management policy is essential. Social actors and state agents are located in different spaces of institutional engineering of public policy, and the lowest or highest degree of achievement of social demands will depend on strategic negotiation of these actors in that space.

Keywords: Social Participation; Participatory Institutions; Urban Policy; Public Policies.

Introdução

O presente ensaio tem por objetivo dialogar sobre a complexidade e os dilemas enfrentados na construção da política urbana brasileira à luz do contexto de Porto Alegre e sua institucionalidade participativa. A partir da análise de pressupostos teóricos que consideram a criação de espaços democráticos de participação social como questão chave para a efetivação de políticas públicas mais justas e menos excludentes, são apresentados os impasses na construção da política urbana em uma realidade social que possui os requisitos destacados pela literatura para tal efetivação.

¹ Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutoranda no mesmo Programa.

Nessa direção, tem-se como foco principal a cidade de Porto Alegre, mundialmente reconhecida pelas práticas inovadoras de democracia participativa – a exemplo do Orçamento Participativo (OP). A partir da análise da situação das demandas incluídas nos Planos de investimentos (PIs)² das regiões Centro e Sul do OP, entre os anos de 2002 a 2010, referentes ao tema da habitação, esforça-se para delinear a dinâmica das políticas públicas em contextos contemplados por fóruns participativos consolidados. O período de análise das demandas incluídas nos PIs justifica-se por ser o período compreendido entre a recente criação do Estatuto da Cidade (2001) e o ano de 2010 por ser o último ano disponível para consulta da situação das obras e serviços demandados pela população no Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA)³.

A análise dos dados permite visualizar o descolamento entre deliberação participativa e implementação de programas de política urbana no Brasil. Conclui-se que a deliberação oriunda dos espaços institucionalizados de participação social tem pouca influência no desenho das políticas públicas que são implementadas. Tais aspectos incidem diretamente sobre as formas de cidadania e na qualidade da participação democrática praticada no Brasil. Com o objetivo de compreender os principais fatores que influenciam tal distanciamento, propõe-se incluir outras variáveis explicativas que vão além da existência de Instituições participativas (IPs). No caso da política urbana, a análise focada nos atores envolvidos nos processos de execução e gestão da política é fundamental, pois é importante considerar as interpretações, traduções e modificações pelas quais passam as políticas ao longo do seu ciclo⁴.

1 Participação Social e Políticas Públicas: alguns pressupostos teóricos em questão

Em “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”, Ermínia Maricato (2002) apresenta a matriz do urbanismo modernista/funcionalista⁵ descrevendo suas características e os aspectos da sua implementação no Brasil. A autora aborda ainda o gigantesco aparato institucional das leis, regulamentações e planos urbanísticos destacando que não é por falta de regulamentação legal que as cidades continuam a se desenvolver de forma desigual e excludente. Ao mesmo tempo, a autora chama a atenção para a parcela da cidade que se desenvolve ao largo das leis e dos planos, “embora não ignorada pela gestão urbana que a mantém refém de um processo histórico de troca de favores” (MARICATO, 2002, p. 125). Ao final da sua argumentação, uma das apostas para a superação do chamado plano discurso e substituí-lo pelo plano ação – aquele que, de fato, preocupa-se com a cidade real, marginalizada e excluída dos planos formais – é a participação social democrática. Nesse sentido, a criação de espaços institucionalizados de debate democrático – com a participação da população das áreas marginalizadas e desprovidas de infraestrutura urbana adequada – se apresenta como imprescindível para o reconhecimento dos conflitos urbanos e inclusão dessa população nos programas de política pública. Nessa fase, partilhando da perspectiva otimista quanto à natureza dos espaços institucionalizados de participação social e quanto aos interesses ali representados, destaca a importância dos espaços de democracia participativa para a definição e gestão dos recursos públicos.

Otimistas e céticos é uma classificação dos diferentes tipos de respostas que a literatura oferece à indagação sobre como fóruns participativos afetam a formulação e implementação de políticas

² Plano de Investimentos é o documento que contém todas as demandas por obras e serviços que foram definidas pela população participante das assembleias do OP em cada ciclo orçamentário. Cada ciclo tem duração de um ano.

³ O Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA) é um órgão de pesquisa da prefeitura municipal e disponibiliza uma ampla base de informações georreferenciadas, indicadores socioeconômicos e informações sobre o desempenho dos processos de gestão participativa da cidade de Porto Alegre. As informações analisadas neste trabalho podem ser acessadas através do link: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp>. Para maiores informações, acessar <<http://www.observapoa.com.br/>>.

⁴ Entende-se por ciclo de políticas públicas um recurso heurístico que organiza a política em fases sequenciais e interdependentes, tais como: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2013).

⁵ Conforme Maricato (2002).

públicas, realizado por Côrtes (2005). A autora classifica os estudos analisados em dois tipos: os céticos e os otimistas, embora cada grupo possua diferentes interpretações em seu interior, quanto à natureza desses espaços e quanto aos interesses ali representados. Nas palavras de Côrtes (2005), os primeiros desconfiam das possibilidades desses fóruns participativos favorecerem a democratização da gestão pública ou aprimorarem a implementação de políticas no sentido de torná-las mais eficientes e inclusivas. Por outro lado, os otimistas, que são a maioria, ressaltam a democratização da gestão pública provocada por tais mecanismos de participação social. O argumento é o de que interesses tradicionalmente excluídos do processo decisório tradicional passariam a ser considerados, forçando gestores e burocracias governamentais a incluir esses interesses na tomada de decisões políticas. Por fim, a autora procura identificar a contribuição que essas respostas oferecem para o estudo do fenômeno da disseminação desses fóruns em diversas áreas e esferas da administração pública, enfatizando o modo como esses estudos tratam a relação entre participação social e governança democrática.

Especificamente em relação à construção da política urbana, percorrida mais de uma década de existência do Estatuto da Cidade, bem como a consolidação de diversas IPs – orçamentos participativos, conselhos gestores, conferências nacionais, fóruns de planejamento etc. – os estudos recentes preocupam-se em avaliar a qualidade da participação nesses espaços. São enfatizados, principalmente, a capacidade inclusiva de atores historicamente excluídos do sistema decisório, as possíveis aprendizagens democráticas, as dinâmicas participativas no interior dessas instâncias e os seus possíveis efeitos na gestão pública (AVRITZER; NAVARRO, 2003; FEDOZZI, 2000, 1999; LAVALLE, 2011; MARICATO, 2011). É a partir desse momento que os estudos “deixam de ter um tom laudatório a respeito das experiências iniciais de participação, no Brasil pós-redemocratização e assumem um caráter mais crítico e qualificador dos processos participativos” (ALENCAR, J. et al., 2013, p. 117).

Diante desse quadro, considera-se importante refletir sobre a relação entre os temas deliberados nas IPs e o grau de influência na construção (formulação e implementação) da política urbana brasileira e os desafios que se colocam na sua interpretação.

2 Participação Social, Habitação e Política Urbana: alguns apontamentos a partir de Porto Alegre

Os chamados Orçamentos Participativos tiveram origem entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, a partir das novas formas de relacionamento entre Estado e Sociedade, no contexto da redemocratização do país. Especificamente no caso de Porto Alegre, em agosto de 1989 o governo da Frente Popular, por meio da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), deu início ao procedimento de discussão pública do orçamento para o ano seguinte, após um processo de tensão e de confronto com experiências participativas anteriores⁶. Tal processo se deu nos marcos de disputas acirradas entre diferentes projetos políticos e ideológicos, como assinala Fedozzi (2000). Todavia, esse método participativo adquiriu mais visibilidade e se destacou na agenda política, em escala global, nos últimos vinte anos, no contexto internacional de reestruturação produtiva.

Marcado por profundas transformações econômicas e sociais, oriundas do modelo de urbanização e industrialização do país, o quadro que se desenhava, naquele período, era de trabalhos precários, incertos, flexíveis, produção de novas formas de desigualdades sociais e aumento dos índices de vulnerabilidade, concomitante ao crescente déficit de legitimidade da democracia representativa (AVRITZER; NAVARRO, 2003; FEDOZZI, 2000; TEIXEIRA, 1997). Com a institucionalização da participação pelos governos locais, presumia-se que procedimentos daquela natureza promoveriam mudanças significativas no quadro de desigualdades e dominação que fora desenhado no país (AZEVEDO; ABRANCHES, 2002; SANTOS; AVRITZER, 2002).

⁶ A exemplo da Lei dos Conselhos Populares (Lei Complementar nº 195/88), sancionada em 1988 pelo então prefeito Alceu Colares (PDT), no último dia do seu mandato. A administração da Frente Popular, empossada em janeiro de 1989, herdou a Lei que obrigava o executivo a implantar 17 Conselhos Populares. Para aprofundar essa discussão, ver Fedozzi (2000).

Conforme supracitado, tal pressuposição era entendida como a possibilidade de a camada da população, historicamente excluída dos processos decisórios na gestão das cidades, passar a ser agenda relevante pelos gestores das políticas públicas e administradores das burocracias governamentais, impactando diretamente na melhoria das condições de vida daquela população. Consoante a isso, os OPs têm sido tratados pela literatura especializada como elementos de atenuação de desigualdades políticas e sociais, assim como esferas de ampliação do acesso de atores excluídos do sistema formal de decisões governamentais sobre a gestão das cidades.

A revisão da literatura que trata dos movimentos sociais que lutaram pela abertura do Estado à participação popular chama atenção para dois momentos históricos significativos. O primeiro momento refere-se aos estudos na esteira das reivindicações pela abertura à participação popular, que remonta ao final dos anos 1970, engendrado pelo quadro da rápida urbanização excludente do país, somado ao contexto da reestruturação produtiva em escala global. Nesse período, a participação entrava em cena como um dispositivo capaz de fazer avançar a pauta de demandas distributivas de acesso aos serviços públicos, de melhoria das condições de vida e de efetivação dos direitos das camadas populares. Aqui são gestados os primeiros movimentos que, posteriormente, influenciaram a origem das chamadas instituições participativas⁷ (AVRITZER, 2011). Já o momento posterior refere-se à transição democrática e às lutas pela participação cidadã.

Nesse momento, o discurso público de registro universalizante, interessado em disputar a nova Constituição, mostrava-se incompatível com o viés estritamente popular anterior, que fazia alusão “implícita ou explicitamente ora uma opção preferencial pelos pobres ora uma posição de classe” (LAVALLE, 2011, p. 35). Às reivindicações iniciais agregaram-se valores considerados da cidadania em geral, não restritos à condição de classe ou de caráter socioeconômico apenas. O campo dos atores sociais diversificou-se “com a multiplicação de organizações não governamentais (ONGs), um tipo de organização engajada em causas não distributivistas – “pós-materiais” –, e amiúde portadora de discursos cifrados na linguagem dos direitos humanos (LAVALLE, 2011, p. 35)”. É nesse contexto histórico que surgem as primeiras propostas de gestão democrática das cidades em âmbito municipal. O OP de Porto Alegre é, até hoje, um marco desse período.

Em âmbito federal, as pressões e reivindicações dos movimentos sociais urbanos também tiveram diversas repercussões. Para citar as principais, é possível resumir as seguintes: depois de muitas lutas, é formado o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR), o qual apresenta em 1987 a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana à Assembleia Nacional Constituinte. No entanto, apesar das constantes pressões pelo FNUR, ela foi regulamentada nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal somente 13 anos depois, sob a forma da Lei Federal nº 10.257/01. Com essa Lei, surge, então, o Estatuto da Cidade. Além do Estatuto, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), para Presidência da República em 2002 e a criação do Ministério das Cidades em 2003 são acontecimentos formais e simbolicamente significativos sobre a democratização do acesso e do direito à cidade. De acordo com Maricato (2011)

em 2004 o investimento em habitação e saneamento é retomado. Nesse mesmo ano foi criado o Conselho das Cidades e aprovadas duas leis federais que compunham a agenda do movimento de reforma urbana: a lei Federal 11.445/07, que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental – contrariando perspectiva de privatização que estava em disputa há 13 anos –, e a Lei Federal 11.124/05, que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. (MARICATO, 2011, p. 143).

⁷ Embora o OP seja considerado pela literatura especializada uma Instituição Participativa, diferentemente dos Conselhos Gestores e dos Fóruns de Planejamento, o OP não é um processo institucionalizado no sentido legal-formal, mas apenas no sentido sociológico do termo. Para aprofundar essa discussão, ver: DIAS, M. R. Entre a representação e a participação política: o debate acerca da institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: MILANI, C. (Org.). **Democracia e Governança Mundial: Que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002. p. 204-230.

Todavia, embora exista esse arcabouço institucional legal, nossas cidades não mudaram significativamente a estrutura social de exclusão, fragmentação e segmentação social. Basta uma pesquisa empírica mais atenta para observarmos que as ideias – contidas nos planos e leis – continuam fora do lugar, e o lugar – aquele da cidade excluída/marginalizada – continua distante das ideias (MARICATO, 2002).

Inúmeros são os paradoxos que podem ser identificados quando as realidades das cidades brasileiras são analisadas. Para fins deste trabalho, utiliza-se do contexto de Porto Alegre para destacar algumas das principais questões que necessitam novas variáveis explicativas para a compreensão do grau de consolidação das políticas públicas. Pretende-se, diante disso, tencionar o *corpus* teórico amplamente produzido até o momento, principalmente daquelas perspectivas otimistas que apostam a efetividade das políticas à existência ou não de espaços institucionalizados de participação social.

Conforme supracitado, a investigação focalizou na situação das demandas por obras e serviços referentes ao tema da habitação⁸, que foram incluídas nos Planos de investimentos das regiões Centro e Sul do OP no período 2002 a 2010. Cumpre registrar que o OP possui um desenho institucional composto por 17 assembleias regionais e seis assembleias temáticas. Nas assembleias temáticas são discutidos os seguintes temas para toda a cidade: Educação Esporte e Lazer; Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana; Habitação, Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano e Ambiental; Desenvolvimento Econômico Tributação, Turismo e Trabalho; Cultura e Saúde e Assistência Social.

O Quadro 1 ilustra a situação⁹ das demandas incluídas nos Planos de investimentos dos anos de 2002 a 2010, conforme as informações constantes no observatório da cidade de Porto Alegre (ObservaPOA).

Quadro 1 - Demandas incluídas nos Planos de investimentos dos anos de 2002 a 2010.

Foi possível identificar que a região Sul votou e incluiu nos Planos de investimentos um total de 14 demandas para responsabilidade do DEMHAB. Desse total, apenas três demandas foram concluídas, sendo que todas foram referentes ao “levantamento topográfico cadastral, pesquisa cartorial e levantamento de propriedade de vilas ou assentamentos”. As 11 demandas restantes, que ainda não foram concluídas, referem-se, justamente, à urbanização de bcos ou vilas, ao

REGIÃO do OP	SUL	CENTRO
Número de demandas incluídas nos PIs do OP	14	20
Número de demandas concluídas	3	6
Tipo de demanda concluída	Levantamento topográfico cadastral; pesquisa cartorial e levantamento de propriedade de vilas ou assentamentos.	(4) Levantamento topográfico cadastral; pesquisa cartorial e levantamento de propriedade de vilas ou assentamentos. (2) Urbanização de Vilas.
Número de demandas não concluídas (em andamento ou pendente)	11	14
Tipo de demanda não concluída	Urbanização de bcos ou vilas ao reassentamento de famílias e a construção de novas unidades habitacionais em regiões carentes da infraestrutura urbana adequada.	Urbanização de vilas e à construção de novas moradias populares.
Anos das demandas pendentes	Em todos os anos analisados	Em todos os anos analisados

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos Planos de investimentos.

reassentamento de famílias e à construção de novas unidades habitacionais em regiões carentes da infraestrutura urbana adequada. A região Centro, por sua vez, incluiu nos Planos de investimentos no

⁸ O órgão da administração municipal de Porto Alegre responsável pelos assuntos da Habitação é o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB).

⁹ Os termos apresentados no Quadro 1 são os mesmos utilizados no site do ObservaPOA para definir a situação das demandas.

período analisado um total de 20 demandas dirigidas ao DEMHAB. Desse total, apenas seis demandas haviam sido concluídas até o momento da pesquisa. Novamente quatro delas se referiam ao “levantamento topográfico cadastral, pesquisa cartorial e levantamento de propriedade de vilas ou assentamentos”. Apenas duas demandas foram concluídas quando o assunto é a urbanização de vilas. Por outro lado, das 14 (quatorze) demandas que continuam em andamento, quando consultadas, todas se referiam à urbanização de vilas e à construção de novas moradias populares.

É oportuno registrar que, em pesquisa realizada em outra oportunidade¹⁰, foi possível identificar que os temas tipicamente voltados ao atendimento das carências componentes dos direitos sociais básicos, os quais não estão universalizados na cidade, são os temas que, ainda, se destacam no número de demandas que entram para os Planos de investimentos em praticamente todas as regiões de Porto Alegre (RUVIARO, 2014). Para ilustrar, dentre os 19 temas disponíveis para a eleição das prioridades que podem entrar nos Planos das 17 regiões, a concentração tradicionalmente ocorre nos temas da habitação, do saneamento básico, da assistência social e da educação, nesta ordem de prioridade. Os demais assuntos são: circulação e transporte; saúde; áreas de lazer; esporte e lazer; pavimentação; iluminação pública; desenvolvimento econômico, cultura, saneamento ambiental, acessibilidade e mobilidade urbana, juventude; turismo; trabalho e renda e direito dos animais aparecem em número bastante reduzido.

Tratando-se da questão habitacional – tema com grande número de demandas não concluídas desde o surgimento do OP em 1989 até hoje –, pode-se inferir que esse fórum não criou, até o momento, estruturas administrativas, técnicas e políticas “capazes de corresponder operacionalmente ao status de prioridade que a demanda da habitação adquiriu ao longo da sua existência em Porto Alegre.” (FEDOZZI, 2002, p. 14). Ainda conforme Fedozzi (2002), demanda que mostra a continuidade histórica das principais lutas pela propriedade da terra empreendidas pelas vilas de subhabitação, desde o final da década de 1970 e início dos anos 1980.

Tais conclusões tencionam as perspectivas teóricas otimistas em relação à influência desses espaços na formulação e implementação de políticas mais eficazes. Como compreender este paradoxo? Ao afirmar os resultados incompletos e/ou não satisfatórios das instituições participativas, parece que a literatura não tem levado em consideração outros elementos que encontram-se no relacionamento entre o Estado e sociedade, não apenas em um dos polos.

Ao ampliarmos o escopo analítico, a fim de evitar a descrição exaustiva de uma realidade local, tem sido verificada no Brasil a atuação dos diversos espaços participativos para discussão dos temas urbanos atuando de forma paralela, e, até mesmo, com interesses divergentes. O Estado, por sua vez, aparece respondendo com programas que atendem a esses interesses divergentes e, muitas vezes, implementando políticas de natureza distinta das pautas deliberadas nos procedimentos participativos. No campo da política urbana, os programas Minha Casa Minha Vida (MCMV) e o Fundo Nacional para Habitação por Interesse Social (FNHIS) ilustram essa situação (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, P. H, 2014; MARICATO, 2011). A proliferação dos espaços de controle democrático, muitas vezes de forma paralela, “sem vínculos procedimentais e orgânicos, o que propicia, por vezes, tensões e disputas concorrenciais que prejudicam a eficiência e a eficácia do planejamento e da gestão da cidade (FEDOZZI; CRUZ, 2011, p. 21).

Pode-se inferir, portanto, que a nova ordem jurídico-urbanística Brasileira (ALFONSIN, 2001) advinda com o Estatuto da Cidade e reforçada com os procedimentos de democracia participativa não modificou substancialmente a situação da parcela marginalizada da cidade. A nova ordem, que, em tese, deveria ser inovadora das possibilidades de atuação do poder público municipal no âmbito da intervenção do Estado sobre a propriedade privada e reintegrar as funções sociais da cidade às práticas do planejamento urbano, tais como a garantia do acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura, aos serviços públicos e ao transporte, parece não ter sido traduzida em termos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Os paradigmas hegemônicos do urbanismo e do planejamento urbano têm revelado seus limites, assim como a euforia participativa. Ambos ainda “não

¹⁰ Pesquisa realizada durante o ano de 2013 para realização da dissertação de mestrado.

estão conseguindo dar respostas aos problemas contemporâneos das grandes cidades” (MARICATO, 1996, p. 3).

Análises dessa natureza fizeram com que, da acentuada euforia e positividade das primeiras interpretações acerca do surgimento dos OPs, boa parte da literatura convirja suas análises para os limites e desafios que esses fóruns apresentam para o alargamento da democracia e em torno das suas promessas não cumpridas. Essa reorientação dos estudos sobre a participação social se deu, fundamentalmente, porque ainda não se conhece com clareza “a qualidade dos processos de democratização (inclusão, envolvimento, influência e transparência) e/ou os efeitos atribuídos à participação (inovação, distribuição)” (COELHO, et al., 2010, p. 321 apud ALENCAR, et al., 2013, p. 117).

Considerações finais

À guisa de conclusão, ressalta-se que a criação do Estatuto da Cidade (2001) e a proliferação dos procedimentos de democracia participativa, ao longo das últimas três décadas, não modificaram substancialmente a situação da parcela marginalizada da cidade. A nova ordem, que, em tese, deveria ser inovadora das possibilidades de atuação do poder público municipal no âmbito da intervenção do Estado sobre a propriedade privada e reintegrar as funções sociais da cidade às práticas do planejamento urbano, tais como a garantia do acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento, à infraestrutura, aos serviços públicos e ao transporte, parece não ter se efetivado. No âmbito municipal, dentre as evidências que possibilitam lançar essas afirmações está o grande número de demandas de acesso à habitação e à infraestrutura urbana básica que, ano a ano, repetidamente, são incluídas pela população nos Planos de investimentos, bem como o elevado número de obras e serviços demandados que, ainda, não foram concluídos.

A literatura e a pesquisa empírica possibilitam compreender que há inúmeros conflitos e disputas de interesses divergentes no acesso à democratização e ao direito à cidade (HARVEY, 2005; LEFÉBVRE, 1969; MARICATO, 2011). Conforme Maricato (2011), a predação ambiental e social, quando atinge as dimensões atingidas em nossas sociedades, exige do Estado, quando se dispõe a enfrentar o problema, uma intervenção integrada e participativa. O que tem ocorrido, no entanto, é a sobreposição de espaços de participação em todos os níveis da federação, atuando de forma desintegrada e com influência quase nula no desenho dos programas públicos implementados.

Diante dessas constatações, propõe-se incluir no escopo analítico também os atores envolvidos nos processos de execução e gestão das políticas para avançar na compreensão dos impasses e dilemas enfrentados na construção da política urbana brasileira, para além da dimensão da positividade ou do fracasso da participação social. Presume-se que a temática urbana é encarada como área técnica pelos agentes do Estado, o que não permite a abertura substancial das decisões às instâncias de participação democrática. Em outros termos, mesmo que o Estado conseguisse elaborar um projeto político-participativo, a partir das deliberações dos diversos fóruns, a execução e a gestão da intervenção política passaria, necessariamente, pela contínua negociação com os atores sociais e com os agentes da implementação. Tais características fazem com que as políticas sofram alterações, modificações e traduções ao longo do seu ciclo. Cada ator está localizado em determinado espaço da engenharia institucional da política pública, e o menor ou maior grau de efetivação das demandas sociais vai depender da localização estratégica desses atores naquele espaço.

Referências

ALENCAR, J. et al. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. Porto Alegre: **Sociologias**, v. 15, n. 32, p. 112-146, jan./abr. 2013.

ALFONSIN, B. M O Estatuto da Cidade e a construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas. **Direito e Democracia**. Canoas, v. 2, n. 2, p. 309-317, 2001.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2002.

AVRITZER, L. A Qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. R. C. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: Estratégias de Avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p. 13-25.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

AZEVEDO, S.; ABRANCHES, M. Conselhos Setoriais o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Cadernos Metrópole**, n. 7, p. 41-71, 2002.

COELHO, V. S. P; FAVARETO, A. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. In: LAVALLE, A. (Org.). **O horizonte da política**. Questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: UNESP, 2012. p. 237-259.

CÔRTEZ, S. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C; COELHO, D. B.; MELO, M. A.(Orgs.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005.

FEDOZZI, L. **O Poder da Aldeia**: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FEDOZZI, L. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1999.

FEDOZZI, L; CRUZ, M. **Os Orçamentos Participativos e a discussão sobre as questões práticas envolvidas na construção dessa forma de democracia participativa**. Paper apresentado no Congresso da Associação Latinoamericana de Sociologia. Recife, 2011.

HARVEY, D. **A produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

LAVALLE, A. G. Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa. In: PIRES, R. R. A. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42.

LEFÉBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Série Documentos: São Paulo, 1969.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In: COMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014. p. 113-134.

MARICATO, E. **O impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

RUVIARO, J. S. **A vulnerabilidade social como desafio inclusivo da democracia participativa**: um estudo sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre. 2014. 104 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. **Para Ampliar O Cânone Democrático**. In:_____. **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

TEIXEIRA, Francisco J. S. Modernidade e crise: reestruturação capitalista ou fim do capitalismo? In:_____. (Org.). **Neoliberalismo e Reestruturação produtiva: As novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 1997.

AS BASES TEÓRICO-IDEOLÓGICAS NORTEADORAS DAS AÇÕES COLETIVAS DO MST

Miguel Ângelo Lazzaretti¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo mostrar e compreender os princípios teórico-ideológicos seguidos pelo MST e como esses princípios erigiram uma ideologia radicalmente revolucionária dentro do movimento. É de todos conhecido que as obras de Karl Marx, Friedrich Engels, Vladimir Lênin, Karl Kautsky e o legado revolucionário teórico-prático de Ernesto Guevara Sierna são as fontes teóricas inspiradoras do MST. No entanto, achamos necessário expor os problemas levantados por estes pensadores no que diz respeito ao papel do camponês na sociedade capitalista. Nesta perspectiva, o que nos interessa é desenvolver a visão de ambos os autores sobre o campesinato e seu papel revolucionário e como essas ideias são encampadas pelo MST.

Palavras-chave: Ideologia; MST; Teoria.

Abstract: This article aims to show and understand the theoretical and ideological principles followed by the MST and how these principles erected a radically revolutionary ideology within the movement. Everyone know that the research of Karl Marx, Friedrich Engels, Vladimir Lenin, Karl Kautsky and the theoretical and practical revolutionary legacy of Ernesto Guevara Sierna are sources of inspiration of the MST. However, it is necessary to explain the problems raised by these thinkers with regard to the peasant's role in capitalist society. In this perspective, we are interested in developing the vision of both authors about the peasantry and the revolutionary role and how these ideas are incorporated by the MST.

Keywords: Ideology; MST; Theory.

Introdução

O MST é um movimento com uma ação centrada em bases teóricas e ideológicas alicerçadas no marxismo-leninismo. Sua forma de agir procura não se basear em espontaneísmos gratuitos tanto no pensamento quanto na ação, e que possam estar fora do controle do movimento e da ideologia adotada. Cada ato, cada fala, cada gesto é sempre orientado como um meio para atingir o fim maior, que é a revolução e o socialismo.

Neste sentido, a ideia que iremos mostrar e desenvolver neste artigo são os princípios teórico-ideológicos seguidos pelo MST e como esses princípios erigiram uma ideologia radicalmente revolucionária dentro do movimento. É de todos conhecido que as obras de Karl Marx e Vladimir Lênin são as fontes teóricas inspiradoras do MST. No entanto, achamos necessário expor os problemas levantados por estes pensadores no que diz respeito ao papel do camponês na sociedade capitalista. O que nos interessa é compreender a visão de ambos os autores sobre o campesinato e seu papel revolucionário. Neste mesmo caminho e na esteira de Marx, entendemos que visualizar a compreensão de outros marxistas como Friedrich Engels e Karl Kautsky, que os quais discutiram o papel do campesinato no capitalismo, é de suma importância para quem quer entender os escritos e as tendências organizativas do MST.

Por outro lado, temporalmente mais contemporâneo e também de suma importância é a forte influência do ideal revolucionário do pensamento de Che Guevara ao movimento. Por isso, faz-se

¹ Doutor em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba. Professor associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE.

necessário para entender um pouco da prática do MST conhecermos como o pensamento de Che Guevara está presente de forma importante nos documentos do movimento, refletindo-se nos comportamentos diários de sua militância.

1 Marx, Engels, Kautsky e os camponeses

Considerando que estamos analisando um movimento social, no caso camponês, a visão de Marx sobre o assunto e o papel que deveria desempenhar este estrato da sociedade na transformação social é de suma importância para que possamos compreender o tipo de visão que possui o MST na sua trajetória histórica em defesa da revolução e do socialismo. A visão de Marx, Engels e de Kautsky sobre o assunto, bem como, posteriormente, a de Lênin, são as mais importantes em termos da formação ideológica do MST.

De acordo com o MST (1999), o marxismo nada mais é que a ciência da história em desenvolvimento. Para o movimento, falar do marxismo “significa dizer que o marxismo é uma ciência inesgotável, que se alimenta da própria realidade”. E mais,

É preciso entender, porém, que as condições objetivas da realidade não são somente o desenvolvimento das forças materiais, mesmo os elementos subjetivos (organização, consciência) se tornam objetivos, pois estes precisam se tornar concretos para que a transformação aconteça. Sendo assim, o marxismo não é sinônimo de afastamento da realidade representada pela cultura, religião, arte, língua, costumes, etc. Tudo isto faz parte da vida objetiva da sociedade e constitui a consciência social do povo (MST, 1999, p. 46).

Segundo Marx na obra *História Crítica de la Teoría de la Plusvalía* (1945),

[...] os proprietários da simples força de trabalho, os proprietários de capital e os proprietários de terras, cujas respectivas fontes de rendimento são o salário, o lucro e a renda do solo, isto é, os trabalhadores assalariados, os capitalistas e os latifundiários, formam as três grandes classes da sociedade moderna, baseada no regime capitalista de produção. (MARX, 1945 apud CASTRO; DIAS, 1981, p. 184).

Nota-se que existiria, na concepção de Marx, duas classes capitalistas, a saber, uma que vive da exploração da força de trabalho urbana, a classe industrial, e outra que vive da exploração do trabalho e da renda da terra no meio rural, a latifundiária. A terceira classe são os assalariados que vendem sua força de trabalho em troca de um salário para se reproduzirem socialmente. E os camponeses não aparecem como classe, pois deveriam ser aliados naturais de classe do operariado urbano.

Sendo assim, e acreditando na existência destas três classes sociais, a grande discussão feita por Marx a respeito do campesinato encontra-se na obra *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*, de 1852. Nesta obra, Marx nos mostra o papel político desempenhado pelo campesinato naquele momento e a caracterização de sua situação econômica sobre os fatos que marcaram a luta de classe na França até o golpe de Estado de Luís Bonaparte:

Os pequenos camponeses constituem uma imensa massa, cujos membros vivem em condições semelhantes, mas sem estabelecerem relações multiformes entre si. Seu modo de produção os isola uns dos outros, em vez de criar entre eles um intercâmbio mútuo... Seu campo de produção, a pequena propriedade, não permite qualquer divisão do trabalho para o cultivo, nenhuma aplicação de métodos científicos e, portanto, nenhuma diversidade de desenvolvimento, nenhuma variedade de talento, nenhuma riqueza de relações sociais... Na medida em que milhões de famílias camponesas vivem em condições econômicas que as separam uma das outras e opõem o seu modo de vida, os seus interesses e sua cultura aos das outras classes da sociedade, estes milhões constituem uma classe. Mas na medida em que existe entre pequenos camponeses apenas uma ligação local e em que a similitude de seus

interesses não cria entre eles comunidade alguma, ligação nacional alguma, nem organização política, nessa medida não constituem uma classe (MARX, 1985, p. 277).

Para Marx, então, os camponeses não são uma classe, mas são aliados naturais do proletariado urbano. Os camponeses, segundo ele, viviam arruinados por dívidas e hipotecas e, nesta situação, foram transformados em “trogloditas”, pois “a ordem burguesa, que no princípio do século pôs o Estado para montar guarda sobre a recém-criada pequena propriedade e premiou-a com lauréis, tornou-se um vampiro que suga seu sangue e sua medula, atirando-a no caldeirão alquimista do capital.” (Ibidem, p. 280).

Desta forma, continua Marx, “a pequena propriedade não mais está abrangida no que se chama pátria, e sim no registro das hipotecas”. Isto fez com que o próprio exército francês fosse composto pelo que Marx chamava de “flor do pântano do lumpen-proletariado² camponês” (MARX, 1985, p. 282).

Esta abordagem de Marx sobre o camponês na obra *O 18 Brumário* é, segundo Abramovay (1998), carregada de um profundo ceticismo. Segundo o autor,

Naquilo que os economistas clássicos viam a expressão mesma da evolução da humanidade, o desenvolvimento do comércio, Marx enxerga o drama da socialidade e consequentemente da personalidade fragmentada, alienada, tanto mais distante de si mesma e dos outros homens quanto mais próxima deles através deste vínculo desnorteador que é o mercado. (ABRAMOVAY, 1998, p. 33).

Ou seja, neste desenrolar da tragédia, continua Abramovay, e sob este prisma, nada mais lógico que os camponeses, quando mencionados, apareçam como espécies fatalmente condenadas à diferenciação e, consequentemente, à eliminação social.

[...] o desenvolvimento econômico distribui funções entre diferentes pessoas; e o artesão ou o camponês que produz com seus próprios meios de produção ou será transformado gradualmente num pequeno capitalista que também explora trabalho alheio ou sofrerá a perda de seus meios de produção e será transformado em trabalhador assalariado. (MARX apud ABRAMOVAY, 1998, p. 35).

Para Abramovay (1998) e Malagodi (1993), do ponto de vista marxista, é possível falar conceitualmente em classe operária e burguesia, mas campesinato é uma expressão que não encontra lugar definido no corpo de categorias que formam as leis básicas de desenvolvimento do capitalismo. Abramovay argumenta que:

A impossibilidade de definir claramente a natureza e a origem de seus rendimentos demonstra que o conceito de camponês n’O Capital é logicamente impossível. A atividade produtiva que dá origem a sua reprodução não tem o estatuto de trabalho social e é neste sentido que o campesinato só pode se constituir naquele grupo de bárbaros de que falava Marx³ (ABRAMOVAY, 1998, p. 35-36).

Se o campesinato era um grupo de bárbaros para Marx até uma etapa de suas análises sobre o capitalismo, nas cartas endereçadas à revolucionária russa Vera Zasúlich, este via uma perspectiva diferente e hegemônica do campesinato na Rússia, ou seja, como importante ator na desintegração do Tzarismo e com um papel fundamental na revolução. Marx dizia que “desta vez, a revolução vai começar no Leste, que foi, até agora, a fortaleza inquebrantável e o exército de reserva da

² O exército, segundo Marx, era composto, em grande parte, de *remplaçants*, ou seja, aquele que, antigamente, na França e na Bélgica, substituiu os jovens recrutados pelo exército.

³ Ainda segundo Abramovay (1998, p. 35), “é impossível encontrar na estrutura d’O Capital um conceito de camponês... o campesinato é uma expressão que não encontra lugar definido no corpo das categorias que formam as leis básicas de desenvolvimento do capitalismo”.

contrarrevolução” (MARX apud ABRAMOVAY, 1998, p. 39). A comunidade camponesa ou MIR (comunidade territorial com governo próprio e a principal proprietária legal das terras possuídas ou utilizadas por suas unidades domésticas), era vista por Marx como a única que se havia conservado em escala nacional até aqueles dias. Assim, Marx via no MIR a passagem de um modo de produção individualista para um coletivo: “por un lado la propiedad comum da la tierra le permite transformar directa y gradualmente la agricultura parcelaria e individualista em agricultura colectiva...” (MARX; ENGELS, 1980, p. 37).

Desta forma, Marx chega a seguinte conclusão em uma carta à Vera Zasúlich, de 8 de março de 1881:

Los estudios especiales que he hecho de ella, y cuyos materiales he buscado en las fuentes originales me han (llevado a este resultado) convencido de que esta comuna es el punto (de partida) de apoyo natural de la regeneración social emn Rusia (para la regeneración de la sociedad rusa). Pero (claro está, hay que empezar por ponerla em condiciones...) a fin de que pueda funcionar como tal, sería preciso eliminar primero las influencias deletéreas que por todas partes la acosan, y a continuación asegurarle las condiciones de un desarrollo espontáneo (MARX; ENGELS, 1980, p. 59).

A conclusão a que Marx vai chegar é que a organização da Comuna Camponesa na Rússia era o sinal de uma revolução operária no ocidente e que ambas se completavam, e ainda, que a propriedade comum podia ser o ponto de partida de uma evolução comunista.

Ao assinalar esta visão de Marx sobre os camponeses, é importante observar que ela não vem de encontro somente a uma visão negativa que o autor tinha destes enquanto classe. Para Marx, a expressão da propriedade privada se encontra aliada à propriedade fundiária que, em contraponto à propriedade camponesa, esta última apresenta-se como decadente e perdendo espaço tanto em relação à grande propriedade como ao capital (MALAGODI, 1993).

De acordo com Shanin (pud ARCHETTI, 1981), os camponeses, na obra de Marx, pertencem aos tempos antigos e medievais nos Gundrisse, ao passado mais imediato da Inglaterra em *O Capital*, mas são centrais à análise da história política atual da França e ao futuro político da revolução proletária em países de maioria camponesa.

Nesse sentido, a verdadeira preocupação de Marx, de acordo com Lowy (1997), era em relação ao esgotamento da natureza pelo capital e a consequente destruição do “ser” dos camponeses:

Cada progresso da agricultura capitalista é um progresso não somente da arte de explorar o trabalhador, mas ainda na arte de espoliar o solo; cada progresso na arte de aumentar sua fertilidade por um tempo, um progresso na ruína de suas fontes duráveis de fertilidade. Mais um país, os Estados Unidos da América do Norte, por exemplo, se desenvolve com base na grande indústria, mais este processo de destruição se realiza rapidamente. A produção capitalista apenas desenvolve a técnica e a combinação do processo de produção social esgotando ao mesmo tempo as duas fontes de onde brota toda riqueza: a terra e o trabalhador (MARX, apud LOWY, 1997, p. 27).

Em suma, o pensamento de Marx foi revolucionário e continua a influenciar inúmeros movimentos que lutam pela igualdade e pela liberdade na sociedade capitalista. E a crítica de Marx e do marxismo ao capitalismo pretende, segundo Giannotti (2000), superar as ciências positivas, que as quais se imaginam isentas de juízos de valores e que, pelo contrário, seu pensamento rejeita a mera justaposição da moral à ciência, procurando descobrir no âmago da racionalidade capitalista aquele empuxo capaz de transformá-la por dentro e por inteiro e, desse modo, pavimentar um caminho para emancipar o gênero humano desse vale de lágrimas.

Esse vetor revolucionário, fundindo teoria e prática, enuncia-se lapidarmente na décima primeira tese sobre Feuerbach: ‘os filósofos se limitaram a interpretar o mundo

diferentemente, cabe transformá-lo'. Cumpre não esquecer que o marxismo como movimento teórico-prático se inicia com um manifesto, responsabiliza a luta de classes pelo devir da história e interpreta esse conflito, a partir do século XVIII, como a contradição entre capital e trabalho que deveria de se resolver conforme os polos, acirrados pelo combate contínuo, se tornassem tão simples e puros que o lado negativo, o proletariado, nada tendo a perder a não ser suas próprias cadeias, terminasse sabendo exercer o positivo inscrito em sua negatividade. A contradição se resolveria inaugurando, de certo modo necessário, novo estágio da humanidade, graças a 'uma luta que cada vez termina com a transformação de toda a sociedade ou a derrubada de todas as classes em luta' (MKP,4,462). Em suma, o comunismo anunciaria a verdade da luta de classes, processo de superar os conflitos passados a fim de desenhar aquela totalidade que configura uma história universal a englobar na sua presença a arquitetura do passado (GIANNOTTI, 2000, p. 9-10).

Sendo assim, caminhando na mesma esteira de Marx, outro marxista, e coautor de Marx, Friedrich Engels, vai tecer consideráveis elaborações a respeito do camponês. Na obra *O problema Camponês na França e na Alemanha*, publicada em 1894/1895, Engels vai traçar um diagnóstico marxista a respeito do problema camponês na França e na Alemanha. Começa dizendo que o camponês só se tem manifestado como fator de poder político através de sua apatia, cuja origem está em seu isolamento da vida real. E essa apatia é o apoio com que contam a burguesia corrupta de Paris, Roma e os déspotas da Rússia.

Para Engels, o desenvolvimento do modo capitalista de produção matou o nervo vital da pequena exploração na agricultura, que decai e marcha, irremediavelmente, para a ruína. Neste sentido, Engels colocava a importância do partido socialista na luta pelo poder político em ir ao campo e transformar -se ali numa potência. O papel do partido seria mostrar "o lobo que se esconde sob a pele de cordeiro do grande latifundiário disfarçado de amigo dos camponeses" (ENGELS, 1985, p. 226).

Sendo assim, o camponês era visto por Engels em condições cada vez mais difíceis:

Os impostos, as colheitas ruins, as partilhas de heranças, os litígios atiram os camponeses, um após outro, nos braços do usurário; com isso, as dívidas alastram -se cada vez mais e cada camponês individual se vê progressivamente submerso por elas. Em resumo, nosso pequeno camponês, como todo resto de um modo de produção já caduco, está irremediavelmente condenado a desaparecer. O pequeno lavrador é um futuro proletário (ENGELS, 1985, p. 228).

Para Engels, nessa situação, o camponês deveria interessar-se pela propaganda socialista, mas não é o que acontece. O que o impede de aliar-se aos defensores dos trabalhadores é o instinto de propriedade que trazem no sangue. De acordo com Engels, quanto mais difícil se torna a luta por seu pedaço de terra ameaçado, tanto mais violento é o desespero que se aferra a ele.

Nota-se que a posição de Engels é levada ao pé da letra pelo MST (mais do que as posições de Marx) em suas cartilhas, principalmente na maneira como o movimento defende a orientação de a propriedade parcelar para a propriedade coletiva, pois, de acordo com Engels, a missão dos socialistas é de orientar "face aos pequenos camponeses, a sua produção individual e sua propriedade privada para um regime cooperativo [...]" (ENGELS, 1985, p. 237).

A ideia de Engels era a de que, por conta da coletividade, os camponeses repartiriam os frutos do trabalho proporcionalmente às terras trazidas ao fundo comum, ao dinheiro fornecido antecipadamente e ao trabalho com que tiverem contribuído. Da aplicação desta ideia, resultaria, segundo o autor, o emprego comum das parcelas e o cultivo em grande escala da área total, tendo sobras de uma parte das forças de trabalho que, antes, se utilizavam ali. Esta economia de trabalho, conclui, constitui precisamente uma das principais vantagens da grande lavoura. Enfaticamente, diz Engels (1985):

Em tudo isso, o fundamental, hoje e em qualquer época, é que os camponeses compreendam que só poderemos salvá-los e conservar em suas mãos a posse de sua casa e de suas terras,

através de sua transformação em propriedade e exploração coletivas. É precisamente a exploração em bases individuais, condicionada pela propriedade individual, que leva a ruína os camponeses. Se se aferrarem a essa exploração individual, serão inevitavelmente desalojados de suas casas e de suas terras – e seu modo antiquado de produção será substituído pela grande exploração capitalista. Assim se apresenta o problema: aparecemos nós e oferecemos aos camponeses a possibilidade de implantarem, por sua própria iniciativa, a grande exploração – não para servir aos capitalistas, e sim para servir a seus próprios interesses, isto é, coletivamente (ENGELS, 1985, p. 238).

Para Engels, jamais os socialistas poderiam prometer aos camponeses a manutenção da propriedade individual e da exploração individual da terra, face à arremetida avassaladora da produção capitalista. Então, o dever do partido socialista era de mostrar aos camponeses, constante e incansavelmente, que, enquanto o capitalismo dominar, sua situação continuará a ser absolutamente desesperadora:

Convencê-los da absoluta impossibilidade de conservar sua propriedade parcelar, como tal: infundir-lhes a certeza absoluta de que a produção capitalista passará por cima de sua antiquada e impotente pequena exploração, da mesma forma que um trem passa por cima de um pequeno carro de mão. Se assim agirmos, estaremos trabalhando no sentido da evolução econômica inevitável – e esta se encarregará de fazer com que os pequenos camponeses prestem ouvidos a nossas palavras (ENGELS, 1985, p. 239).

Os camponeses acomodados e que sucumbem às pressões e vontades capitalistas (grandes e médios camponeses) serão fatalmente subjugados ante a concorrência das grandes fazendas capitalistas e da produção, a baixo preço. Contra essa decadência, afirma Engels (1985),

[...] só podemos indicar um caminho: a reunião dessas economias em fazendas cooperativas, nas quais a exploração do trabalho assalariado será eliminada, progressivamente, a fim de poder convertê-las, pouco a pouco, em ramos iguais em direitos e deveres à grande cooperativa nacional de produção. (ENGELS, 1985, p. 240-241).

De acordo com o autor, era importante que esses camponeses compreendessem que era inevitável o desaparecimento de seu modo de produção e se dessem conta das consequências que daí decorreriam, e que, portanto, viessem para o lado dos socialistas, pois estes tratariam de facilitar suas vidas por meio da passagem a um novo modo de produção⁴.

Marx e Engels falavam em produção coletiva com propriedade coletiva, ao passo que a realidade dos assentamentos é propriedade individual e familiar e a proposta do MST é a produção coletiva. Como entender isso?

Para Marx e Engels, a realização do homem só é possível através da atividade produtiva e no tipo de atividade produtiva reside todo caráter da espécie. Ou seja, a realização do homem só é possível na medida em que este vê no trabalho a expressão da vida. Por isso, o trabalho para Marx e Engels deve ser visto como uma atividade e não como uma mercadoria. Empregaram a expressão “emancipação do trabalho” para mostrar que o trabalho, em primeiro lugar, é um processo de que participam, igualmente, homem e natureza e no qual o homem, espontaneamente, inicia, regula e controla as relações materiais entre si próprio e a natureza. Desta forma, atuando assim sobre o mundo exterior e modificando-o, ao mesmo tempo modifica-se a si mesmo, ou seja, sua natureza.

A crítica de Marx e Engels ao capitalismo não é apenas na injustiça da distribuição da riqueza, mas também na perversão do trabalho, que se converte em trabalho forçado, alienado, sem sentido para o homem. Por isso, lutaram até o fim de suas vidas pela abolição completa da sujeição do homem a uma única ocupação.

⁴ Esta posição socialista de coletivização dos meios de produção e do trabalho está profundamente arraigada nas ideias do MST. Está é, segundo nossa leitura, a principal marca do marxismo neste movimento.

Para o MST, a evolução do trabalho individual nos assentamentos para o trabalho e produção coletivos é a forma de mudar as relações sociais fazendo com que, num sistema de cooperação, os assentados percebam-se como uma força somando-se à de outras para contribuir na construção de uma nova sociedade. A superação desta condição individualista no trabalho só se dá, segundo o movimento, pela compreensão dos vícios históricos da produção capitalista: “Para atacar estes vícios, é necessário utilizar formas participativas que possibilitem ir resolvendo aos poucos sem perder os companheiros” (MST, 2005, p. 148).

Resta ao movimento compreender que, antes de sua utopia socialista, existe a realidade histórica. Isto significa dizer que a tradição histórica do campesinato brasileiro e/ou dos agricultores familiares é a da produção individual familiar, como nos alerta Wanderley (1996). O grande desafio do MST diz respeito a este descompasso entre o que pretende sua direção e o que pretendem os assentados. Ou seja, como já alertamos em outro estudo (LAZZARETTI, 2003), o MST precisaria repensar a sua ideologia, tendo por base a cultura das famílias que não possuem os mesmos valores que os da direção.

Outro marxista que privilegiou a discussão dos problemas agrários de sua época e que, de certa forma, concentrou-se, segundo Abramovay (1998), mais nas relações entre agricultura e indústria, ou seja, na ideia de “industrialização da agricultura”, na impossibilidade de o pequeno estabelecimento agrícola incorporar as conquistas técnicas, organizacionais e econômicas à disposição dos capitalistas e, portanto, na tendência a que o grande e não o pequeno produtor se integre com a indústria, foi Karl Kautsky.

Em sua obra *A Questão Agrária*⁵, de 1899, Kautsky discorreu várias páginas para demonstrar, da mesma maneira que Engels, a necessidade da cooperação camponesa. O autor dizia que o camponês tem no seu sangue um “fanatismo da propriedade”, e que isso definia um fato bem conhecido: “o camponês ainda está mais preso à sua parcela do que o artesão à sua tenda. Quanto mais a população aumenta e se disputa o solo, tanto mais obstinadamente ele se apegava ao seu pedaço de terra” (KAUTSKY, 1980, p. 148).

Segundo Kautsky (1980), o que impede o camponês de cooperar-se é a desconfiança em função de sua própria situação, ou seja, as condições de seu trabalho e de sua vida o isolam ainda mais do que o artesão, desenvolvendo menos neste as virtudes sociais. Por isso, diz que seria vã a tentativa de fundar-se uma sociedade de produção agrícola em que os participantes não apenas trocassem as respectivas parcelas, mas a cedessem à comunidade, coisa, aliás, que não poderia ser imposta aos recalcitrantes.

Unicamente aqueles que só têm a perder os seus grilhões, unicamente os elementos que a exploração capitalista formou no trabalho em comum, podem estabelecer a produção cooperativa. Neles a luta organizada contra a exploração capitalista desenvolveu virtudes sociais, a confiança na coletividade dos camaradas, o devotamento à comunidade, a subordinação voluntária à sua lei (KAUTSKY, 1980, p. 148).

No entanto, apesar das dificuldades impostas pela cultura camponesa que tem arraigada em sua mente a propriedade privada, resta um trabalho lento e difícil para poder passar da exploração artesanal ou camponesa à grande exploração cooperativa. Para Kautsky, será feita – por intermédio dos que não possuem – a passagem à produção cooperativa. Isto significa

Que só o proletariado vitorioso poderá tomar uma iniciativa de tal envergadura e estabelecer as condições que permitam a passagem dos artesãos e camponeses – não apenas idealmente, como hoje, mas de fato – à grande produção cooperativa... depois que as cooperativas socialistas (porque então não se poderá falar de cooperativas proletárias) tenham demonstrado sua vitalidade, que hajam desaparecido os riscos ainda hoje inerentes a qualquer empresa econômica, o camponês poderá perder o medo de proletarizar-se pelo abandono de

⁵ De acordo com Abramovay (1998), esta obra de Kautsky, um clássico, já foi vista como o livro IV d'O Capital. Por isso, apresentamos o autor d' *A Questão Agrária*, que também, de certa forma, marcou o pensamento do MST.

seus bens, reconhecendo que a propriedade individual dos meios de produção só representa um obstáculo a nos barrar o caminho a uma forma superior de exploração, obstáculo de que se desembaraçará com prazer (KAUTSKY, 1980, p. 149).

Em suma, Kautsky não acreditava que o camponês pudesse, na sociedade capitalista, passar à produção cooperativa. Mas isto, segundo ele, não significava, simplesmente, que a cooperação não poderia ser um meio para o camponês, no regime capitalista, de aproveitar as vantagens da grande exploração, a fim de consolidar e fortificar a sua propriedade, esta coluna, diz ele, vacilante da sociedade contemporânea. Desta forma, continua Kautsky, compreendendo que só poderá se salvar por intermédio da produção agrícola cooperativa, o camponês compreenderá também que uma produção desse gênero só se realizará onde e quando o proletariado tenha força de modificar a forma da sociedade, no sentido dos seus interesses. Então, completa Kautsky, ela será socialista (KAUSTKY, 1980).

De acordo com Fabrini (2002), se os autores marxistas e o próprio Marx, por um lado, não veem possibilidades de existência para o camponês com a intensificação das relações capitalistas, por outro, apontam o princípio do desenvolvimento desigual e da luta de classes para considerar a possibilidade de sua existência.

Neste sentido, veremos em Lênin um autor comprometido com a luta proletária no interior das relações capitalistas de produção e com o papel do campesinato. A inserção de Lênin nesta discussão faz-se importante porque, além de marcar teoricamente o pensamento vanguardista do MST, ele esforçou-se em querer demonstrar que o campesinato encontrava-se em um conjunto de forças heterogêneas dentro do quadro do mundo rural de sua época.

2 As ideias de Lênin e sua visão sobre o campesinato

Leninismo é o nome dado à doutrina defendida pelo russo Vladimir Ilitch Ulianov, mais conhecido como Lênin, que procurou adaptar a teoria marxista do século XIX à nova realidade do século XX.

Karl Marx defendia a revolução armada do operariado contra a burguesia, a tomada do poder e a construção de uma sociedade socialista. Marx dizia que isto só seria possível em um país onde o capitalismo já estivesse em um estágio avançado e onde o operariado, trabalhadores da indústria, tivesse uma mentalidade revolucionária. Lênin adapta estas teorias para a realidade da Rússia, um país agrícola, com vestígios de um sistema feudal e, segundo a perspectiva de Marx, sem as condições objetivas de ter uma consciência revolucionária. Lênin afirmava que a revolução pode ser possível em países atrasados e agrícolas através da união dos trabalhadores da cidade e do campo e através da teoria da vanguarda do partido comunista. De acordo com essa teoria, o partido seria o responsável por tomar frente do processo revolucionário e guiar o povo para a revolução.

Lênin era um pensador e um teórico que se preocupava, sobretudo, com as conexões entre teoria e prática, sendo que o centro de suas reflexões se dava em torno do partido como mediador entre a teoria revolucionária e a prática política das massas. Em síntese, destacava o papel do partido enquanto vanguarda revolucionária e a importância do centralismo democrático para o sucesso da revolução.

Neste sentido, Lênin chama a atenção para a importância da organização e da unidade ideológica e revolucionária do movimento de massas:

O proletariado tem como única arma, na sua luta pelo poder, a organização. Dividido pela concorrência anárquica que reina no mundo burguês, esmagado sob um trabalho servil para o capital, rejeitado constantemente nos 'bas -fonds' da miséria negra, de uma incultura selvagem e da degenerescência, o proletariado pode tornar-se, e tornar-se-á inevitavelmente, uma força invencível por esta simples razão de que sua unidade ideológica, baseada sobre os princípios do marxismo, é cimentada pela unidade material da organização que agrupa os milhões de trabalhadores num exército da classe operária (LÊNIN, 1975, p. 248).

Preocupado com os resultados revolucionários dos movimentos sociais que transcorriam na Rússia de seu tempo, Lênin dizia que a consciência socialista não surge espontaneamente do seio do movimento operário sindical. Ela depende de um conhecimento da totalidade social, conhecimento este que não aparece espontaneamente na massa. O conhecimento revolucionário gerado de fora é trazido para a massa proletária pela vanguarda do partido, responsável pelo desencadear da consciência política socialista do proletário (SHERER-WARREN, 1984).

Na obra *Que Fazer?* (1986), escrita por Lênin, encontra-se a expressão deste conhecimento:

A consciência da classe operária não pode ser uma consciência política verdadeira, se os operários não estiverem habituados: 1) a reagir contra todo abuso, toda manifestação de arbitrariedade, de opressão e de violência, quaisquer que sejam as classes atingidas; a reagir justamente do ponto de vista social democrata; 2) a aproveitar os fatos e os acontecimentos políticos concretos e de grande atualidade, para observar cada uma das outras classes sociais em todas as manifestações de sua vida intelectual, moral e política; 3) se não aprenderem a aplicar praticamente a análise e o critério materialista a todas as formas da atividade e da vida de todas as classes, categorias e grupos de população...pois para conhecer a si própria, de fato, a classe operária deve ter um conhecimento preciso das relações recíprocas de todas as classes da sociedade contemporâneas, conhecimento na apenas teórico, como fundamentado na experiência da vida política....Para tornar-se um social-democrata, o operário deve ter uma idéia clara da natureza econômica, da fisionomia política e social do grande proprietário de terras, do dignatário e do camponês, dos estudantes e do vagabundo, conhecer seus pontos fortes e fracos, saber enxergar nas fórmulas correntes e sofismas de toda espécie com que cada classe e cada camada social encobre seus apetites egoístas e sua natureza verdadeira; saber distinguir esses ou aqueles interesses que refletem as instituições e as leis, e como as refletem (LÊNIN, 1986, p. 55-56).

Para Scherer-Warren (1984), segundo Lênin, o conhecimento do agir político do conjunto das forças sociais implica, portanto, no conhecimento da totalidade das relações interclasses, bem como da posição relativa do proletariado (o seu particular) nesta totalidade. Ou seja, segundo a autora, “Lênin crê que o proletariado, nas relações restritas de seu cotidiano com o patrão, será incapaz de apreender a totalidade das relações de classe numa conjuntura determinada, razão pela qual o movimento pré-socialismo requer uma vanguarda de revolucionários profissionais” (SCHERER-WARREN, 1984, p. 45).

De acordo com Buber (1971), o êxito da revolução depende, segundo Lênin, de uma ação fortemente centralizada, e isso encerra um conteúdo o qual não se pode menosprezar:

O que falta é que se trace, continuamente, o limite entre as necessidades dessa ação e as tarefas possíveis de formação descentralizadora da sociedade (que não redundem em prejuízo da ação), entre aquilo que exige a realização da ideia e aquilo que a própria ideia exige, entre as pretensões da vida política da revolução e os direitos de uma vida socialista incipiente (BUBER, 1971, p. 126).

Esta concepção centralizadora de Lênin, segundo Buber (1971), manifesta-se como uma tendência encontrada em Marx e Engels: “concepção de um centro absoluto da doutrina e da ação, do qual partem as únicas teses válidas e as únicas ordens decisivas” (Idem, 126-128).

Esta ideia centralizadora Lênin chamava de Centralismo Democrático, fonte de inspiração para o MST. Mas, o que era o centralismo democrático leninista? O conceito foi desenvolvido por Lênin na transição dos séculos XIX-XX e exposto em duas obras fundamentais, a saber: *Que Fazer?* (1901-02) e *Um Passo em Frente, Dois Passos Atrás* (1904).

Numa polêmica contra o espontaneísmo e o economicismo, que limitavam o proletariado à luta por melhorias no quadro do capitalismo, Lênin defende um partido de tipo novo para disputar a liderança política da sociedade com as restantes classes e assumindo como objetivo o socialismo. Neste

ponto radica a divisão da socialdemocracia russa em duas correntes: revolucionária (Bolcheviques) e reformistas (Mencheviques).

Lênin não inventou o centralismo democrático a partir de ideias abstratas ou voluntaristas. Tal como Marx, inspirou-se na organização mais avançada do capitalismo: a grande fábrica, com a sua estrutura vertical e uma disciplina da produção facilmente assimilável pelo proletariado que, com ela, se confrontava diariamente.

Para Lênin, o que, de modo espontâneo, domina a classe operária, e, por maioria de razões, as massas camponesas, é a ilusão ideológica e a inorganização prática. O proletariado só pode, portanto, conquistar o poder e constituir-se em classe dominante arrastando a totalidade das forças populares e se uma parte dos trabalhadores mais lúcidos e combativos assumir, com intelectuais inteiramente envolvidos com a causa, a tarefa de edificar um partido revolucionário apto a desempenhar um papel de vanguarda, introduzindo no movimento a necessária clareza de visão e firmeza de organização. Assim, tal partido não pode constituir-se de baixo para cima, por uma simples federação de círculos preexistentes, com as suas ilusões burguesas e o seu anarquismo de seita. Só o pode ser de cima para baixo, a partir de um sólido núcleo organizador (SÉVE, 2001).

O problema surge quando a ideia acima denota uma maioria fazendo força, enquanto uma minoria fica apenas olhando. Falam muito e nada fazem. É o que a tradição socialista costuma chamar de “centralismo burocrático”. Ou seja, alguns conseguem se instalar em posições de comando, em posições administrativas, em confortáveis gabinetes e escritórios, dão ordens, escrevem tratados, fazem teorias, enviam tudo lá de cima para que a maioria, cá embaixo, execute. Na maioria dos casos, em que o centralismo foi utilizado como forma de organização, ele se transformou em sua versão burocrática (União Soviética e Alemanha Oriental são alguns exemplos).

Voltando a Lênin e sua ideia de centralismo, a história mostrou que a concepção de centralismo democrático permaneceu, tanto que é inteiramente usada pelo MST. No entanto, não permaneceu como algo feito de cima para baixo. De acordo com Domingues (2005), na obra *O Estado e a Revolução*, de 1917, Lênin diz que a democracia dos trabalhadores tem que funcionar na base da mais ampla e intensa discussão antes de qualquer decisão. Para Domingues, as posições de Lênin mudaram. Mas na verdade, o centralismo democrático nunca foi uma fórmula rígida. Sempre foi uma maneira de combinar ampla discussão com ação unitária. Sempre levando em conta as condições concretas da realidade. Quando isso se transformou em uma fórmula, tornou-se “centralismo burocrático”.

Para exemplificar o que significa o centralismo democrático, Domingues (2005), nos cita o exemplo de outro autor marxista que abordou o assunto:

Adelmo Genro Filho costumava explicar a necessidade de adotar o centralismo democrático com uma imagem didática. Trata-se de imaginar um grupo de pessoas que encontra uma grande pedra impedindo que sigam seu caminho. Se cada pessoa empurrar a pedra para um lado diferente, não vão conseguir movê-la. Será preciso que entrem num acordo, primeiro. Discutam e decidam com que força, ferramentas e em que direção o obstáculo deve ser afastado. Só depois disso devem, todas, iniciar a ação. Se ela provar errada, voltam a discutir e fazem nova tentativa (DOMINGUES, 2005, p. 1).

Dentro deste contexto, Lênin vai tratar dos camponeses no interior do desenvolvimento das relações capitalistas na Rússia:

As relações sociais de produção e o desenvolvimento das forças produtivas são uma questão central no entendimento da sociedade capitalista, ou seja, há uma correspondência entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais. Entretanto, embora haja esta vinculação e interdependência entre as relações sociais e o desenvolvimento das forças produtivas, na há entre elas uma harmonia e uniformidade sincronizada. É neste contexto, de desigual relacionamento entre as forças de produção e as relações sociais que se pode compreender a existência camponesa (FABRINI, 2002, p. 79).

Esta desigual relação entre as forças produtivas da sociedade fez com que Lênin se referisse ao campesinato como uma “massa reacionária, apoiada em formas arcaicas e patriarcais de vida, na verdade a principal fortaleza do absolutismo” (ABRAMOVAY, 1998, p. 39). Esta massa “disforme” precisava, então, de uma direção que a fizesse alcançar uma organização política, pois o atraso russo era, segundo os leninistas, não somente econômico, mas, sobretudo, político. O MST compartilha com esta visão de Lênin de que o campesinato no Brasil precisa de uma direção e uma organização, pois não é organizado politicamente e, portanto, é atrasado. Neste sentido, o movimento lançou a Cartilha nº 4, chamada “Trabalho de Base”, na qual este trabalho se define “como um jeito de fazer política onde o militante coloca sua alma. É uma paixão carregada de indignação contra qualquer injustiça e cheia de ternura por todos que se dispõem a construir um mundo sem a marca da dominação” (MST, 1999^a, p. 22).

O objetivo político de Lênin enquanto dirigente da ala majoritária (Bolcheviques) do Partido Operário Social Democrata Russo (P.O.S.D.R) era de realizar um trabalho em torno dos camponeses pobres que, mesmo possuindo terra, vendiam também sua força de trabalho, fazendo parte, portanto, e objetivamente, do proletariado. De acordo com Abramovay (1998, p. 42), o que Lênin queria mostrar era “que o peso imenso das pequenas propriedades mostrava, era a massa de indivíduos paupérrimos que, embora possuindo um lote de terra, eram obrigados a assalariar-se para viver”. Segundo Abramovay, este ponto de vista de Lênin acabou criando um verdadeiro paradigma marxista no estudo da questão agrária: “o esforço permanente de encontrar na diferenciação social dos produtores a essência da vida agrária de qualquer país capitalista⁶” (Idem, p. 42).

A ideia da diferenciação social de Lênin estava centrada na polarização rápida do meio rural russo representada pelos camponeses pobres e sem terra obrigados a vender sua força de trabalho em determinadas épocas do ano e pelos capitalistas rurais. Este debate iria influenciar diversos teóricos marxistas, como se este pensamento fosse uma verdadeira lei da natureza (SHANIN, 1980).

Agora, em que medida isto se tornou realidade para o cenário atual, contemporâneo? Será que a ideia da eliminação do camponês via transformação capitalista da agricultura tornou-se realidade? Sem dúvida, diz Shanin (1980), que a “diferenciação” exerceu um papel importante na transformação capitalista da agricultura camponesa e representou, muitas vezes, sua mudança estrutural mais significativa. As argumentações teóricas e fatuais em seu favor são válidas. Mas, sua interpretação como um padrão de desenvolvimento exclusivo e incontestavelmente necessário não o é.

Concordamos com o mesmo autor quando diz que, à luz do que realmente encontramos hoje, tudo isso parece um grande exagero. Neste sentido, pergunta Shanin (1980): o que significa tudo isso, em termos da suposição da transformação capitalista da agricultura camponesa? E responde:

Parece querer dizer que, sob certas condições, os camponeses não se dissolvem, nem se diferenciam em empresários capitalistas e trabalhadores assalariados, e tampouco são simplesmente pauperizados. Eles persistem, ao mesmo tempo em que se transformam e se vinculam gradualmente à economia capitalista circundante, que pervade suas vidas. Os camponeses continuam a existir, correspondendo a unidades agrícolas diferentes, em estrutura e tamanho, do clássico estabelecimento rural familiar camponês, em maneiras já parcialmente exploradas por Kautsky (SHANIN, 1980, p. 58).

Nesta explicação, Shanin cita o exemplo do Brasil, onde, como país capitalista, tem ocorrido um aumento absoluto do número dos camponeses, isto é, uma real recampesinização. Por isso, segundo ele, e obviamente “eles, isto é, os camponeses, dão trabalho e problemas para os estudiosos e funcionários, que quebram a cabeça em torno da questão de seu não desaparecimento” (SHANIN, 1980, p. 58).

Sendo assim, ao quebrar o Estado Burguês (objetivo nº 1 de Lênin), com a revolução de outubro de 1917 na Rússia, e após a tomada do poder pelos operários, Lênin dirigiu a abertura do II Congresso dos Sovietes. Neste congresso, Lênin anunciou as primeiras medidas revolucionárias,

⁶ O principal escrito de Lênin que reverencia este esforço de explicação sobre a “diferenciação social dos produtores” está presente na obra clássica *O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia*, publicada em 1899.

conforme um programa elaborado anteriormente. Entre estas medidas estava o Decreto da Terra, que abolia imediatamente a propriedade privada e sem indenização. De acordo com Reed (1967), este decreto prescrevia que

Todos os domínios dos latifúndios e todas as terras pertencentes ao czar, aos mosteiros, às igrejas, com o gado e os cultivos agrícolas, prédios e outras dependências são postos à disposição dos Comitês da Terra locais e dos sovietes distritais de deputados camponeses do distrito, até a reunião da assembleia constituinte. Qualquer dano causado à propriedade confiscada, que doravante pertence a todo povo é considerado como um crime grave, punível pelos tribunais revolucionários. Os sovietes distritais de deputados camponeses do distrito tomarão as medidas necessárias para a observância da ordem mais estrita, na ocasião da transferência das propriedades agrárias, da determinação das dimensões das parcelas de terreno e de quais ficam sujeitas a confiscação, para a elaboração do inventário de toda a propriedade confiscada e para proteção revolucionária mais severa das explorações agrícolas, dos prédios, das benfeitorias, do gado, das provisões, etc. que passam para as mãos do povo etc. Para servir de guia na aplicação das grandes reformas agrárias, até a resolução final da Assembleia Constituinte deverá cumprir-se as instruções camponesas, que vão anexo, elaboradas de acordo com os 242 regulamentos dos camponeses locais. As terras dos camponeses e dos cossacos que prestam serviço no exército não serão confiscadas (REED, 1967, p. 45).

Para Lênin, a economia familiar do camponês era sinônimo de atraso e, por isso, era necessário extirpá-la, pois dizia que, enquanto houvesse pequenos camponeses, haveria na Rússia sempre a possibilidade sólida de retorno ao capitalismo. O que a história mostrou foi que a coletivização forçada nos campos da Rússia significou a eliminação física de camponeses na justificativa de que era para o bem do povo.

A resistência camponesa foi constante: matavam seu gado, inutilizavam suas ferramentas, rebelavam-se contra a ocupação das terras e contra a coletivização forçada. Esta, sim, foi realizada numa atmosfera de intimidação, violência e execuções. As perdas humanas foram consideráveis e aproximadamente 13 milhões de pessoas foram deportadas. A propriedade privada sobre a terra foi definitivamente abolida. Qualquer resistência era entendida como atitude contra-revolucionária (MARQUES; OSTERMANN, 2000, p. 43).

Segundo Gomes⁷ (1999), Lênin, depois de divulgar o Decreto da Terra, procurou explicar que a questão da divisão da terra não seria feita como anteriormente, sem a participação do povo, mas, ao contrário, a divisão, seria decidida no próprio local, onde o tamanho dos lotes variaria de acordo com cada localidade e com a necessidade das famílias de camponeses.

Desta forma, de acordo com Hill (1967), Lênin afirmava no Decreto da Terra que as classes não se satisfazem com trapos de papel, mas com bens materiais. Na verdade, Lênin lançava a defesa da liberdade de comércio para o pequeno produtor e da produção de bens de consumo das cidades para serem trocados por produtos agrícolas. Antes de tudo, pensava Lênin,

[...] o camponês deveria sentir-se garantido contra vendas compulsórias e requisições arbitrárias, ficando assim animado para desenvolver sua fazenda. Depois de pagar imposto proporcional, em espécie, o camponês deveria ter liberdade para vender o resto da sua produção a quem quisesse e onde achasse melhor. (HILL, 1967, p. 147-148).

Nesse sentido, questiona-se por que a questão agrária era tão importante na Rússia dos tempos pré-revolucionários de 1917? Porque exatamente a Rússia contava com uma população rural em torno de 80% da população total do país. Por isso, para os revolucionários da época, principalmente Lênin,

⁷ O livro deste autor foi publicado pela editora Expressão Popular, editora que publica todos os livros do MST. O título do livro é *Lênin e a Revolução Russa*, sendo que o mesmo é leitura “obrigatória” para todos os militantes do MST.

“marxista ferrenho”, a cooperação na agricultura vai ser outro ponto fundamental para impulsionar a economia russa. Segundo Gomes (1999, p. 198), “A passagem do trabalho individual para o trabalho coletivo significaria a liquidação da diferença entre os tipos da base econômica de desenvolvimento na cidade e no campo. Para fazer esta aproximação era necessário desenvolver tecnologias adequadas”.

Ainda conforme Gomes (1999, p. 198), “em 1916 escreveu Lênin: todas as nações chegarão ao socialismo, isto é inevitável; mas nem todas chegarão exatamente do mesmo modo, cada uma delas trará a sua originalidade [...]”. Isto obedecia a um plano de desenvolvimento do socialismo que destacava o poder do proletariado com base em três tarefas fundamentais: “primeira, criação de uma poderosa indústria socialista; segunda, passagem gradual das economias camponesas para uma grande economia socializada baseada na técnica mecanizada moderna; terceira, a realização da revolução cultural no país” (Ibid., p. 199).

A cooperação, além de ser gradual, era de fundamental importância política para a sustentação da ditadura do proletariado. Mas, não se poderia esquecer que esta deveria proporcionar vantagens econômicas e sociais para os camponeses para que eles se sentissem atraídos pelo sistema de cooperação. O Estado, por sua vez, deveria entrar com o suporte econômico. De acordo com Golikov (apud GOMES, 1999, p. 199), “é necessário organizar, conceder à cooperação meios do Estado que ultrapassem, ainda que pouco, os meios concedidos às empresas privadas, mesmo até ao nível dos concedidos à indústria pesada etc.”.

Para Lênin, a tarefa dos revolucionários era fazer romper o enorme apego que o camponês tem em relação à propriedade privada da terra. Para isto acontecer, o desenvolvimento da cooperação seria o modo de superar esta consciência de propriedade privada dos camponeses. A cooperação, portanto, atrairia os camponeses porque lhes daria uma sensível vantagem material, facilitando a venda e a compra de produtos e proporcionando créditos em condições mais vantajosas:

A cooperação é boa e aceitável para os camponeses trabalhadores por lhes ser acessível e compreensível, por ter como base a combinação dos seus interesses pessoais com os interesses do Estado Socialista e por trazer uma vantagem econômica direta. É necessário estimular os camponeses com fatos, para que se agrupem em cooperativas. Dizia Lênin: ‘apesar de toda importância que se dá à agitação e à propaganda, na se pode esperar que o pequeno proprietário (o camponês), adira ao socialismo só pela persuasão. Os camponeses devem convencer-se, na prática, de que a sua organização em cooperativas lhes é vantajosa economicamente e que os métodos coletivos de direção da economia têm vantagens ponderáveis e indiscutíveis’. (GOLIKOV, apud por GOMES, 1999, p. 200).

Como estrategista que era, Lênin compreendia que não era possível convencer de imediato os camponeses a irem para a cooperação. Dever-se-ia começar pelas formas de cooperação mais simples, principalmente na esfera das cooperativas de circulação de mercadorias e de créditos e, posteriormente, avançar para as cooperativas de produção – no caso do MST, a Cooperativa de Produção Agropecuária (CPA) – onde a terra e os meios de produção são totalmente de cunho coletivo.

Para chegar a tal ponto da coletivização total, Lênin notava que o atraso cultural dos camponeses era um limitador para o avanço da cooperação. Por isso, construir o socialismo, para ele, significava elevar a cultura e a civilização das massas populares. Para Lênin, a cooperação e a revolução cultural eram inseparáveis, e o atraso cultural era consequência do burocratismo do Estado anterior.

Entre nós, as raízes econômicas do burocratismo são diferentes: o fracionamento, a dispersão do pequeno produtor, sua miséria, sua falta de cultura, a falta de comunicações, o analfabetismo, a falta de intercâmbio entre a agricultura e a indústria, a falta de ligação e interação entre elas... este é o preço que a classe operária deve pagar para libertar os camponeses deste atraso cultural (LENINE, 1980, p. 659).

Enfim, a grande preocupação de Lênin com os camponeses estava ligada com a dispersão entre esses, pois, quando se desuniam, se aliavam economicamente e politicamente à burguesia. Sendo assim, tornavam-se inimigos dos anseios da classe operária revolucionária.

De acordo com Sherer-Warren (1984), Lênin é criticado pelo viés autoritário com que tratou da organização que decorria de uma super valorização da vanguarda. A estes ataques, Lênin responde que as democracias burguesas têm iludido o povo com slogans de liberdade e igualdade. Enfim, diz a autora, se, por um lado, Lênin defende a necessidade da organização e da vanguarda para dar direção ao movimento da transformação social, por outro, concebe como o verdadeiro produto da revolução o homem que se transforma com sua participação no processo revolucionário, dando origem a um novo homem – o socialista, o comunista. Em suma, completa Sherer-Warren, a revolução política só será vitoriosa para Lênin se for acompanhada por uma revolução cultural.

3 A atualidade do legado Humanista de Che Guevara para o MST

A revolução cubana tomou Marx onde este deixa a ciência para empunhar o fuzil revolucionário.

Che Guevara

Do nosso ponto de vista, o maior legado revolucionário emprestado ao MST como norteador maior, depois de Marx e Lênin para a revolução, encontra-se no exemplo de vida e na dedicação à causa do povo deixado por Ernesto Guevara La Sierna, mais conhecido mundialmente como Che Guevara. “Se quisermos uma referência de um militante ou dirigente, sem dúvida, devemos olhar para Che. Ele é um exemplo de superação dos próprios limites. E o fez não por vaidade pessoal ou por inconsequente heroísmo, mas por um profundo amor à humanidade” (MST, 2005b, p. 5).

Em 1997, no 30º aniversário do assassinato de Ernesto Guevara de La Sierna, o MST lançou uma cartilha especial em homenagem a este pensador, ativista e defensor do proletariado. Para o MST (1997, p. 7), “Che representa a síntese de um período histórico revolucionário de nosso continente. Suas ideias, seus ideais, sua prática, formaram a simbologia dos sentimentos e da prática de todo um movimento revolucionário, de várias organizações populares”. Esta expressão do significado de Che Guevara para o MST pode ser vista como a encarnação de um revolucionário perfeito que viveu intensamente, de forma coerente e cotidianamente, tudo o que pensava.

Entre os legados mais importantes deste revolucionário argentino está o Humanismo, que coloca o homem como o objetivo principal. Para Stédile (2001) o humanismo de Che Guevara e sua contribuição ao movimento podem ser assim resumidos:

A luta, o partido, a guerrilha, sempre são interpretados por Che como meios. O fim é alcançar uma sociedade de homens livres e fraternos. É por isso que, mesmo depois de tomado o poder, no caso de Cuba, continuava uma luta incessante pela construção de uma sociedade diferente. O humanismo guevariano aprofunda-se nos ideais de Marx e recupera a visão mais generosa do objetivo principal de uma revolução social. Ao contrário da prática de alguns partidos de esquerda, que transformaram a conquista do poder, o controle do Estado e o fortalecimento de sua organização num fim em si (STÉDILE, 2001, p. 13).

O Humanismo de Che Guevara é assimilado pelo movimento na forma do exemplo individual da transformação de uma pessoa num verdadeiro revolucionário e no profundo sentimento de amor aos seus semelhantes. A frase mais usada nas camisas dos militantes do MST revela isso: “Hay que endurecerse, pero sin perder la ternura jamás”.

Mas, não é só isso que o movimento busca na trajetória de vida de Che Guevara. Os jeitos, os estereótipos da barba, do cabelo, da boina etc. são também assimilados pelos militantes mais orgânicos do MST e servem para representar o tipo ideal físico do revolucionário do movimento.

Para Löwy (2002), Guevara foi frequentemente comparado, e com razão, aos grandes revolucionários românticos do século XIX. Contudo, diz o autor, seria um erro acreditar que Che é um homem do passado, vestígio de outra época, um anarquista na era dos computadores. Muito pelo contrário, “é o profeta vingador das revoluções futuras, revoluções dos “condenados da terra”, dos

famintos, dos oprimidos, dos explorados e dos humilhados dos três continentes dominados pelo imperialismo.” (LÖWY, 2002, p. 149).

Che Guevara, como diria Löwy (2002), é o profeta armado da guerra revolucionária contra a oligarquia e os imperialistas, cujas obras sobre a guerrilha são apaixonadamente estudadas e discutidas nos liceus, nas universidades, nas fábricas e nos campos e inspiram a ação dos militantes revolucionários. É o caso explícito do MST.

A sugestão da cartilha lançada pelo MST em comemoração à morte de Che Guevara, ocorrida em 8 de outubro de 1967 na Bolívia, sugere que se homenageie Che em todas as escolas do movimento e nas cooperativas, principalmente se utilizando a parte que trata do “legado de Che” para fazer a seguinte reflexão entre os militantes: “Como nós militantes do MST estamos seguindo o legado do Che. E em que precisamos melhorar?” (MST, 1997, p. 5).

Como dito anteriormente, o principal legado de Che Guevara ao MST é a sua expressão humanista, ou seja, a forma como encarava a problemática do homem na sociedade. Porém, outros legados também são importantes para o movimento, os quais, resumidamente, destacaram de acordo com o MST (1997, p. 18-23):

- 1) Rebelar-se contra qualquer injustiça social: Che defendia que a prática de toda pessoa que pretendesse ser revolucionário deveria ser a suficiente indignação para rebelar-se diante de qualquer injustiça social sentida contra qualquer ser humano em qualquer parte do mundo ou em qualquer circunstância;
- 2) O latino americanismo: a ideia da identidade latino-americana dos povos que habitam esse continente, apesar das diferenças culturais e étnicas, esteve presente no pensamento de Che. Sua ideia contribuiu para a compreensão de que as causas dos problemas sociais do povo nos diferentes países são as mesmas;
- 3) O espírito missionário: o espírito missionário presente no ideário de Che e na sua prática está baseado no sentimento da solidariedade, não da aventura. Contribuir para outras pessoas viverem melhor, sem jamais dar ordens, impor ou tirar algum proveito pessoal;
- 4) O espírito de sacrifício: a pior tarefa ou a pior missão sempre era assumida por Che para mostrar que o espírito de sacrifício não era moralista, falso ou religioso;
- 5) O exemplo do trabalho: o legado de Che sobre o trabalho é de que “ninguém pode pedir para outro fazer alguma coisa, sem fazê-lo primeiro”;
- 6) O despojo dos bens materiais: Che tinha hábitos franciscanos e contrapunha-se ao apego a bens materiais pela necessidade de o homem ter acesso aos conhecimentos, aos bens culturais, à educação e a uma vida solidária e igualitária como base na felicidade;
- 7) A crença na força das massas: Che acreditava que só seria possível a vitória revolucionária, se conseguisse organizar um verdadeiro exército popular, de todo o povo;
- 8) A relação dirigentes x massas: defendia e praticava a necessária vinculação dos dirigentes com as massas. Teve uma prática antiburocrática, antigabinete, antivanguardista e antidirigista. Estar no meio do povo era o melhor caminho para errar menos;
- 9) A formação de quadros: defendia a ideia de que uma política de formação de quadros era vital para o processo revolucionário. Defendia que o quadro deveria ser altamente disciplinado, preparado tecnicamente e com amor ao estudo e aos conhecimentos científicos.

Estes são os legados da vida e da obra que Che Guevara, segundo o MST, deixou para todos os revolucionários que querem construir, a cada dia, a melhoria do seu trabalho, na prática militante, nos estudos e na convivência com os seus. Para Stédile (2001, p. 20), “a figura de Che está ainda tão presente em nosso meio, fundamentalmente pelo legado que nos deixou”. De acordo com o líder maior do MST, acreditar no legado de Che não significa querer copiar estratégias ou táticas para a tomada do poder, utilizadas em Cuba ou na Bolívia. Cada país, cada povo, cada situação terá suas próprias estratégia e táticas, determinadas pelas condições objetivas, subjetivas e pela correlação de forças existentes. Então, para Stédile (2001, p. 20), acreditar em Che “é, sobretudo, alimentar permanentemente a possibilidade de fazermos a revolução. Fazer a revolução a cada dia. Pela nossa prática, pelo ânimo permanente da confiança em nossos ideais, e na certeza de que é possível derrotar os opressores e um dia construirmos uma sociedade mais justa e mais fraterna”.

Com relação à reforma agrária, Che Guevara tinha claro que nenhum governo era revolucionário se, antes, não tivesse feito a reforma agrária como primeira medida. Além disso, segundo o MST (1997), dizia Che:

Não se pode chamar revolucionário um governo que diga que vai fazer ou que faça uma reforma agrária vaga; revolucionário é o governo que faz uma reforma agrária mudando o regime de propriedade da terra, não apenas dando ao camponês a terra que sobra, mas, principalmente, dando ao camponês a que não sobra, a que está em poder dos latifundiários, e que é a melhor e a que rende mais e, além disso, a que foi roubada ao camponês em épocas passadas (MST, 1997, p. 11).

Deste modo, a reforma agrária assumia um papel muito importante também para Che Guevara na transformação da sociedade capitalista para a socialista. Para ele, é na reforma agrária que se deveriam começar todos os governos revolucionários, porque o resto dos processos, como a industrialização, viria a reboque desta, mas, nem por isso, seriam mais simples, e sim mais complexos, mas que dependem do primeiro.

Mais do que a importância da reforma agrária é o papel de despojamento da posse da terra que se deve empreender em torno do camponês. Segundo Che: “Quem ama a posse da terra é o que mais perfeitamente demonstra o que pode catalogar-se como espírito pequeno-burguês.” (MST, 2005b, p. 19). Desta forma, o camponês é visto como um ser pequeno-burguês que, depressa, deve aprender que não pode satisfazer o seu desejo de posse da terra sem quebrar o sistema da propriedade fundiária. Por isso, o percurso revolucionário deve ser, segundo Che, “através da união entre os operários e os camponeses, sendo que, os operários apoiam a reivindicação contra o latifúndio, mas, o camponês deve, beneficiado com a propriedade da terra, apoiar lealmente o poder revolucionário e o defender dos inimigos imperialistas e contra-revolucionários” (Ibid., 2005b, p. 19-20).

O legado de Che Guevara é tão importante para o MST que, novamente, em outubro de 2005, o movimento volta a lançar uma cartilha especial de comemoração aos 38 anos da morte deste revolucionário, sendo apresentada pela cubana Aleida Guevara March, filha do revolucionário. Nesta introdução à recente cartilha sobre Che, Aleida destaca alguns trechos – segundo ela, os mais importantes para a luta revolucionária – deixados por seu pai e que, para o MST, são vistos como crucialmente importantes na transformação da sociedade.

O destaque dado por Aleida Guevara e que o MST tem dado prioridade é a superação do indivíduo através da elevação do nível cultural. Neste sentido, o movimento tem dado muita ênfase na formação de militantes de nível universitário, com o intuito de formar quadros mais comprometidos ideologicamente com sua consciência, que deve caminhar sempre ligada “ao estudo dos fenômenos sociais e econômicos que dirigem esta época e a ação revolucionária” (MST, 2005b, p. 7). Segundo Aleida, “é necessário elevar-se o nível técnico da classe trabalhadora para que não seja usada ou enganosamente manipulada” (Ibid., p. 8). A ideia da elevação cultural dos revolucionários e dos trabalhadores está condicionada à formação de quadros que sejam capazes de levar à prática tudo do que se necessita para a tarefa de criar uma sociedade mais justa. Para quê? Por quê? Segundo Aleida, citando Che Guevara, estas razões são, simplesmente, porque “nós precisamos elevar o nível cultural da classe trabalhadora para a partir daí, elevar seu nível técnico [...]”. E elevar o nível técnico é formar quadros:

Devemos dizer que um quadro é um indivíduo que alcançou o suficiente desenvolvimento político para poder interpretar as grandes diretrizes emanadas do poder central, tomá-las para si e transmiti-las como orientação à massa, percebendo, além disso, as manifestações que esta faça de seus desejos e suas motivações mais íntimas. É um indivíduo de disciplina ideológica e administrativa que conhece e pratica o centralismo democrático e sabe valorizar as contradições existentes no método para aproveitar ao máximo suas múltiplas facetas; que na produção sabe praticar o princípio da discussão coletiva e decisão e responsabilidades únicas; cuja fidelidade está provada e cujo valor físico e moral foi evoluindo ao compasso de seu desenvolvimento ideológico, de tal maneira que está sempre disposto a enfrentar qualquer

debate e a responder com sua vida pelo bom andamento da revolução. É um indivíduo com capacidade de análise própria, o que lhe permite tomar as decisões necessárias e praticar a iniciativa criadora de modo que não se choque com a disciplina (MST, 2005b, p. 9).

Neste entendimento empreendedor da elevação cultural dos militantes, a real capacidade de um revolucionário mede-se pelo saber encontrar táticas revolucionárias adequadas em cada mudança de situação, em ter presente todas as táticas e em explorá-las ao máximo. Por isso, o MST resgata de Che Guevara a ideia dos possíveis proveitos que um movimento deve tirar de um processo eleitoral.

Citando Che, segundo o MST, “seria um erro imperdoável subestimar o proveito que o programa revolucionário pode tirar de um dado processo eleitoral”. Mas, Che adverte:

Seria também imperdoável limitar-se apenas ao eleitoral e não ver os outros meios de luta, inclusive a luta armada para conquistar o poder que é o instrumento indispensável para aplicar e desenvolver o programa revolucionário, porque, se não se alcança o poder, todas as demais conquistas são instáveis, insuficientes, incapazes de dar soluções necessárias, por mais avançadas que possam parecer (MST, 2005b, p. 23).

No entanto, nada disso tem eficácia se não existir a organização. Em seu legado, Guevara ressalta o papel da organização como a chave que permite agarrar as iniciativas lançadas pelos líderes da revolução. “Se não existir a organização, as ideias, depois do primeiro momento de impulso, vão perdendo a eficácia, vão caindo na rotina, vão caindo no conformismo e acabam por ser apenas uma recordação” (MST, 2005b, p. 17).

Considerações finais

Na leitura teórica que fizemos acima dos principais autores que influenciam o MST, consideramos que as ideias de Lênin se associam mais da formação de um partido do que propriamente de um movimento social. No entanto nos perguntamos: existiria alguma diferença em termos dos objetivos propostos pelo movimento pensarmos esse como movimento social ou partido político?

Acredito que não, pois vejo o MST como um estrategista que se cobre com um manto de movimento social para esconder a formação de um partido de organização de vanguarda como a forma mais propícia nos dias atuais para fazer valer, funcionar e defender-se dos inimigos.

Defendo que é uma discussão desnecessária ficar se interrogando se o MST é um movimento social ou um partido político. O que importa é entender sua organicidade, os seus objetivos, projetos para o futuro e o seu impacto concreto no caso da reforma agrária. Do mesmo modo, vejo a reforma agrária como uma tática usada para se organizar. Ou melhor, vejo a reforma agrária como um meio para atingir o fim maior, que é a revolução socialista. Mas, a partir da investigação que fizemos, uma coisa é certa para nós em grande parte dos documentos do MST: a cada dia que passa, o movimento aproxima-se mais de um partido em termos organizacionais do que, propriamente, de um movimento social, como demonstra a cartilha lançada recentemente sobre Che Guevara, na qual o papel do partido é ressaltado através da seguinte expressão do revolucionário argentino:

O partido é uma organização de vanguarda. Os melhores trabalhadores são propostos por seus companheiros para integrá-lo... Nossa aspiração é a de que o partido seja de massas, mas isto quando as massas tiverem alcançado o nível de desenvolvimento da vanguarda, isto é, quando estiverem educadas para o comunismo... O partido é o exemplo vivo... (MST, 2005b, p. 17).

Em síntese, os legados revolucionários resgatados pelo MST dos diversos pensadores apresentados se traduzem nas posturas e condutas que os militantes devem desempenhar no dia a dia da organização, no exemplo que estes deram enquanto revolucionários que honravam o que escreviam e que mostravam isso de forma prática no cotidiano da vida.

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo-Campinas: Editora Hucitec & Editora da Unicamp, 1998.
- ARCHETTI, Eduardo. **Campesinado y estructuras agrárias em América Latina**. Quito, Equador: CEPLAES, 1981.
- BUBER, Martin. **O socialismo utópico**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1971.
- CASTRO, Anna M. de & DIAS, Edmundo. **Introdução ao pensamento sociológico**. Rio de Janeiro: Eldorado, 8. ed., 1981.
- DOMINGUES, Sérgio. Centralismo democrático: entre a pedra e o caminho. **Revista Espaço Acadêmico**. nº 52. Set. 2005. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br/052/52domingues.htm>. Acesso em: 01 jun. 2015.
- ENGELS, Friedrich. O problema camponês na França e na Alemanha. In: MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas**. v. 3. São Paulo: ALFA-ÔMEGA, 1985.
- FABRINI, João Edmilson. O projeto do MST de desenvolvimento territorial dos assentamentos e campesinato. **Revista Terra Livre**, ano 18, nº 19, p. 75-94, jul/dez. 2002.
- GIANNOTTI, José Arthur. **Certa herança marxista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- GOMES, Oziel. **Lênin e a revolução no campo**. São Paulo: Expressão Popular, 1999.
- HILL, Christopher. **Lênin e a revolução russa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- KAUTSKY, Karl. **A questão agrária**. São Paulo: Proposta Editorial, 1980.
- LENINE, V. I. **Um passo em frente dois passos à retaguarda**. Santos: Editorial Estampa, 1975.
- LENINE, V.I. Sobre a cooperação. In: **Obras escolhidas**. Tomo III. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.
- LÊNIN, V. I. **Que fazer?** São Paulo: Hucitec, 1986.
- LAZZARETTI, Miguel Ângelo. **Ação coletiva em assentamentos de reforma agrária: processos de organização dos trabalhadores rurais**. Cascavel: Edunioeste, 2003.
- LÖWY, Michael. Por um marxismo crítico. In: **Revista Lutas Sociais**, n. 3, 2. Sem. 1997.
- _____. **O pensamento de Che Guevara**. São Paulo: Expressão Popular, 2002.
- MALAGODI, Edgard. **Notas epistemológicas e metodológicas sobre a teoria dialética**. Campina Grande, 1993, mimeo.
- MARQUES, Adhemar; OSTERMANN, Nilse. **Revolução russa: da construção à desconstrução da URSS**. Rio de Janeiro: Editora Lê, 2000.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **El porvenir de la comuna rural rusa**. México: Siglo XXI editores, 1980.

MARX, Karl. O dezoito brumário de Luís Bonaparte. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Obras escolhidas**. v. 1. São Paulo: ALFA-ÔMEGA, 1985.

MST. **Che Guevara vive**. São Paulo: Anca, 1997.

_____. **O movimento camponês no Brasil e a luta pela reforma agrária**. Caderno de Formação nº 31, janeiro de 1999.

_____. **Trabalho de base**. Cartilha n. 4, março de 1999a.

_____. **Método de trabalho e organização popular**. Setor de Formação do MST, São Paulo Fevereiro de 2005.

_____. **O legado de Che Guevara**: jornada de solidariedade e de trabalho voluntário. São Paulo: Maxprint, 2005b.

REED, John. **Os dez dias que abalaram o mundo**. Lisboa: Edições Avante, 1967.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Movimentos sociais**: um ensaio de interpretação sociológica. Florianópolis: Editora da UFSC, 1984.

SÉVE, Lucien. **O que era realmente o centralismo democrático leniniano**. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/seve/1999/comecar/cap28.htm>>. Acesso em: 1 jun. 2015.

SHANIN, Teodor. **A definição de camponês**: conceituações e desconceituações. Petrópolis: Editora Vozes, 1980.

STÉDILE, João Pedro. **O legado de Che Guevara**. In: PÉREZ, Manolo M. **Che Guevara**: contribuição ao pensamento revolucionário. São Paulo: Expressão Popular, 2001.

WANDERLEY, Nazareth. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. XX ANPOCS. Caxambu, 1996, (mimeo).

Padrões Editoriais

1. Os artigos ou ensaios devem ter no máximo 10.000 palavras e seguir a seguinte estrutura: Título, Resumo (máximo 15 linhas), palavras-chave (04 palavras-clave), Título traduzido para a Língua Inglesa, Abstract, Keywords (04 palavras), Corpo do Texto, Referências.

2. As resenhas, de publicações recentes (3 anos), devem ter no máximo 3.000 palavras e apresentar a seguinte estrutura: Título da Resenha, Referência bibliográfica da obra resenhada e Corpo do texto.

3. Padrões utilizados ao longo do texto:

3.1. Páginas tamanho A4, com margem superior 2,5cm; inferior 2,5cm; direita e esquerda 2cm.

3.2. Letra do texto: Fonte Garamond 12.

3.2. Títulos:

2.3.1 Título do Artigo (deve ser inserido na segunda página, após a capa): com alinhamento à esquerda, em negrito e com fonte 20;

2.3.2 Título da Primeira seção: em negrito e fonte 14;

2.3.3 Título da Segunda seção: sem negrito e fonte 14.

3.3 O texto deve ser corrido, sem a utilização de espaços entre os parágrafos, a tabulação (tecla Tab) no início dos parágrafos deve ser de 1,25 cm, o espaço entre as linhas deve ser o simples.

3.4 As citações textuais no corpo do texto devem seguir o padrão NOME, DATA, PÁGINA, ex.: De acordo com Fernandes (2005, p. 149) “.....” ou “.....”(FERNANDES, 2005, p. 149), estas citações textuais deverão obrigatoriamente vir entre aspas. Para as citações indiretas o padrão é NOME DATA, ex.: De acordo com Fernandes (2005) ou (FERNANDES, 2005).

3.5 Caso seja necessária a utilização de notas explicativas, as notas devem ser apresentadas no rodapé da mesma página. As notas devem ser digitadas com fonte 10 garamond.

As notas de referência devem conter: o SOBRENOME DO AUTOR, data da publicação e outros dados para localização da parte citada. Ex:

1 NÓBREGA, 1962, p. 365.

2 MELLO, 1982, v. 3, cap. 2, p. 117-

120. 3 AMORIM; COSTA, 1999, p. 237.

4 COSTA; ALENCAR; FERREIRA, 2008, p.98.

5 FIGUEIREDO et al., 2002, p. 38, nota 2.

6 Título original em grego.

- 3.6 As citações maiores de 5 linhas devem estar separadas do corpo do texto por um espaço simples, com recuo de 3 cm e com fonte Garamond tamanho 11.
- 3.7 O nome dos livros, revistas, teses, dissertações citados no corpo do texto devem estar em Itálico. Já os títulos de Artigos, Ensaios e Capítulos de Livros devem estar entre aspas.
- 3.8 As palavras em outra língua devem estar em itálico.
- 3.9 Não use sublinhado.
4. Padrões utilizados para Referências ao final do texto. (Atenção: inserir nas Referências APENAS as obras citadas no corpo no texto).

4.1 Livros

BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. 9. ed., Campinas: Papirus, 2007.

4.2 Capítulos de livros

MARTINEZ, H. L. Função e conteúdo na filosofia do primeiro Wittgenstein. In. PEREZ, D. O. **Ensaio de filosofia moderna e contemporânea**. Cascavel: Edunioeste, 1999.

4.3 Artigos de Revista

PORTELA, L. C. Y. Conhecimento e interesse. O problema da emancipação. **Revista Tempo da Ciência**, n.2 v.1, p. 73-83, 1994.

Demais documentos referenciados, tais como Monografias, Periódicos, Anais, Documentos Eletrônicos, Documentos Jurídicos etc. devem seguir as Normas estabelecidas pela **NBR 6023/2002**.

Apoio Técnico

Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Sociais da Unioeste

Núcleo de Documentação, Informação e Pesquisa – NDP

**Programa de Pós-Graduação *Latu Sensu* em Planejamento, Gestão e
Avaliação de Políticas Públicas.**

**Programa de Pós-Graduação *Latu Sensu* em Planejamento Municipal e Políticas
Públicas.**