

A presente coletânea surge da iniciativa do corpo discente do PPGPP-UNIPAMPA com apoio incondicional do colegiado do PPG-PP e da comunidade acadêmica do *campus* São Borja. O palco da produção de cada um dos trabalhos foi a problemática empírica acrescida do arcabouço teórico-metodológico apresentado por cada autor, culminando em uma obra viva e com características polimórficas, onde várias áreas do conhecimento se entrelaçam produzindo um rol de perspectivas críticas em busca da compreensão das múltiplas realidades apresentadas. Cabe destacar a variedade de instituições de ensino superior aos quais os autores dos textos estão vinculados, adicionando um elemento a mais a este livro, a colaboração e divulgação de estudos de discentes e pesquisadores de vários programas de pós-graduação brasileiros.

ISBN 978-65-89369-64-6



9 786589 369646

1.º SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO DO PPG EM POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIPAMPA



# 1.º SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO DO PPG EM POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIPAMPA:

Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional em espaços de fronteira

Organizadores: Luis André A. Padilha Muriel Pinto

# 1.º SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO DO PPG EM POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIPAMPA:

Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional em espaços de fronteira

## **UNIPAMPA | UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA – CAMPUS SÃO BORJA**

### **Reitor**

Roberlaine Ribeiro Jorge

### **Vice-Reitor**

Marcus Vinicius Morini Querol

### **Diretor Campus São Borja**

Valmor Rodhen

### **Coordenador Acadêmico**

Thiago da Silva Sampaio

### **Coordenador Administrativo:**

Gustavo de Carvalho Luiz

### **Apoio Técnico e Operacional:**

Gustavo de Carvalho Luiz

Luis André Antunes Padilha

Rafael Machado da Silva

Livro financiado através de verba captada via Edital APPG/2021:  
Apoio aos Programas de Pós-Graduação da PROPPI-UNIPAMPA



# 1.º SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO DO PPG EM POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIPAMPA:

Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional em espaços de fronteira

Organizadores: Luis André A. Padilha Muriel Pinto

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.



**Diretora da MC&G Editorial**

Maria Clara Costa

**Secretaria do Conselho Editorial**

Helena dos Santos

**Seção de Edição e Revisão de Textos**

Thais Souza | Carlos Otávio Flexa | Roberto Azul  
Joyce Guimarães | Kdu Sena

**Seção de Design**

Gláucio Coelho | Moises Collares

**Conselho Editorial**

Alexandra Santos Pinheiro | UFGD | Brasil  
Angélica Ferrarez de Almeida | UERJ | Brasil  
Antonio Liberac C. Simões Pires | UFRB | Brasil  
Arlindo Nkadibuala | UniRovuma | Moçambique  
Juan Miguel González Velasco | UMSA | Bolívia  
Luciano Brito | UFRB | Brasil  
Maria Alice Resende | UFRB | Brasil  
Núria Lorenzo Ramírez | UB-GREC | Barcelona  
Rosy de Oliveira | UFRB | Brasil  
Thayse Figueira Guimaraes | UFGD | Brasil

**Preparação de texto**

Carlos Otávio Flexa

**Projeto gráfico**

Gláucio Coelho | MC&G Editorial

**Diagramação**

Gláucio Coelho

**Revisão de texto**

Thais Souza

**Capa elaborada por**

Gláucio Coelho com base no card do Seminário criado por (CRÉDITO DO CARD)

Esta obra foi composta com a família tipográfica Alegreya Sans e Alegreya.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

- S471 Seminário de Pós-Graduação do PPG em Políticas Públicas da UNIPAMPA  
(1. : online)  
1º Seminário de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Políticas públicas : políticas públicas para o desenvolvimento regional em espaços de fronteira / organizadores Luis André A. Padilha e Muriel Pinho. — Bagé : UNIPAMPA ; Rio de Janeiro : MC&G, 2022.  
154 p. ; 23 cm.  
  
Inclui bibliografia.  
ISBN: 978-65-89369-64-6  
  
1. Brasil — Políticas públicas. 2. Brasil - Condições sociais. 3. Brasil — Aspectos econômicos. I. Padilha, Luis André A.. II. Pinto, Muriel. III. Título.

CDD22 : 320 . 6098

Bibliotecária: Priscila Pena Machado – CRB - 7/6971

# SUMÁRIO



## PREFÁCIO

7

## CAPÍTULO 1

**ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA NO NÚCLEO DE PRÁTICAS JURÍDICAS DA FSST EM CORUMBÁ (MS) COMO POSSIBILIDADE DE ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS AO MIGRANTE INTERNACIONAL**

9

## CAPÍTULO 2

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO HÍBRIDA DURANTE A PANDEMIA COVID-19**

21

## CAPÍTULO 3

**AS CIDADES E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL: PONDERAÇÃO SOBRE MOBILIDADE URBANA POR BICICLETA**

31

## CAPÍTULO 4

**O APROFUNDAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL**

41

## CAPÍTULO 5

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA**

51

## CAPÍTULO 6

**ASPECTOS DA DEMOCRACIA: UM ESTUDO NA COMPREENSÃO DE JOSEPH SCHUMPETER E ROBERT DAHL**

63

## CAPÍTULO 7

**O DESENVOLVIMENTO LOCAL E OS PPAS (PLANOS PLURIANUAIS): UMA ANÁLISE DA CIDADE DE PONTA PORÃ NO PERÍODO DE 1998-2021**

73

## CAPÍTULO 8

**OS OUTSIDERS DO RIO URUGUAI: DESVIO E CONFLITOS EM UM RIO TRANSFRONTEIRIÇO**

83

**CAPÍTULO 9**

**DOCUMENTÁRIO AUDIOVISUAL E A ATIVIDADE CRIATIVA NA AGRICULTURA FAMILIAR EM SÃO BORJA-RS** 93

**CAPÍTULO 10**

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS ANIMAIS EM SITUAÇÃO DE ABANDONO** 103

**CAPÍTULO 11**

**A UNIPAMPA NA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL** 113

**CAPÍTULO 12**

**ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR, UMA CONQUISTA CIDADÃ** 123

**CAPÍTULO 13**

**APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE O ACESSO À EDUCAÇÃO NO PERÍODO DA PANDEMIA DE COVID-19 EM UMA ESCOLA DE REGIÃO RURAL** 133

**CAPÍTULO 14**


**EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA: BREVES APONTAMENTOS** 145

A presente coletânea reúne uma minuciosa seleção de trabalhos apresentados no Primeiro Seminário de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas: políticas públicas para o desenvolvimento regional em espaços de fronteira, realizado em formato virtual e síncrono em plena pandemia de covid-19 no ano de 2022, e cuja proposta foi a de realizar debates e reflexões sobre as políticas públicas em espaços de fronteira. O principal interesse desta obra é elencar e difundir uma série de elementos e pontos de vista contemporâneos vinculados com os problemas das políticas públicas e das fronteiras apresentados pelos autores. Surge da iniciativa do corpo discente do PPGPP-UNIPAMPA com apoio incondicional do colegiado do PPG-PP e da comunidade acadêmica do campus São Borja. O palco da produção de cada um dos trabalhos foi a problemática empírica acrescida do arcabouço teórico-metodológico apresentado por cada autor, culminando em uma obra viva e com características polimórficas, onde várias áreas do conhecimento se entrelaçam produzindo um rol de perspectivas críticas em busca da compreensão das múltiplas realidades apresentadas. Cabe destacar a variedade de instituições de ensino superior aos quais os autores dos textos estão vinculados, adicionando um elemento a mais a este livro, a colaboração e divulgação de estudos de discentes e pesquisadores de vários programas de pós-graduação brasileiros. Esta obra representa a memória e a necessidade de continuidade dos debates sobre os objetos de pesquisa e sobre as várias perspectivas teóricas apresentadas ao longo do breve período de duração do seminário. Este livro é testemunha dos esforços e da audácia de colegas de diferentes áreas do conhecimento que se reconhecem como atores fundamentais para o enriquecimento do ambiente acadêmico. Além disso, a publicação da obra ora apresentada vem a cumprir uma das funções sociais da Unipampa, que é entregar para as comunidades o ensino, a pesquisa e a extensão de forma gratuita e de qualidade.

**Alex Sander Barcelos Retamoso (UNIPAMPA)**  
 Doutor em Ciências Sociais







## ASSISTÊNCIA JURÍDICA GRATUITA NO NÚCLEO DE PRÁTICAS JURÍDICAS DA FSST EM CORUMBÁ (MS) COMO POSSIBILIDADE DE ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS AO MIGRANTE INTERNACIONAL

Maria Carolina Scheeren do Valle<sup>1</sup>  
Marcio Rômulo dos Santos Saldanha<sup>2</sup>  
Sílvia de Fátima Pires<sup>3</sup>  
Marco Aurélio de Oliveira Machado<sup>4</sup>

**RESUMO:** Neste artigo será abordado o conceito de fronteira e a relação desta com a migração, bem como, os conceitos de limite e soberania e de que forma esse elementos estabelecem uma relação de dicotomia entre a garantia soberana de proteção do Estado frente à violação do direito humano de migrar, bem como, a possibilidade de se garantir acesso às políticas públicas estabelecidas aos migrantes, através de

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus do Pantanal (MS) Brasil. Correo eletrônico: mcs.valle@gmail.com

<sup>2</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus do Pantanal (MS) Brasil. Correo eletrônico: mr.saldanha@hotmail.com

<sup>3</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus do Pantanal (MS) Brasil. Correo eletrônico: silviadefatimapires1@hotmail.com

<sup>4</sup> Professor Doutor do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Estudos Fronteiriços da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus do Pantanal (MS) Brasil. Correo eletrônico: marco.cpan@gmail.com

assistência jurídica gratuita pelo Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade Salesiana de Santa Teresa, no município de Corumbá, na fronteira Brasil/Bolívia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Fronteira; Migração; Assistência jurídica gratuita.

## Introdução

O presente estudo aborda as definições de fronteira e migração, buscando o entendimento dos elementos que compõem tais conceitos. Serão analisados elementos como limite e soberania, uma vez que o conjunto entre fronteira, limite e soberania apresenta verdadeiro impacto na relação entre o poder do estado de garantir a sua proteção frente ao direito humano garantido a qualquer indivíduo de migrar.

Assim, ao adentrar num outro país, existem direitos que devem ser garantidos e nesse sentido é que se faz necessário a criação de locais aonde este migrante possa socorrer-se com vistas a ser informado e auxiliado quanto à garantia de tais direitos.

A Faculdade Salesiana de Santa Teresa (FSST), através do Núcleo de Práticas Jurídicas — Zilda Arns, do curso de Direito, vem realizando estudo para viabilizar em sua estrutura local para recepção e orientação das demandas deste migrante que adentra ao Brasil através da fronteira com a Bolívia.

## Fronteira e Migração

Quando se inicia um estudo acerca do tema fronteira e migração, há necessidade do entendimento de elementos que compõem ou que estão contidos nesses conceitos. As fronteiras são locais que existem em função do território, uma vez que este está ligado ao poder, não somente ao poder político, mas também ligado ao poder de apropriação de determinados grupos ao ambiente de vivência.

A palavra fronteira vem do latim *in front* que significa margens ou limites (MONDARDO, 2018, p. 36) e espalha-se pelos mais diversos conceitos, desde a fronteira entre países, o *front* de guerra, até os limites impostos pela noção espacial e corporal.

Na evolução da conceituação da fronteira não se tem mais esta como um espaço de limite físico ou político entre duas nações, desprovido de vida social. A ideia de limite, nas palavras de Rodrigues (2015, p. 147), não só não é adequada à realidade da fronteira, como impõe o sentimento de distância e separação, completamente diverso da dinamicidade do contato e da integração existente entre os povos que

ali habitam. Nesse sentido, pode-se afirmar que a fronteira pulsa, pulsa vida, pulsa interação, pulsa troca.

Para se entender o que é fronteira, é preciso esclarecer um equívoco comum ao se deparar com o assunto, aquele existente na definição de fronteira e limite. Limite é linha divisória, demarcação de espaço, enquanto fronteira é um espaço mais amplo, onde se vive, estabelecem-se experiências, onde aqueles que vivem nesse espaço deixam suas marcas e assumem também as marcas do outro.

Contudo, o limite é de fundamental importância para a fronteira, pois aquele é demarcado por conflitos ou acordos internacionais, onde se definem as soberanias (OLIVEIRA; LOIO, 2019), e é essa demarcação que determinará o início do fluxo migratório, pois é nesse espaço que se materializa a condição do migrante.

Além do sentido de vivência, é real o sentido político e geográfico da fronteira, pois no primeiro, observam-se as normas que vigoram num determinado Estado-nação e que servirão para delimitar a atividade dentro deste espaço em um determinado território e, no sentido geográfico, demonstrará o limite territorial daquele Estado-nação, visto que “separa” dois espaços geográficos com distintas características naturais e humanas. O limite territorial, área de delimitação do exercício de soberania e poder de um grupo social, é a noção fundamental para o entendimento do território e, conseqüentemente, para o entendimento da fronteira nesse espaço.

É nesse espaço fronteiriço que o migrante choca-se com o obstáculo imposto ao direito de migrar, um enfrentamento do poder soberano do Estado-nação com o direito humano de migrar (DI CESARE, 2020, p. 27). No momento de se efetivar o processo migratório, quando há a necessidade de adentrar ao local escolhido, como destino, ou como passagem necessária para o destino final, o migrante depara-se com a soberania nacional e o domínio territorial e, no exercício desses poderes, o Estado está disposto a violar os direitos do migrante, determinados pelos direitos humanos. Neste momento chocam-se dois protagonistas, o migrante, com seus direitos de migrar e o Estado, com o seu direito de negar ou aceitar a entrada e o dever de resguardar os interesses de seus nacionais (DI CESARE, 2020, p. 29).

Nessa dicotomia existente entre direitos humanos e soberania estatal que se aflora a tentativa de impermeabilidade das fronteiras. Um paradoxo imposto pela democracia, visto que por esta forma de governo proclamam-se os direitos do homem e do cidadão, contudo, no momento do processo migratório, muitas vezes, ignoram-se os direitos do homem de ir e vir e sobrepõe-se o dos direitos impostos pela soberania das nações (DI CESARE, 2020, p. 29). Para esta autora, para que se possa discutir a migração, há que se repensar o Estado, uma vez que:

O migrante desmascara o Estado. Da margem externa interroga seu fundamento, aponta o dedo contra a discriminação, relembra o Estado de sua constituição histórica, descrê de sua pureza mítica. E por isso obriga-o a repensar-se. Nesse sentido, a migração traz consigo uma carga subversiva (DI CESARE, 2020, p. 28).

A soberania, que é força suprema de poder do Estado, exercida sobre um território e uma população visando ao bem comum (FILOMENO, 2019, p. 15), determina o *status* de vigilância e fiscalização, situações fundamentais para a sua defesa, mas que gera uma série de incertezas e inseguranças aos que utilizam do espaço da fronteira para realização de seu fluxo migratório.

Ainda para se entender a soberania, é importante observar os ensinamentos de Filomeno (2019) que demonstram que a soberania é fruto do poder social, que deriva do espírito gregário do *affectio societatis* do homem e do poder político que é a institucionalização do poder social, com a criação do Estado. Assim, a soberania apresenta-se como expressão máxima do poder estatal, representado pelo poder jurídico e pelo poder político. Esta definição é importante, pois nos dará a dimensão da soberania, frente à dinamicidade da fronteira.

Pereira (2015) muito bem demonstra a relação intrínseca existente entre fronteira e soberania, uma vez que:

Por esta definição de poder, observa-se a imposição do funcionamento estatal pela soberania e criam-se arbitrariedades, que geram grupos minoritários, “subalternos e de migrantes, que vivem por **entre** fronteiras sociais e territoriais ou são situados nos conflitos (ou questões) chamados de fronteira” (MONDARDO, 2018, p. 58. ).

As fronteiras inicialmente tinham a função de proteção dos territórios, onde deveriam estar forças de segurança para a proteção da soberania dos Estados nação. Inicialmente, a política brasileira sobre as fronteiras visava estabelecer um espaço para defesa nacional e para a segurança, visando uma separação e em consequência, dificultando o desenvolvimento dessas regiões. Essa ideia passa por avanços, estabelecendo-se políticas públicas voltadas para o seu desenvolvimento tanto nas áreas econômicas, de saúde, infraestrutura, quanto no exercício da cidadania (CORREA, 2021).

A globalização traz uma nova visão do conceito das fronteiras, visto que através do acesso rápido às informações e comunicações as relações se dinamizam, nesse sentido Rodrigues (2015) ensina que, “[...] a discussão sobre fronteiras

torna-se cada vez mais intrincada, justamente pela complexidade das relações sociais, econômicas e políticas, que constituem a geopolítica das alianças e dos blocos econômicos, pautada na instantaneidade das informações e das comunicações em geral”. (RODRIGUES, 2015, p. 142).

A realidade única das fronteiras, leva-nos a um estudo específico, não exclusivamente no sentido geográfico e político, mas sobretudo, no sentido social. Rodrigues (2015), leciona que:

[...] a fronteira só é realmente entendida quando analisada pela ótica local, pelas comunidades que ali vivem e se reproduzem social, econômica e politicamente. Os **fronteiriços** olham a fronteira como a sua morada, onde acontece o seu cotidiano, seu ritmo, suas relações de afetividade, emergindo de tal forma o seu lugar. (RODRIGUES, 2015, p. 142)

Para que se possa compreender a fronteira, Rodrigues (2015) demonstra que há necessidade da compreensão do que envolve a relação de países que se limitam e isso dentro de duas dimensões. Uma dimensão econômica, que se entende a partir da integração regional, por meio de acordos econômicos que visam fortalecer relações comerciais e uma dimensão social, visto que no espaço fronteiriço, no seu cotidiano, articulam-se diversas culturas, entrelaçam-se vidas.

Já Mondardo (2018) impõe três dimensões aos estudos das fronteiras: política, econômica e social e que para este autor transforma a fronteira numa interface, numa noção mais integradora. Pode ser um local de disputa; um lugar de encontro; caracteriza-se pelo trânsito e pela vivência de variadas identidades territoriais, pelo movimento de intercâmbio cultural (MONDARDO, 2018, p. 70).

Nas fronteiras brasileiras pode-se observar as duas dimensões mencionadas. A econômica, representada por políticas de integração, por acordos como o Mercosul e, a social, pelo uso das regiões fronteiriças por ambas nacionalidades que se limitam, e que de certa forma, é facilitada pela estabilidade das relações fronteiriças brasileiras, fundada na legislação pertinente.

A existência da fronteira, com todas as suas peculiaridades, com suas vivências, oportunidades ou não ali existentes, possibilita um interesse por esse local. É na fronteira que se efetiva um processo migratório, momento em que um indivíduo deixa de ser emigrante e passa a ser imigrante, temos então a existência da migração internacional.

A migração é uma realidade que impactará na vida daquele que iniciará o fluxo migratório, mas também, deixará marcas naqueles que ficam no local de origem, como familiares e amigos, surge aí uma experiência compartilhada (DURAND;

ARIAS, 2009). Tal experiência compartilhada ocorrerá quando houver um número significativo de pessoas envolvidas no processo migratório, e não somente numa ação isolada. Nessa experiência haverá o desligamento daqueles que saem do local de origem, e os sentimentos e angústias dos que ficam.

Ao se deparar com o conceito de migração, chega-se ao ponto em que essa dependerá de uma fronteira existente, quer seja uma fronteira territorial, exercício da soberania de uma nação, quer seja a fronteira divisória imaginária entre o local de saída e o local de chegada.

O que leva um indivíduo a migrar envolve a necessidade de mobilizar-se em função de sua sobrevivência, e neste ponto, tanto pode ser a escolha por uma vida melhor em outro local, quanto à necessidade de deslocar-se por questões que impõem dificuldade de continuar vivendo no local de origem, como aquelas de ordem política, religiosa, econômica ou ambiental (FARENA, 2012, p. 31). Nesse sentido, pode-se subdividir as migrações em dois grandes grupos: forçadas e voluntárias.

Enquanto alguns poucos afortunados “têm a oportunidade de, pelo menos efemeramente, instalar-se onde as perspectivas lhes pareçam mais amplas” (CAVARZERE, 2001, p. 2) e aí se está falando dos migrantes voluntários, sabe-se que a migração forçada representa a maioria dos movimentos populacionais da história (FARENA, 2012, p. 31), fluxo marcado, por vezes, por fatos dramáticos, visto a necessidade de abandono do lugar de origem, com o rompimento, ainda que temporário, dos vínculos sociais e das raízes culturais e familiares.

## Fronteira Brasil-Bolívia

A fronteira em estudo é formada pelas cidades de Corumbá/Ladário, no Brasil e Puerto Quijarro/Puerto Suarez na Bolívia, tendo a cidade de Corumbá como destaque, uma vez que assume uma posição central no desenvolvimento e no relacionamento com as outras três cidades citadas. As cidades são ligadas por uma pequena distância, aproximadamente cinco quilômetros, em via totalmente pavimentada (OLIVEIRA; CORREIA; OLIVEIRA, 2017).

O conjunto das quatro cidades forma uma semiconurbação, pois não estão ligados em continuidade, há uma certa distância entre eles, aproximadamente cinco quilômetros, e a somatória de suas populações totaliza aproximadamente 170 mil habitantes. Sendo Corumbá o seu centro dinâmico, é aí que as maiores demandas de serviços, tanto laborais, quanto de assistência ocorrem, contudo, engana-se quem acredita que no sentido inverso também não ocorra (OLIVEIRA;

LOIO, 2019), e nesse sentido, pode-se exemplificar aqueles que procuram as graduações, como em medicina, e também os que procuram por serviços de turismo.

Falando especificamente de Corumbá, importante entender a sua formação, para que se entenda o porquê de ser considerada o centro dinâmico da semiconurbação descrita acima. Corumbá é uma das 79 cidades que formam o estado de Mato Grosso do Sul, dessas, mais da metade estão em faixa de fronteira. É parte ainda da faixa de fronteira brasileira, que transcorre 11 estados e 588 municípios, vivendo neste espaço cerca de 11 milhões de habitantes (CORREA, 2021).

Corumbá é o município com maior extensão territorial do estado de Mato Grosso do Sul e sua economia está voltada para a extração de indústrias mineradoras de ferro e manganês; para atividades de pecuária extensiva e pelo comércio (COSTA, 2011, p. 131).

A formação da fronteira onde se encontra Corumbá, foi marcada por conflitos (OLIVEIRA; CORREIA; OLIVEIRA, 2017), e pelo fluxo migratório. Ao final do século XIX, podia-se perceber pessoas de, ao menos, vinte nacionalidades diferentes, vivendo em Corumbá, e movimentando-se em torno do comércio (OLIVEIRA, 2005, p. 351), preferencialmente.

Em vista da formação histórica da cidade em estudo, e da existência real e constante da migração em seu território, é que se busca, a partir de políticas voltadas ao recebimento e atendimento da população migrante, garantir, minimamente, acesso aos direitos que lhes são inerentes a partir do direito de migrar.

Tais ações devem trazer conscientização da existência do direito de migrar, bem como, auxiliar o acesso aos direitos que lhes são garantidos, como ao Sistema Único de Saúde, à educação pública gratuita, programas sociais, trabalho formal, como exemplos.

## Projeto Acolhida Migrante

Assim é que, em vista das organizações existentes na cidade de Corumbá, de seus cursos superiores, e especificamente, do curso de Direito da Faculdade Salesiana de Santa Teresa (FSST), é que se vislumbra a possibilidade de neste ambiente, organizar-se, através do Núcleo de Práticas Jurídicas, um espaço possível de atendimento ao migrante internacional, onde se possa verificar suas necessidades jurídicas e de garantias dos direitos humanos inerentes à condição de migrante.

O curso de Direito da Faculdade Salesiana de Santa Teresa, criado pela Portaria MEC 3.352 de 05/12/2002, funciona desde o ano de 2003, e em sua estrutura, por



exigência de diretrizes do Ministério da Educação para os cursos de Direito, conta com o Núcleo de Práticas Jurídicas, nomeado nesta instituição, como NUPRAJUR – ZILDA ARNS. Há de se ressaltar que o próprio nome dado ao núcleo de prática jurídica, Zilda Arns, representa a sua essência humanitária, sendo de conhecimento notório que a mesma faleceu em ação humanitária de alta relevância no Haiti, após o terremoto que devastou o país no ano de 2011.

A estrutura curricular do curso de Direito, conta com disciplinas, que permitirão ao acadêmico perceber a realidade e as dificuldades enfrentadas pelo migrante internacional na região de fronteira, visto que em seu currículo estudará disciplinas que lhe darão aporte científico, para o devido reconhecimento de suas necessidades legais.

O atendimento voltado para as demandas do migrante internacional no ambiente no NUPRAJUR está em fase de estudos para posterior implantação, sendo hoje restrito aos atendimentos nas áreas cível e criminal. Importante frisar, que o atendimento neste núcleo, dá-se somente às pessoas carentes, àquelas que não podem arcar com honorários advocatícios, cuja aferição dessa realidade, é feita por Assistente Social.

Contudo, a reestruturação para atendimento ao migrante internacional é possível, visto que, além de contar em seu corpo docente com profissionais habilitados para atuar nessas demandas, pode ser feita a partir de sugestão do Núcleo Docente Estruturante e aprovada pelo Conselho de Curso, tornando assim viável a análise das necessidades do migrante internacional, e o consequente direcionamento.

Importante frisar que o Núcleo de Prática Jurídica da FSST é espaço possível para esta realidade, visto que já tem experiência em atendimento ao público e está estrategicamente localizado na região central da cidade de Corumbá, na mesma via de acesso que chega à linha de fronteira com a Bolívia. Próximo da rodoviária, do aeroporto, da Polícia Federal, da Receita Federal, da Casa de Apoio ao Migrante, todos locais e órgãos de recepção e de atendimento ao migrante internacional.

Dessa forma, a possibilidade do auxílio devido ao migrante internacional, que chega, muitas vezes, sem ter qualquer conhecimento ou com dificuldade para obter informações, certamente, facilitará o atendimento jurídico adequado e a possibilidade de regularização de sua situação em território brasileiro conforme sua necessidade.

As demandas necessárias serão captadas a partir de parceria em projeto denominado Acolhida Migrante, que é fruto do Observatório Fronteiriço das

Migrações Internacionais (MIGRAFRON), que se desenvolve através de articulações entre pesquisadores de diversas áreas e instituições, visando ao conhecimento e à análise das transformações dos processos migratórios internacionais em espaço fronteiriço, levando-se em consideração que o fluxo migratório se diversifica e se tipifica de várias maneiras.

Pelo Projeto Acolhida Migrante serão capacitadas pessoas das mais diversas frentes de atuação, quer na esfera pública, quanto na esfera privada, visando o recebimento e acolhimento deste migrante que adentra ao país e que traz consigo demandas que necessitam de encaminhamento, como a questão documental para solicitações de permanência, por exemplo.

O Núcleo de Prática Jurídica da FSST, também será ponto de recepção deste migrante internacional, já encaminhado por outros setores, como a Assistência Social do município de Corumbá (MS), onde serão analisados, com base numa capacitação a ser oferecida pela Defensoria Pública da União, os casos que necessitarão de informação, orientação e ajuizamento por aquele órgão público. Tal capacitação será fornecida também aos acadêmicos envolvidos, professores orientadores, advogado, secretária e assistente social, que são os indivíduos que compõem a estrutura humana desse espaço.

A iniciativa tem o objetivo de dar auxílio aos migrantes internacionais que queiram se estabelecer no Brasil, solucionando eventuais demandas judiciais e suas dúvidas no que tange à documentação e garantias de moradia, saúde e educação a que tenham direito, fruto do direito humano de migrar.

## Considerações Finais

O tema fronteira nos leva a observar que neste espaço o fenômeno migratório é intenso e faz parte da vida sua cotidiana. Este fenômeno desmascara a dura realidade vivida por aqueles que, por diversas razões, têm a sua vida transformada pela migração.

Neste artigo procurou-se demonstrar que o espaço fronteiriço é muitas vezes conceituado de forma equivocada, levando-se em consideração somente o aspecto físico, não observando o aspecto social, que é evidentemente aonde ocorrem as trocas trazidas pela vivência da fronteira.

Demonstrou-se, a partir de conceitos de fronteira, limite e soberania que a migração é uma realidade que traz à tona a relação entre aqueles três conceitos, no sentido de que juntos, servem tanto para proteção do Estado Nacional, quanto para a violação do direito humano de migrar.

Assim, evidente que o indivíduo que está no processo migratório traz necessidades e demandas que deverão ser atendidas para que se proteja da violação de direitos, e é nessa esfera que pretende atuar o Núcleo de Prática Jurídica – Zilda Arns da FSST, com vistas a garantir, minimamente, que o migrante possa ter acesso às políticas públicas desenvolvidas e colocadas à sua disposição.

## Referências

BRITO José. G. Filomeno. **Teoria Geral do Estado e da Constituição**. Grupo GEN, 2019. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986858/>. Acesso em: 30 set. 2021.

CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CORREA, Adriana dos Santos. **Fronteiras brasileiras: desafios estruturais na proteção aos migrantes internacionais em Corumbá (MS)**. JESUS, Alex Dias de; BORGES, Carolina de Campos; MOREIRA JUNIOR, Hermes (orgs.). Curitiba: Íthala, 2021.

COSTA, Edgar Aparecido da. Mexe com o quê? Vai pra onde? Constrangimentos de ser Fronteiriço. *In: Fronteira em foco*. COSTA, Edgar Aparecido da; COSTA, Gustavo Villela Lima da; OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado de (orgs.). Campo Grande (MS): EdUFMS, 2011.

DI CESARE, Donatella. **Estrangeiros residentes – uma filosofia da migração**. Belo Horizonte: Ayine, 2020.

DURAND, Jorge. ARIAS, Patricia. Culturas migratórias de ayer y de hoy. **Revista de Occidente**. Disponível em: [http://www.catedrajorgedurand.udg.mx/sites/default/files/2009\\_culturas\\_migratorias\\_de\\_ayer\\_y\\_hoy.pdf](http://www.catedrajorgedurand.udg.mx/sites/default/files/2009_culturas_migratorias_de_ayer_y_hoy.pdf). Acesso em: 27 set. 2021.

FARENA, Maritza Natalia Ferretti Cisneros. **Direito humanos dos migrantes: ordem jurídica internacional e brasileira**. Curitiba: Juruá, 2012.

MONDARDO, Marcos Leandro. **Territórios de trânsito: dos conflitos entre Guarani e Kaiowá, paraguaios e “gaúchos” à produção de multi/transterritorialidades na fronteira**. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado de; CORREIA, Jacqueline Maciel; OLIVEIRA, Jéssica Canavarro. Imigrante pendulares em região de fronteira: semelhanças conceituais e desafios metodológicos. **Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 12, n. 27, p. 91-108, maio-ago. 2017.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado de; LOIO, Joanna Amorim de Melo S. Migração internacional pendular em fronteira: em busca de qualificações espaciais. **Revista Videre**, Dourados (MS) v. 11, n. 21, p. 54-67, jan.-jun. 2019.

OLIVEIRA, T. C. M. (Org). **Território sem limite**. Campo Grande, MS: EdUFMS, 2005.

PEREIRA, Cícero Rufino. **Direitos humanos fundamentais**: o tráfico de pessoas e a fronteira. São Paulo: LTr, 2015.

RODRIGUES, Aline Lima. Fronteira e Território: considerações conceituais para a compreensão da dinâmica do espaço geográfico. **Revista Produção Acadêmica** – Núcleo De Estudos Urbanos Regionais E Agrários/ Nurba – n. 2 p. 139-157, dez. 2015. Acesso em: 13 set. 2021.





## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO HÍBRIDA DURANTE A PANDEMIA COVID-19

Sabrina Klose Nadalon<sup>1</sup>  
Andréia Klose Nadalon<sup>2</sup>

**RESUMO:** No ano de 2020, durante a pandemia de covid-19 muitas mudanças ocorreram na sociedade mundial, o que demandou políticas públicas de combate ao vírus e manutenção das atividades essenciais, como a educação escolar. Nesse contexto, percebeu-se a necessidade de desenvolver um estudo com objetivo de analisar como foi a implementação das políticas públicas educacionais durante o ensino híbrido na práxis da Rede Estadual de Ensino no Rio Grande do Sul, buscando conhecer as principais políticas públicas implementadas, verificar a percepção dos docentes durante esse e, discutir os oportunidades e dificuldades dessa implementação. Para o alcance desses objetivos, utilizou-se como metodologia uma pesquisa aplicada, onde foram coletadas informações por meio de pesquisa bibliográfica e levantamento com amostra de professores da Rede Estadual de Educação do Rio Grande do Sul. Entendeu-se a partir disto, que as principais dificuldades foram a falta de políticas de valorização e qualificação continuada, bem como a disponibilização de estruturas e recursos favoráveis ao êxito do processo ensino-aprendizagem com tecnologias, porém também vislumbrou-se oportunidades como o uso de novas ferramentas, interatividade, conexão que podem proporcionar um

<sup>1</sup> Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, campus São Borja (RS), Brasil. Professora da Rede Pública Estadual do Rio Grande do Sul e de Instituição Superior da Rede Privada. Correio eletrônico: [sabrinaknadalon@hotmail.com](mailto:sabrinaknadalon@hotmail.com)

<sup>2</sup> Pós-Graduada em Educação Matemática, pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, URI, *campus* Santiago (RS), Brasil. Professora da Rede Pública Estadual do Rio Grande do Sul. Correio eletrônico: [andreianadalon@bol.com.br](mailto:andreianadalon@bol.com.br)

ambiente melhor, mais fontes de pesquisas e formas diferenciadas da aplicação e práxis de ensino-aprendizagem.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas educacionais; Pandemia covid-19; Trabalho docentes.

## Introdução

O ano de 2020 iniciou com o surgimento da pandemia do covid-19 em todo mundo o que tornou necessário o isolamento social e a necessidade de manter as escolas fechadas, demandando então, a formulação de políticas públicas educacionais que garantissem a escolarização para além do espaço escolar. Logo, o governo do estado do Rio Grande do Sul, propôs a educação híbrida e o ensino remoto.

Nesse momento de transformações e incertezas, professores e alunos precisaram se adaptar e implementar no processo de ensino-aprendizagem as políticas públicas educacionais implantadas pelo estado do Rio Grande do Sul em 2020 durante a pandemia covid-19.

Desta forma, torna-se importante, saber como foi essa implementação, o que motivou ao estabelecimento do objetivo geral da presente pesquisa de analisar a implementação das públicas educacionais durante o ensino híbrido em 2020, na práxis da Rede Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul. Ademais, investigou-se de forma específica, conhecer essas políticas, verificar a percepção dos docentes e, discutir os oportunidades e dificuldades da implementação buscando assimilar esse novo formato de ensino e, como docentes da rede pública estadual utilizar as experiências positivas para melhorar continuamente a práxis. Por conseguinte, realizou-se pesquisa bibliográfica sobre o tema, incluindo análise do documento orientador pelo Estado no ano de 2020, realização de levantamento por meio de questionário eletrônico aplicado com 41 docentes da rede pública estadual de uma escola do interior do Estado do Rio Grande do Sul no mês de dezembro de 2020.

Analisar políticas públicas educacionais se constitui, portanto, um processo que engloba um olhar esclarecedor e sobre as ações do Estado como forma de empreender ações para uma efetiva educação de qualidade.

## Políticas Públicas Educacionais e o Ensino Híbrido Durante Pandemia de covid-19

Em se tratando de políticas públicas é sempre válido esclarecer seu conceito com o objetivo de conhecer o processo e seus resultados. Nesse sentido, (SOUZA, 2006, p. 26) define política pública como: “colocar o governo em ação” e/ou analisar

essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Assim, política pública pode ser entendida como atividades, projetos, programas e ações, desenvolvidas pelo governo para orientar e manter o equilíbrio social com base nas demandas e necessidades dos cidadãos bem como para a concretização do papel do Estado como mantenedor dos direitos sociais.

À vista disto, (OLIVEIRA, 2010) expõe que políticas públicas educacionais são as ações do governo relativas à educação. O autor explica que educação envolve desenvolvimento integral de maneira abrangente, muito além da escolarização. Sendo assim, explica que conceitua políticas públicas educacionais, como as ações do governo relacionadas a educação escolar. “Políticas públicas educacionais dizem respeito às decisões do governo que têm incidência no ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem” (OLIVEIRA, 2010, p. 96).

Portanto, o governo como responsável pelas decisões e implementação de políticas públicas educacionais, na busca por atender às demandas do cidadão, no momento da pandemia covid-19, buscando seguir os protocolos mundiais para o isolamento social e combate a disseminação do vírus, elaborou e determinou a implementação de diferentes estratégias no âmbito escolar procurando garantir a educação escolar, ou seja, implementou políticas públicas para o processo de ensino-aprendizagem.

De acordo com o documento orientador para rede pública estadual de educação do Rio Grande do Sul para o modelo híbrido de ensino, (SE- RS, 2020 ) o ensino híbrido caracteriza-se pela utilização de metodologias de ensino aprendizagem tanto de maneira presencial, como digital. O mesmo documento, salienta que “[...] durante a vigência das restrições de convívio físico, as atividades escolares serão mantidas de forma remota [...], [...] síncronas<sup>3</sup> ou assíncronas<sup>4</sup>” (SE-RS, 2020, p. 12).

Conforme o documento orientador (SE-RS, 2020, p. 12-13) as políticas públicas educacionais implantadas nesse período, envolveram a orientação para a manutenção da práxis pedagógica por meio de Ambiente virtual de aprendizagem — sala de aula virtual; Material Digitalizado — disponibilidade do material em formato digital; Disponibilidade de acesso mediado pela escola- possibilidade

<sup>3</sup> O processo de comunicação acontece em tempo real, ou seja, um processo de comunicação ou informação é percebido ou notado no exato momento em que acontece. As interações ocorrem em horário comum, previamente agendado. (RS, 2020, p. 8)

<sup>4</sup> O processo de comunicação ou informação não é percebido ou notado no exato momento em que acontece. A interação acontece a qualquer tempo. São as atividades realizadas pelos estudantes em horário individualmente definido, com prazo de entrega/devolutiva estipulado pelo professor ou pela professora. (RS, 2020, p. 8)



dos estudantes de acesso ao ambiente virtual de aprendizagem (*Google Sala de Aula*) por meio dos dispositivos eletrônicos da escola e/ou entrega de atividades físicas; Matrizes de Referência para o Modelo Híbrido de Ensino- referência aos caminhos da aprendizagem para cada ano escolar em termos de conhecimentos e habilidades a serem desenvolvidas e. Adequação do calendário escolar — garantia da realização de atividades escolares para fins de atendimento dos objetivos de aprendizagem previstos nos currículos da educação básica.

Ainda, neste período outras políticas públicas educacionais foram implementadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul (EDUCAÇÃO-RS, 2020) entre elas:

- a) internet patrocinada, plano especial de internet para ser utilizado exclusivamente para conteúdos educacionais, permitindo acesso à plataforma *Google Sala de Aula* e diversos recursos multimídia, como vídeos, áudios, textos e webconferência;
- a) letramento digital, através de capacitações para utilização da plataforma *Google Sala de Aula* e das ferramentas do *Google for Education* com os professores da Rede Estadual de Ensino A capacitação visa fornecer aos professores o conhecimento e a preparação de aulas no formato não presencial.
- c) entrega de *chromebooks* para professores regentes de classe e coordenadores pedagógicos com objetivo de ajudar professores no cumprimento da sua missão de educar, melhorar o acesso ao ambiente digital e, com isso, ajudar na execução do modelo híbrido de ensino.

À vista disso, percebe-se que as políticas públicas educacionais implementadas nesse período caracterizaram-se como ações de orientação, programas e medidas para resolver os problemas para o enfrentamento de um momento de excepcionalidade, covid-19, e, garantir o direito de escolarização dos cidadãos.

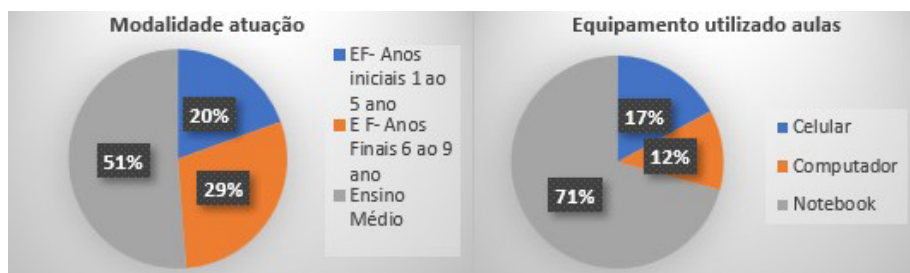
## Percepções Docentes na Implementação das Políticas Públicas de Ensino Híbrido

Ao buscar conhecer as percepções dos docentes quanto ao processo de implementação da educação híbrida, aulas remotas, na Rede Estadual do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2020, realizou-se pesquisa com 41 docentes de uma escola estadual do interior do Estado, através de aplicação de questionário estruturado com sete questões no mês de dezembro de 2020 por meio de formulário eletrônico, *Google Forms*, para que fosse possível verificar como foi o processo,

quais as principais dificuldades e, quais oportunidades esse formato trouxe à práxis de ensino aprendizagem.

Primeiramente buscou-se conhecer a modalidade de ensino nas quais os docentes atuavam, e quais equipamentos foram utilizados para as atividades remotas como pode ser observado na figura 1.

Figura 1- Modalidade de atuação e equipamentos utilizados

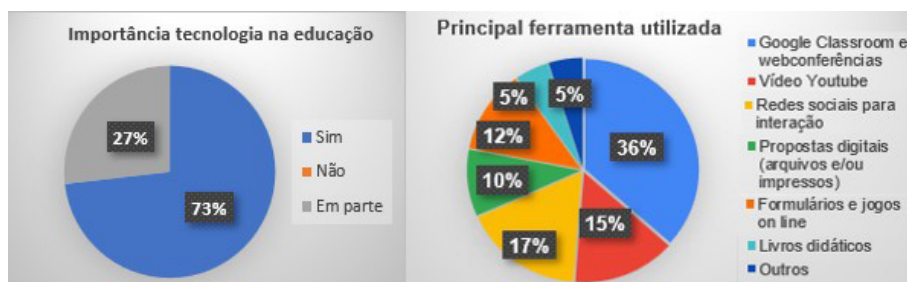


Fonte: Autoras, 2020.

Ao analisar a figura 1 pode-se notar, que a maioria dos docentes atua no Ensino médio e, a maioria, 71 % dos educadores usou seus *notebooks* pessoais para elaborar e ministrar aulas durante o ano de 2020.

Ao serem questionados sobre a importância do uso das tecnologias digitais na educação e quais as principais ferramentas utilizadas no trabalho docente, a figura 2, demonstra.

Figura 2- Importância tecnologia na educação e principais ferramentas utilizadas



Fonte: Autoras, 2020.

A figura 2, mostra que os professores afirmam ser importante, 73 %, utilizar as tecnologias na educação. Nenhum educador afirmou que a tecnologia não é importante para o processo de ensino aprendizagem. Sobre as ferramentas utilizadas durante a práxis de ensino remoto observa-se que diversas foram

utilizadas, desde *webconferências*, vídeos do Youtube, redes sociais com mensagens e áudios, materiais por arquivos ou impressos, Google Classroom, formulários e jogos *on line*, atividades em livros didáticos e ainda, conforme observado, a alternativa outros. Apareceu como maioria das respostas, utilização de Google Classroom e *webconferências*.

Quando questionados sobre seu nível de satisfação com as políticas públicas educacionais implantadas a figura 3, expõe:

Figura 3- Nível de satisfação com as políticas públicas



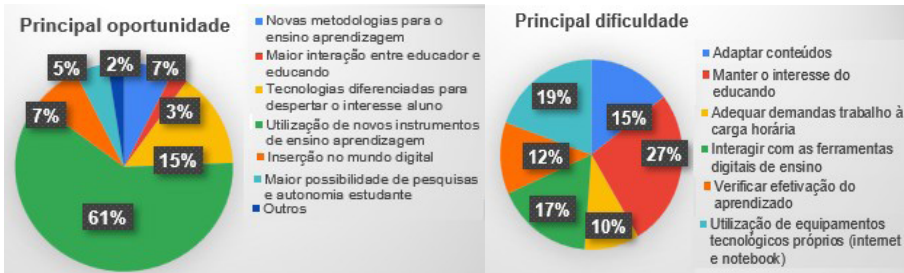
Fonte: Autoras, 2020.

É possível observar 85 % dos docentes sentiu-se insatisfeito, 7 % pouco satisfeito, 5 % satisfeito e apenas 3 % muito satisfeitos.

Em continuidade, solicitou-se a justificativa do nível de satisfação dos docentes onde os professores insatisfeitos e pouco satisfeitos, a maioria, 92 % justificaram que foram ações impostas, que demandou uma sobrecarga de trabalho para que fosse possível atender às diferentes realidades dos educandos e, que as ações de letramento digital para docentes excediam muito sua carga horária de trabalho bem como a dificuldade em adaptar materiais para o digital e seguir as matrizes curriculares de referência. Também relataram a dificuldade de motivar os estudantes a participarem das atividades síncronas e/ou concluírem as atividades assíncronas propostas. Já, os professores satisfeitos e, muito satisfeitos 8 %, expuseram como justificativa a facilidade de lidar com as tecnologias bem como poder trabalhar em *home office* e interagir de forma diferente com os educandos.

Ao questionar sobre principais dificuldades e oportunidades na práxis pedagógica durante o ensino remoto, a figura 4 exhibe as respostas das duas perguntas, oportunidades e dificuldades:

Figura 4- Dificuldades x oportunidades



Fonte: Autoras, 2020.

Verifica-se na figura 4, que a principal dificuldade foi manter o interesse do educando, 27 %, e em contrapartida a principal oportunidade, 61 %, utilizar novos instrumentos de ensino aprendizagem. Logo, apreende-se que apesar das dificuldades de manter o interesse dos educandos, a possibilidade de usar ferramentas tecnológicas pode tornar-se uma forma de (re)invenção do fazer docente.

## Oportunidades e Dificuldades na Práxis Pedagógica Durante a Pandemia covid-19

Ao analisar as principais políticas públicas educacionais propostas durante o ensino híbrido, remoto, no Estado do Rio Grande do Sul em 2020, e a percepção dos docentes sobre essa prática percebe-se de uma forma geral que o fechamento das escolas e os esforços para mitigar a disseminação do covid-19, impôs não só aos docentes, mas aos educandos e governo inúmeros desafios na busca por adequar políticas públicas educacionais de ensino remoto para manter a escolarização em funcionamento.

Foi possível perceber que essas políticas públicas educacionais foram implementadas de cima para baixo, sem levar em conta a infraestrutura disponível e a familiaridade dos usuários com as tecnologias e o ensino a distância, onde as principais dificuldades consistiram em adaptar conteúdos para o remoto, manter o interesse do educando, adequar demandas trabalho à carga horária do professor, interagir com as ferramentas digitais de ensino e utilizar equipamentos tecnológicos próprios, além de verificar efetivação do aprendizado do aluno.

Nesse contexto, para que as políticas públicas sejam mais efetivas é necessário o planejamento destas, envolvimento dos setores da sociedade e, recursos, porém, em sociedades e Estados complexos como no momento de pandemia, é possível

defender que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (SOUZA, 2006, p. 27).

Vale citar, que além disso, é necessário formação continuada de professores e, investimento em educação, ou seja, políticas públicas para formação de professores. Para a efetividade da prática docente, é imperativa a disponibilização de condições apropriadas de trabalho, sejam espaços, ferramentas, horário, formação continuada e qualificada e, valorização profissional. Essas condições precisam ser práticas permanentes para que se torne efetivamente viável integrar teoria e prática e adequar a práxis docente às necessidades da sociedade em constante transformação (SAVIANI, 2020).

Apesar disso, foi possível apreender, que a utilização das tecnologias na educação, se apresentam como ferramentas indispensáveis para possibilitar a efetiva inclusão digital e proporcionar novas formas de ensino-aprendizagem. Também se torna relevante investir na inclusão digital estudantes, ofertar programas e ações para que os estudantes possam utilizar as tecnologias digitais de maneira a manterem-se conectados e estimulados a aprender. É necessário que os educadores e educandos tenham continuamente oportunidade e tempo para se familiarizarem com as novas tecnologias educativas, suas possibilidades e limites para que possam utilizá-las de maneira adequada e significativa em sua práxis de ensino-aprendizagem. Existem diversas propostas interessantes para a promoção da inclusão digital, mas, efetivar políticas públicas educacionais de inclusão digital é promover a apropriação dos cidadãos das Tecnologias da Informação e Comunicação considerando a alfabetização digital e a apropriação tecnológica como fatores também fundamentais para o processo de inclusão, além do fornecimento de equipamento e alocação de verbas para que propostas sejam desenvolvidas (KENSKI, 2003).

## Considerações Finais

As políticas públicas educacionais durante a pandemia covid-19, desenvolvidas através do ensino híbrido, atividades síncronas e assíncronas em 2020, constituíram-se em diversas ações e propostas que buscaram atender às necessidades de escolarização, mas pautadas na necessidade de mudanças e adaptações devido a pandemia covid-19. Se, por um lado, vivenciou-se dificuldades, por outro, abriram-se novas possibilidades o que nos levou ao objetivo de analisar como foi a implementação das políticas públicas educacionais durante o ensino

híbrido na práxis da Rede Estadual de Ensino no Rio Grande do Sul em 2020 durante a pandemia covid-19 onde apreendeu-se que no momento estas foram implementadas para solucionar os problemas sociais e educacionais decorrentes da pandemia por meio de programas, ações, disponibilização de ferramentas e orientações.

Ao buscar verificar a percepção dos docentes e discutir as oportunidades e dificuldades da implementação das políticas públicas educacionais durante esse período, comprovou-se que não foram totalmente satisfatórias visto que os professores apresentam objeções em lidar com tecnologias, além de dificuldade de manter o interesse dos alunos, pois estes ainda não utilizam as tecnologias para fins de estudo. Outro ponto importante é em relação a verificação da aprendizagem, que um é tabu para os docentes, pois esses ainda fomentam a avaliação individual e quantitativa.

Quanto as dificuldades encontradas estão falta de equipamentos e formação, quadro docente não qualificado, porém, foram vislumbradas como oportunidades as ferramentas tecnológicas podem oferecer novas possibilidades de aprendizagem, novas e melhores formas de retenção do conhecimento, incentivo a aprendizagem individual e coletiva e o suporte ao professor para melhorar sua prática pedagógica.

Contudo, para que as políticas públicas educacionais cumpram seu papel de garantir os direitos sociais precisam ser implementadas através de decisões coletivas, diversidade de opções ou prioridades de escolhas e ações devidamente planejadas e implantadas.

## Referências

EDUCAÇAORS. Secretaria de educação do Estado do Rio Grande do Sul. **Acesso a informação**, 2020. Disponível em: <https://educacao.rs.gov.br/acesso-a-informacao>. Acesso em: set. 2020.

KENSKI, Vani Moreira. **Educação e tecnologias: o novo ritmo da informação**. 3. ed. Campinas: Papirus, 2003.


OLIVEIRA, Adão Francisco. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva histórica. *In*: OLIVEIRA, Adão Francisco; PIZZIO, Alex; FRANÇA, George (orgs.). **Fronteiras da educação: desigualdades, tecnologias e políticas**. Goiás: PUC Goiás, 2010. p. 93-99.

PALÚ, Janete; SCHÜTZ, Jenerton Arlan; MAYER, Leandro (org.). **Desafios da educação em tempos de pandemia**. Cruz Alta: Ilustração, 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Educação. **Orientações à rede pública estadual de educação do Rio Grande do Sul para o modelo híbrido de ensino**. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://educacao.rs.gov.br/gestao-pedagogica>. Acesso em: mar. 2021.

SAVIANI, Dermeval. Crise estrutural, conjuntura nacional, coronavirus e educação – o desmonte da educação nacional. **Revista Exitus**, v. 10, 2020, p. 1-25. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/146>. Acesso em: mar. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.



## AS CIDADES E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO BRASIL: PONDERAÇÃO SOBRE MOBILIDADE URBANA POR BICICLETA

Uanderson Franco Barbosa<sup>1</sup>

**RESUMO:** Questionar a respeito da mobilidade urbana é refletir a organização e o desenho das cidades, que contam com uma dimensão própria articulada com os interesses do capitalismo e aos processos interativos que influenciam a estrutura social. Dessa forma, numa sociedade em que a mobilidade parece está fortemente associada à expansão e crescimento do capital, se faz necessário entender os desafios do desenvolvimento sustentável diante das mudanças climáticas e refletir sobre a inserção da bicicleta como um modal de transporte sustentável, reconhecendo os aspectos relacionados ao socioeconômico e sobre as implicações e os conflitos diante das obtenções do capitalismo. A metodologia utilizada neste trabalho é de sustentação teórica em referências bibliográficas da área, consubstanciada em uma revisão de literatura disponível sobre o tema. O trabalho procura refletir o desenvolvimento sustentável no sistema capitalista e as contradições acerca da proteção ambiental, uma delas o consumismo. A bicicleta é uma boa opção como meio de transporte eficiente e sustentável. O que lhe falta é interesse político e maior organização popular.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento Sustentável; Cidades; Mobilidade Urbana por Bicicleta.

<sup>1</sup> Mestrando do curso Planejamento Territorial, pela Universidade Estadual de Feira de Santana, UEFS, Bahia, Brasil. Correio eletrônico: uandersonfb@hotmail.com



## Introdução

A política ambiental do Brasil começou a ser desenhada em 1930, porém, até 1960 não havia uma instituição encarregada de gerenciar a temática ambiental. Neste contexto, eram fragilizadas as questões de controle de exploração dos recursos naturais e a principal urgência da política há época abarcava apenas o “controle racional” dos recursos naturais, visando o melhor uso econômico” (MOURA, 2016, p. 14).

Com o passar dos anos o tema sustentabilidade vem ganhando força e ampliando a discussão para além da busca da proteção e preservação ambiental, mas levando questões que envolvem a dinâmica das cidades e, entre elas, a mobilidade urbana. Dessa forma, a bicicleta, um meio de transporte sustentável, entra na discussão da mobilidade. Por outro lado, o planejamento da mobilidade é orquestrado para o beneficiamento dos veículos automotores, que considera a maximização do ciclo de crescimento econômico em detrimento do melhoramento social e da sustentabilidade.

Segundo Soares (2015), no Brasil existem poucos projetos de mobilidade urbana nas esferas federal, estadual ou municipal, que inclui o incentivo do uso da bicicleta como meio de transporte, mesmo com o crescimento do número de ciclistas nos últimos anos e um aumento tímido na construção de ciclovias. Mesmo com estudos (que serão abordados neste texto) enfatizando a eficiência da bicicleta como meio de transporte sustentável, o veículo no Brasil é visto como um objeto de esporte e lazer e as infraestruturas seguem nesse sentido.

A metodologia utilizada neste trabalho é de sustentação teórica em referências bibliográficas da área, consubstanciada em uma revisão de literatura disponível sobre o tema. O foco do trabalho é refletir o desenvolvimento sustentável, sobre as contradições que norteiam a problemática no contexto da construção de cidades e das políticas de mobilidade urbana por bicicleta no sistema capitalista e as objeções acerca da proteção ambiental, uma delas o consumismo. A bicicleta é uma boa opção como meio de transporte eficiente e sustentável. O que lhe falta é interesse político e maior organização popular.

Este trabalho, além desta introdução e das considerações finais, está composto por duas partes. O primeiro é a discussão, capitalismo e sociedade, considerando os desafios da consciência sustentável perante os interesses daquele sistema; o segundo, tratará as bicicletas como um modal de transporte e as cidades numa reflexão sustentável, nessa parte será abordado alguns dos contextos de planejamento da mobilidade urbana.

## Capitalismo e Sociedade: os desafios da consciência sustentável

A lógica do sistema capitalista é transparecer a ideia que tudo precisa ter dono e ser comprado e, que precisa-se de grande investimento de capital, não é bem assim. Essa lógica procura beneficiar uma estrutura de poder, centralizada numa classe privilegiada no abastecimento de bens e serviços. A visão sobre o mundo, por diversas pessoas, é acreditada pela lógica que a vida sem dinheiro é infeliz, porém a simplicidade no convívio social traz harmonia com o meio ambiente, porém vai contra a lógica do capitalismo que influencia grande consumo.

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu em 1987, pela Comissão Mundial sobre o tema: Meio Ambiente e Desenvolvimento, abordando um relatório que defende as necessidades do presente sem comprometer o crescimento econômico e as necessidades futuras (FERNANDES, 2002). Ainda conforme Fernandes (2002), para o desenvolvimento sustentável combater os problemas ambientais, primeiro precisa enfrentar as contradições das relações sociais no campo das diferenças entre grupos sociais e entre nações.

A problemática cresce devido à produção e o estímulo ao consumo pelo capitalismo ser tão alto, que mesmo os recursos naturais renováveis podem acabar pelo número de extração de recursos ser maior dado a recuperação da natureza. Nota-se que, na agenda do desenvolvimento sustentável, a discussão sobre o processo de esclarecimento de não precisar destruir a natureza para que haja crescimento econômico. “Não se deve matar a galinha dos ovos de ouro.” (VEIGA, 2008, p. 36). Por outro lado, é tímida a parte concreta da agenda. Alguns países enriqueceram explorando os recursos ambientais para depois, enriquecidos, começar o processo de preservação e/ou recuperação ambiental, (VEIGA, 2008). Contudo:

[...] o argumento de que o enriquecimento de um país o leva a recuperar o meio ambiente não é sempre verdadeiro. Até pode funcionar para certas questões bem localizadas, mas nunca globalmente. O que os indicadores têm demonstrado é que a produção e o consumo das populações que mais enriqueceram vêm causando uma enorme pressão sobre a biosfera. Além disso, existem problemas ambientais que são globais, de pouco valendo a posição de um país em particular. Pior: há estragos ambientais que são irreversíveis e irrevogáveis e, nesse caso, não há riqueza que garanta a recuperação. (VEIGA, 2008, p. 44).

Para Iasi (2013), o capitalista busca entender a ordem da consciência, dessa forma, compreende os caminhos da hegemonia econômica, promovendo obras e organização social com a finalidade de manter o controle e o poder. Nesse sentido, e ainda Iasi (2013, p. 71), a consciência “só pode se originar e se desenvolver como expressão de relações que constituem o fundamento da sociabilidade humana”, é o conhecimento/domínio, ao longo da história, da relação social que faz o sistema ganhar força e possa impor ou manipular a humanidade, numa consequência de interesse próprio para o acúmulo do capital. Neste contexto, Abreu (2002) diz que, o consumo doméstico e do setor público é um fator determinante para o desenvolvimento sustentável agindo sobre a dinâmica econômica, ambiental e social. No entanto (ABREU, 2002, p. 131) dá ênfase ao consumo privado:

O crescimento do consumo privado tem incidências tanto positivas quanto negativas sobre o meio ambiente provocando o aumento do uso dos transportes individuais, desenvolvimento das atividades de lazer e de turismo, aumento do consumo energético, acréscimo na utilização de embalagens e na produção de resíduos, mas também uma demanda de produtos corretos do ponto de vista ambiental.

Na sociedade capitalista o consumismo é incentivado pela grande oferta de produtos, e pela publicidade que cria inúmeras necessidades para as pessoas adquirir novos objetos para satisfazer desejos da suposta necessidade, criando até novas identidades individuais e/ou grupos sociais por meio da influência de novos produtos (SILVA; FLAIN, 2017). O avanço do capitalismo depende do crescimento do consumo, este estimula a produtividade, que corrobora com o crescimento econômico para os detentores de meios de produção. O produto é o objeto de consumo que atende os interesses dos produtores. O produto pode atender às necessidades humanas, mas a finalidade é garantir a expansão econômica, nesse sentido um novo produto de sucesso de consumo estabelece novas rotas de crescimento econômico como :

[...]Foram a invenção do pneumático por Dunlop, em 1888, o aparecimento do automóvel, em 1895, e a massificação do uso da bicicleta como veículo de transporte, os responsáveis pelo verdadeiro surto da borracha nos mercados mundiais, assumindo o papel de matéria-prima cada vez mais importante cuja procura, pela indústria, teve a mais rápida expansão. Para atender essa demanda foram ocupados os territórios que abrigavam

as principais fontes supridoras de borracha crua e iniciada a sistemática exploração de suas respectivas populações. (ALLEGRETTI, 2002, p. 145).

Nesse exemplo, observamos que a bicicleta também é um produto de interesse do capitalista, contrapondo a ideia de objeto sustentável. Nas cidades brasileiras, mesmo a bicicleta com um potencial grande de modal de transporte sustentável, inclusivo e democrático, não é interessante para o sistema capitalista incentivar a bicicleta como um produto de desenvolvimento sustentável, sem primeiro almejar o crescimento econômico e o Estado que deveria planejar as cidades considerando a qualidade dos serviços da mobilidade e da qualidade de vida, está a serviço “dos interesses dominantes locais e regionais e isso é realizado historicamente com muita perceptibilidade nas cidades brasileiras”. (SANTOS; SANTOS, 2022, p. 116).

No Brasil, a maioria da população carece do raciocínio da organização histórica e moderna do sistema capitalista, nesse sentido é fundamental estudar os processos produtivos, a globalização dos mercados, as mudanças e regulamentos socioeconômico e principalmente as mutações das relações entre o Estado e sociedade, no campo de luta de interesse coletivo (ABREU, 2002). Nesse sentido, Iasi (2013) argumenta que, a consciência pode ter caráter revolucionário, nesse caso, é fundamental compreender a história atentando a origem e o crescimento da burguesia local, entendendo o interesse do capitalismo e a dinâmica temporal. Aqui também, adiciono a consciência política, no sentido de participação e organização que deve ser de interesse da população, compartilhando ideias, fiscalizando os projetos de governo e reivindicando o direito à cidade inclusiva e sustentável.

## As Bicicletas e as Cidades: uma opção de transporte sustentável

A crise ambiental demonstrada é reflexo do modelo de estruturas reprodutivas de poder de interesse econômico e político, que envolve a participação de algumas iniciativas privadas e a relação histórica desses com o Estado. A proposta de desenvolvimento sustentável nos apresenta como outra ferramenta que possibilita a reformulação da procedente histórica. Mas será que o desenvolvimento sustentável, segundo Fernandes (2002), partindo do pressuposto, pautado como conjuntos de categorias metodológicas para a correção dos desastres ambientais provocada pela humanidade, pode corrigir a crise? Nesse cenário, o desenvolvimento sustentável é um conceito de conteúdo social que procura garantir a

sobrevivência das gerações futuras e a qualidade de vida, por outro lado, não esconde que é preciso mudar a qualidade de crescimento econômico e atender às necessidades da humanidade (FERNANDES, 2002).

Por outro lado, existem alguns caminhos que fazem da pauta de desenvolvimento sustentável ser difícil no sistema capitalista. A primeira delas é a forma como o capitalismo “enxerga” o mundo, onde o que não é lucro, é custo, nesse sentido temos dois exemplos: o salário e os insumos. Ora se o desenvolvimento sustentável defende a qualidade de vida no sistema capitalista, pressupõe-se que o salário do trabalhador não irá melhorar. O segundo mencionado anteriormente, o consumismo. A terceira é a formação das cidades que — “desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente”. (HARVEY, 2012, p. 74). No campo da mobilidade, os transportes servem também para ampliar as mercadorias do capitalista. Mas, “a bicicleta é uma solução simples para problemas complexos. É necessário, mais do que nunca, recorrer ao potencial deste meio de transporte na busca de saídas para os desafios que se impõe à nossa sociedade — mobilidade, meio ambiente e saúde.” (SOARES, 2015, p. 21)

Assevera Boareto (2010), o planejamento de cidade deve seguir um plano de infraestrutura eficiente e de qualidade, capaz de proporcionar o conforto e segurança da população. No entanto, Harvey (2012, p. 74) argumenta que “a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos”, nessa situação entende-se que o desenvolvimento das cidades emergiu ao crescimento de interesse capitalista e o Brasil não foge dessa regra. Neste contexto, a dinâmica da mobilidade urbana não fica de fora, sendo que o planejamento e o desenho das cidades orquestrado para servir os interesses do sistema capitalista, e o transporte que promove maior cadeia econômica é potencializado o investimento estrutural nas cidades. A bicicleta, como um veículo de baixo custo que “a grande maioria das pessoas que usam bicicleta como meio de transporte compram modelos nacionais, simples, com preços entre R\$ 200 e R\$ 800,00.” (SOARES, 2015, p. 76), e que traz benefícios para a população, é relegado.

A política de fortalecimento do uso de automóvel é por questões econômicas e históricas que contrapõem o desenvolvimento sustentável na ótica da qualidade de vida. Sendo uma cidade ligada à história de acumulação de capital, o crescimento urbano se faz através do crescimento econômico e a bicicleta não é uma opção de investimento. A bicicleta é de interesse da classe trabalhadora como modal de

transporte, mas também da classe média, como um produto de esporte e lazer. Existem vários estudos que defendem a bicicleta como a melhor opção de transporte sustentável para as cidades, e de fato é, mas nos países centrais (BOARETO, 2010). No Brasil, onde impera a política de beneficiamento do automóvel, a bicicleta não conta com espaço adequado, ou são insuficientes para atender a população, que conecte as periferias ao centro e aos locais de trabalho, o imposto é o dobro em comparação aos automóveis e o plano de mobilidade por bicicleta usualmente fica no campo do irreal.

Investir em infraestrutura por bicicleta, significa considerar como um modal de transporte, que melhora a condição social nas cidades brasileiras “a fim de promover a inclusão social, a redução da poluição e a melhoria da saúde pública, contribuindo assim para a construção de cidades sustentáveis”, (BOARETO, 2010, p. 43). A locomoção por meio das bicicletas, assim como os transportes coletivos podem fortalecer e gerar convívio social, pois está sujeita a ideia da igualdade de mobilidade e diminui a exclusão do acesso ao deslocamento e suporte de infraestrutura das cidades, ou seja, quanto maior o acesso à mobilidade maior a inclusão e as oportunidades e, dessa forma a democratização da mobilidade urbana por não se tratar de veículos excludente (BOARETO, 2010).

Conforme os autores Santos e Santos (2022) o planejamento da mobilidade urbana por bicicleta em muitas cidades está fora do plano da realidade, mas no campo das ideias, no qual o planejamento não atende a realidade concreta da população, em especial a população carente, mas cria ou recria uma nova organização urbana, fortalecendo os privilégios e aumentando a desigualdade. Santos e Santos (2022, p. 120) afirmam que no:

Brasil os padrões do urbanismo modernista foram aplicados nas cidades de forma extremamente desigual, com formação de núcleos modernos, com infraestrutura e funções adequadas ao seu desenvolvimento em pequenas parcelas da cidade, em geral, nas regiões centrais, onde residem as elites.

A criação do automóvel mudou padrões de vida na sociedade que almejava o veículo como símbolo de riqueza e até de felicidade, sendo que esse comportamento está ligado a publicidade do produtor com base na insistência para criação de desejos dos consumidores, com a argumentação de uma ascensão econômica, mas que reflete na desigualdade social, realocando o indivíduo no nível mais elevado ou baixo na classe social (SILVA; FLAIN, 2017).

No século XXI o automóvel no Brasil ainda representa *status* e riqueza, porém, surgiram problemas e reflexão sobre a poluição atmosférica, congestionamento e

acidentes relacionados a imprudência e/ou a más-condições das ruas e avenidas. Nessa discussão ressurge a bicicleta como uma das opções para diminuir os problemas ambientais e da mobilidade urbana. É importante lembrar que existe um mercado de bicicleta, muitas vezes com produtos caros de marca, que abrange custo de manutenção, peças e acessórios que diferenciam os consumidores, em alguns casos pela classe social.

## Considerações Finais

No sistema capitalista é praticamente impossível esperar desenvolvimento sustentável, nesse sentido as práticas de participação popular são de grande importância para restringir o movimento acumulativo do capital. Esperar do poder público ações de melhoria sustentáveis, como na mobilidade por bicicleta, é o mesmo que não fazer nada. Precisa-se de engajamento popular, luta e resistência. O próprio espaço das vias públicas é um ringue de luta contraditório às leis de trânsito, mas que o veículo maior usualmente não dá passagem para o veículo menor. As cidades brasileiras são projetadas para servir os detentores de meios de produção, assim as questões sociais e ambientais ficam em segundo plano ou simplesmente não são levadas em conta.

A bicicleta vem ganhando espaço no segmento de transporte nas grandes cidades pela manifestação popular e, ao mesmo tempo, como forma crítica contra as políticas públicas protecionistas e valorização de transportes particulares motorizados. A reorganização do espaço urbano passa por melhoria estrutural e de pensamento relacionado ao desafio real encontrado nos municípios do país, e tanto a mobilidade como o desenvolvimento sustentável podem refletir o apelo da sociedade civil brasileira por uma melhoria da qualidade de vida. A bicicleta é também caracterizada por ser um meio de transporte viável e sustentável capaz de interagir eficientemente com a mobilidade urbana no Brasil, e pensar a bicicleta como uma alternativa de transporte, é de certa forma, uma escolha diferente que o modelo padronizado urbano de transporte particular automotivo.

Outro ponto a destacar é: o que restringe o deslocamento é a ineficiência da política de mobilidade urbana, por isso, é mito dizer que lugares poucos visitados não oferecem atrativos turísticos, ou comerciais. Mas a dificuldade no acesso à locomoção é que exclui o processo de desenvolvimento humano por meio desconhecimento espacial, isto é, lugares com pouca mobilidade recebe menos visitantes e posteriormente não intensifica o desenvolvimento local.

Por conseguinte, a sociedade civil brasileira pode promover ações de pressão, organizadas e conscientes com a finalidade de incentivar o poder público, fazendo das ações reivindicação na agenda política para garantir a bicicleta como um modal de transporte nos governos municipais.

## Referências

ABREU, Teresa Lúcia Muricy de (coor.). Rumo a um desenvolvimento sustentável: indicadores ambientais. *In*: **III. Indicadores Socioeconômicos**. Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2002. p. 123-186.

ALLEGRETTI, Mary Helena. **A Construção Social de Políticas Ambientais – Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros**, 2002. 827 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Gestão e Política Ambiental. CDS. UnB. Brasília, 2002.

BOARETO, Renato (org.). **A bicicleta e as cidades: como inserir a bicicleta na política de mobilidade urbana**. 2. ed. São Paulo: Instituto de Energia e Meio Ambiente (IEMA), 2010.

FERNANDES, Marcionila. Desenvolvimento Sustentável – Antinomias de um Conceito. **Raízes**, Campina Grande, v. 21, n. 02, p. 246-260, 2002.

HARVEY, David. O direito à cidade. **New Left Review**, n. 53, p. 73-89, 2008. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/neils-revista-29-port/david-harvey.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2022.

IASI, Mauro Luis. Educação e consciência de classe: desafios estratégicos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 31, n. 1, p. 67-83, jan.-abr. 2013.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. *In*: \_\_\_\_\_ (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 1. 352 p.

SANTOS, Janio Laurentino de Jesus; SANTOS, Luiz Eduardo Pereira Ferreira dos. Planejamento e Mobilidade Urbana no Brasil: o uso da bicicleta como uma nova maneira de pensar e construir a cidade. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 01, p. 113-137, 2022.

SILVA, Maria Beatriz Oliveira da; FLAIN, Valdirene Silveira. Capitalismo e Consumismo: Os desafios do consumo sustentável na sociedade contemporânea. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 44, n. 143, p. 358-378, dez., 2017. Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/621/Ajuris143DT14>. Acesso em: 2 abr. 2022.

SOARES, André Geraldo *et al.* (org.). **A bicicleta no Brasil 2015**. São Paulo: D. Guth, 2015. 114 p.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável, que bicho é esse?** Campinas, SP: Autores Associados, 2008.





## O APROFUNDAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NA PANDEMIA DA COVID-19 NO BRASIL

Renata Gomes da Costa<sup>1</sup>  
Monique Soares Vieira<sup>2</sup>  
Carolina Rubano de Oliveira<sup>3</sup>  
Mariana Teixeira da Paz<sup>4</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho tem por objetivo apresentar os dados parciais do projeto de pesquisa “Os fundamentos da violência contra as mulheres no Brasil”, desenvolvido na Escola de Serviço Social da UNIRIO. Nesta fase da pesquisa, o projeto se dedicou a analisar as configurações da violência contra as mulheres no período da pandemia da covid-19 no Brasil. Desta forma, foi executado a partir de duas estratégias: 1) realização de entrevistas com as profissionais das instituições que atendem às mulheres em situação de violência; 2) levantamento e análise dos dados no Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021 e na Pesquisa “Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil” (Fórum Brasileiro de Segurança Pública). A análise dos dados foi realizada pela técnica de análise de conteúdo. Os resultados preliminares apontam para a

<sup>1</sup> Doutora em Serviço Social/Professora Adjunta da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)/ Rio de Janeiro, Brasil. Correio eletrônico: renata.costa@unirio.br

<sup>2</sup> Doutora em Serviço Social pela PUCRS. Professora dos cursos de Serviço Social e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Rio Grande do Sul, Brasil. Correio eletrônico: moniquevieira@unipampa.edu.br.

<sup>3</sup> Graduanda em Serviço Social na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Rio de Janeiro, Brasil. Correio eletrônico: carolinarubano@edu.unirio.br

<sup>4</sup> Graduada em Serviço Social na Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)/ Rio de Janeiro, Brasil. Correio eletrônico: marianapaz@edu.unirio.br

necessidade de aprofundamento e problematizações no que se refere ao aumento da violência tendo como nexos causadores principais o isolamento social, o caráter estrutural da violência contra as mulheres no Brasil e sua articulação com os fenômenos do patriarcado e do racismo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Violência; Mulheres; Pandemia.

## Introdução

A violência contra as mulheres é consequência da estrutura patriarcal e racista das relações de produção e reprodução social, ou seja: 1) é fruto de uma organização em sociedade fundamentada em desigualdades socioeconômicas entre homens, mulheres, brancos e negros; 2) é um fenômeno transversal à sociedade e integra a organização social de gênero no Brasil. De acordo com Saffioti (2000), esta ignora as fronteiras de classe social e de raça/etnia. Contudo, a vivência da violência e as possibilidades de ações e acesso aos recursos para seu enfrentamento são diferentes quando consideramos mulheres brancas ricas e de classe média, em relação às mulheres pobres e trabalhadoras, brancas e negras; 3) é um elemento fundamental no processo de controle social e enquadramento das mulheres no ordenamento social de gênero, que determina lugares desiguais para homens e mulheres na família, nas relações afetivas, nas relações de trabalho, no mercado de trabalho, nos padrões salariais; 4) o local privilegiado de exercício deste controle e reafirmação do poder dos homens sobre as mulheres é o domicílio; 5) é uma violência de gênero, familiar e/ou domiciliar que pode se manifestar em física, sexual, psicológica e/ou patrimonial.

A visão convencional (senso comum) sobre o tema trata a violência contra as mulheres como consequência de um mau comportamento por parte destas que fere algumas regras sociais e familiares em relação aos papéis de gênero impostos em uma sociedade estruturada pelo patriarcado e pelo racismo.

Ao longo de várias décadas, principalmente a partir dos anos de 1960, o fenômeno da violência como sinônimo de problemas entre o casal ou entre a família foi questionado por intelectuais e pesquisadoras nas universidades, mas, sobretudo, pelo movimento feminista. Este processo resultou em algumas conquistas jurídicas, de acesso a direitos, às políticas sociais e em um amplo arcabouço teórico que define, caracteriza e denuncia a violência como um fenômeno social, público e de responsabilidade do Estado (SAFFIOTI, 2015).

Em relação às conquistas sociais e jurídicas, temos como marcos: i) a criação da primeira delegacia de defesa da mulher na década de 1980; ii) a organização

das políticas para as mulheres em 2003; iii) a promulgação da Lei Maria da Penha em 2006 (Lei n. 11.340/2006).

No contexto da pandemia da covid-19, no Brasil, a violência contra as mulheres foi intensificada. Houve um aumento na procura por atendimentos e por medidas protetivas, como mostra os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021. Como exemplo, ampliou-se a veiculação de casos de violência contra as mulheres nos meios de comunicação, principalmente em notícias de jornais.<sup>5</sup>

Diante disso, buscamos analisar os dados que explicitam este aprofundamento da violência e problematizar a relação com a pandemia, o isolamento social e os determinantes históricos e socioeconômicos, como o patriarcado e o racismo, que dão o caráter estrutural da violência contra as mulheres.

A pesquisa foi realizada por meio de pesquisa de campo e pesquisa documental (teórica e empírica). Na pesquisa de campo, entrevistamos algumas das profissionais que atenderam as mulheres no contexto da pandemia. Em relação as entrevistas, submetemos o projeto ao Comitê de Ética que, em 7 de dezembro de 2021, emitiu parecer favorável para a realização da pesquisa de campo por meio das entrevistas online (CAAE:49079321.6.0000.5285) (Número do Parecer: 5.150.376).

No que se refere à análise dos documentos, os dados foram colhidos e sistematizados a partir das seguintes bases de dados: i) Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021; ii) Pesquisa “Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil” (Fórum Brasileiro de Segurança Pública). Desta forma, utilizamos os seguintes indicadores para a pesquisa: i) número de homicídios; ii) número de feminicídios; iii) local da violência; iv) autor da violência; v) perfil da vítima; vi) número de registros de casos durante a pandemia.

## A violência contra as mulheres na pandemia da covid-19 no Brasi

A violência contra as mulheres é consequência de uma sociedade estruturada por relações patriarcais e racistas. Saffioti (2000) afirma que o patriarcado foi forjado, desde as primeiras sociedades, como sistema de dominação-exploração das mulheres e tem como fundamento a divisão sexual do trabalho. Lener (2019)

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/11/25/violencia-contra-a-mulher-aumenta-durante-a-pandemia-de-covid-19/>; <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/11/23/com-restricoes-da-pandemia-aumento-da-violencia-contra-a-mulher-e-fenomeno-mundial.ghtml>

pesquisou historicamente sobre a origem e o desenvolvimento do processo de dominação sobre as mulheres, a fim de traçar subsídios teóricos que nos auxiliam: i) a entender como as diferentes sociedades desenvolveram a divisão sexual do trabalho; ii) como criamos hierarquias, desigualdades e violência a partir do sexo; iii) como na sociedade atual isso se tornou, também, um elemento estrutural e fundamento material da violência contra as mulheres.

O patriarcado não foi um evento pontual, não é um fenômeno arcaico e nem se limita a uma definição de poder do pai, presente em sociedades agrárias. É, na verdade, um sistema histórico que surgiu com o Estado arcaico, tendo como unidade básica a família patriarcal, ou seja, “[...] que se desenrolou durante um espaço de tempo de quase 2.500 anos, de cerca de 3100 a 600 a.C. Aconteceu, mesmo no Antigo Oriente Próximo, em ritmo e momento diferentes, em sociedades distintas” (LENER, 2019, p. 32-33). Contudo, é um fenômeno que se atualiza e permanece em todos os modos de produção, inclusive no modo de produção capitalista.

O sistema de dominação-exploração que Lerner (2019) e Saffioti (2000; 2015) denominam de patriarcado e expressa a dominação dos homens sobre as dimensões da vida das mulheres (produção, reprodução, sexualidade, socialização), foi criado pela divisão sexual do trabalho que fez do sexo um instrumento de dominação e exploração. As consequências de uma realidade estruturada pela divisão sexual do trabalho e pelo patriarcado são desigualdades, hierarquias e opressões para as mulheres. Assim, a violência não é uma particularidade do modo de produção capitalista. Mas uma consequência de sociedades e modos de produção que se fundamenta na divisão sexual e no patriarcado.

A histórica do modo de produção capitalista nas diferentes regiões e países mostra que este não se desenvolveu sem a divisão sexual do trabalho e o patriarcado. Porém, países como o Brasil, que vivenciou o modo de produção escravista e deste transitou para o capitalismo, promovem uma divisão do trabalho que além de sexual, também é racial, pois utilizam a cor/raça/etnia para organizar o modo de produção, sua força de trabalho, seus padrões salariais e as condições de vida dos sujeitos.

Ao considerar esses mecanismos do modo de produção capitalista no Brasil, Saffioti (2000) desenvolveu a ideia do nó formado pelo patriarcado-racismo-capitalismo. Para a autora este nó foi constituído nos séculos XVI-XVIII. “[...] historicamente, o patriarcado é o mais antigo sistema de dominação-exploração. Posteriormente, aparece o racismo, quando certos povos se lançam na conquista de outros, menos preparados para a guerra” (SAFFIOTI, 1987, p. 60). No caso do

patriarcado, por exemplo, considera que é “[...] o elemento constante [...], ao qual foram se agregando sucessivamente diferentes modalidades de organização da produção: escravista, feudal e capitalista” (SAFFIOTI, 1985, p. 101).

Estas constatações históricas corroboram com os dados achados e analisados na pesquisa e de que no momento de crise sanitária como foi a pandemia da covid-19, um fenômeno estrutural como a violência contra as mulheres tende a se acirrar. Preliminarmente, podemos afirmar que é necessário problematizar o isolamento como a principal explicação do aumento da violência contra as mulheres na pandemia. Nas entrevistas realizadas, as profissionais apresentaram algumas informações que apontam para uma análise mais ampla e complexa que precisa considerar: 1) como ocorreu o isolamento para as mulheres pobres e da classe trabalhadora; 2) o isolamento não é o úniconexo causador do aumento da violência; 3) a pandemia só intensificou o contexto de violência que já existia; 4) os atendimentos online e os boletins de ocorrência online, por exemplo, aumentaram o volume de atendimentos e a procura pelos serviços especializados; 5) mulheres que não conseguiam acessar o atendimento presencialmente passaram a acessar online; 6) houve um aumento do atendimento dos casos de violência.

Algumas das informações prestadas pelas profissionais, como no caso do número de atendimentos e registros da violência, estava de acordo com o que encontramos na pesquisa documental realizada no “Anuário Brasileiro de Segurança Pública” de 2021 e na pesquisa “Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil”. Em relação as notificações dos casos de violência no Brasil, no ano de 2020, temos a redução dos registros nas delegacias de polícia, o que pode ser explicado, em grande parte, pelo isolamento social. Contudo, temos um crescimento das medidas protetivas de urgência e dos chamados de violência domésticas às polícias militares no telefone 190.

**Tabela 1-** Violência contra as mulheres em 2020 – Notificações (Brasil)

AÇÕES	EVOLUÇÃO
Registros nas delegacias de polícia	Redução – Lesão Corporal caiu 7.4%
Medidas Protetivas de Urgência (MPU)	Crescimento em 2020 de 4.4 % – 294.440 MPU
Chamados de violência doméstica às Polícias Militares no 190	Crescimento de 16.3% – 694.131 ligações por minuto

**Fonte:** Os autores, com base no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021.

No que se refere aos dados de homicídios e feminicídios, em 2020, temos que a grande maioria dos crimes aconteceram dentro de casa, tendo como principal autor o parceiro ou ex-parceiro. As mulheres negras foram as que mais sofreram esse tipo de crime. Vale ressaltar, ainda, a dificuldade de qualificar as mortes de mulheres como feminicídio. A pesquisa mostra a dificuldade de alguns estados de tipificarem os casos de homicídio como feminicídio (Lei n. 13.104, de 9 de março de 2015). Por exemplo, no Ceará apenas 8,2 % dos casos são classificados como feminicídio, em contraste com a média nacional de 34,5 %. Contudo, a alta proporção de casos de feminicídios sobre homicídios de mulheres em diversos estados (como Piauí (50,8 %); Santa Catarina (55,3 %); Mato Grosso (59,6 %)) sugere que os estados que apresentam uma baixa proporção, provavelmente são objeto de subnotificação. Desta forma, é necessário reforçar a notificação correta dos crimes para darmos visibilidade às relações patriarcais de gênero que provocam a violência contra as mulheres.

**Tabela 2 - Homicídio e Feminicídios em 2020- Brasil**

Homicídios 2020		Feminicídios 2020	
Total	3.913	Total	1.350 (34,5 % do total de homicídios)
Autor da violência	14,7 % parceiro ou ex-parceiro	Autor da violência	81,5 % parceiro ou ex-parceiro
Arma mais usada	Arma branca e arma de fogo	Arma mais usada	Arma branca e arma de fogo
Perfil por raça/cor	71 % negras 28 % brancas 0,2 % indígenas 0,8 % amarelas	Perfil por raça/cor	61,8 % negras 36,5 % brancas 0,9 % indígenas 0,9 % amarelas
Local	1/3 na rua	Local	Mais da metade dentro de casa

**Fonte:** Os autores, com base no Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2021.

O perfil das mulheres que sofreram homicídio e feminicídio no Brasil não difere substancialmente do perfil das mulheres que sofreram violência doméstica e sexual na pandemia no ano de 2020. Temos que a maioria das mulheres que sofreram violência são: jovens; negras; separadas; vitimadas por pessoas conhecidas; dentro de casa.

**Tabela 3 - Violência doméstica e sexual na pandemia\* - Ano 2020 (Brasil)**

Perfil	Dados
Estado civil	35 % - Separada/divorciada; 30,70 % - Solteira; 17,10 % - Viúva; 26,80 % - Casada
Cor/raça	52,90% - Negras (pretas + pardas); 23,50 % - Branca
Idade	35,20% - 16 a 24 anos; 28,60 % - 25 a 34 anos; 24,40 - 35 a 44 anos 18,80% - 45 a 59 anos; 14,10 % - 60 anos ou mais
Vínculo com a vítima	72,80 % - Conhecidos das mulheres, dos quais: 25,40 % - Cônjuge/companheiro/namorado; 18,10 % - Ex-cônjuge/ ex-companheiro/ex-namorado; 11,20 % - Pais/mães; 4,90 % - Padrastos/madrastas; 4,40 % - Filhos/filhas
Local da agressão	48,80 % - Casa; 19,90 % - Rua; 9,40 % - Trabalho

Fonte: Os autores, com base no Fórum Brasileiro de Segurança Pública, da pesquisa “Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil. Edição 2021”.

\*Lesão corporal dolosa, ameaça, feminicídio, homicídio, estupro, estupro de vulnerável, tentativa de estupro, tentativa de estupro de vulnerável, assédio e importunação sexual.

A pesquisa do Fórum Brasileiro retrata que: 1) 73,5 % da população brasileira possui a percepção de que a violência contra as mulheres aumentou na pandemia; 2) as mulheres que tiveram a renda familiar diminuída e/ou perderam o emprego sofreram mais violência do que as que passaram a trabalhar no remoto.

**Gráfico 1 - Aumento da violência na pandemia**



Fonte: Os autores, com base no Fórum Brasileiro de Segurança Pública, da pesquisa “Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil. Edição 2021”.

\*Lesão corporal dolosa, ameaça, feminicídio, homicídio, estupro, estupro de vulnerável, tentativa de estupro, tentativa de estupro de vulnerável, assédio e importunação sexual.



Gráfico 2 - Violência e mudanças de vida na pandemia



Fonte: Os autores, com base no Fórum Brasileiro de Segurança Pública, da pesquisa “Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil. Edição 2021”.

\*Lesão corporal dolosa, ameaça, feminicídio, homicídio, estupro, estupro de vulnerável, tentativa de estupro, tentativa de estupro de vulnerável, assédio e importunação sexual.

Os dados da pesquisa de campo e da pesquisa documental apontam a necessidade de análises constantes sobre o fenômeno da violência, que estrutura as relações de gênero no Brasil. Mostram também que os fundamentos da violência estão nas relações de gênero e étnico/raciais que, na nossa formação social-econômica, são patriarcais e racistas. É por esta razão que investigações que articulam violência, racismo e patriarcado apontam para os fundamentos históricos, sociais, econômicos e culturais do fenômeno da violência contra as mulheres.

## Considerações Finais

A pesquisa mostrou a importância de analisarmos as configurações da violência contra as mulheres na pandemia. A explicação para o aumento dos casos não se limita ao isolamento social em si. As condições de vida e trabalho das mulheres são fundamentais para compreender como se deu o isolamento social para as

diferentes classes sociais e, como isto impactou o aumento da violência. Devemos considerar também: 1) a existência prévia da violência, ou seja, as mulheres que já sofriam com situações de violência (e na pandemia foi intensificada); 2) o aumento dos atendimentos ocasionados pelo acesso via aplicativos como, por exemplo, atendimentos por meio de mensagens, ligações e chamadas de vídeos pelo Whatsapp. É necessária uma análise mais aprofundada sobre tais fatores, que faremos após a finalização das entrevistas e transcrições. Em relação aos dados sistematizados da pesquisa documental, podemos afirmar que a violência contra as mulheres é um fenômeno social estruturante das relações de gênero e raça/etnia no Brasil e seu enfrentamento requer uma análise sobre seus fundamentos. Ao compararmos com a base de dados construída anteriormente, e que apresentamos no relatório 2020-2021, o perfil de quem sofre a violência, o local e o autor da violência, permanecem os mesmos.

## Referências

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021**. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível: a vitimização de mulheres no Brasil - 3. ed.** 2021. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-visivel-e-invisivel-3ed-2021-v3.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

LENER, Gerda. **A criação do patriarcado: história da opressão das mulheres pelos homens**. São Paulo: Cultrix, 2019.

SAFFIOTI, Heleieth. Força de trabalho feminina no Brasil: no interior das cifras. **Perspectivas**, São Paulo, n. 8, 1985.

SAFFIOTI, Heleieth. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

SAFFIOTI, Heleieth. Quem tem medo dos esquemas patriarcais de pensamento? *In*: **Crítica Marxista**. São Paulo, Boitempo, 2000. v. 1, n. 11, p. 71-75.

SAFFIOTI, Heleieth. **Gênero, patriarcado, violência**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2015.



## CONSIDERAÇÕES SOBRE A COOPERAÇÃO TRANSFRONTEIRIÇA NO CONTEXTO DA AMÉRICA LATINA

Daniel Francisco Nagao Menezes<sup>1</sup>  
Lúcio Flávio Joichi Sunakozawa<sup>2</sup>

**RESUMO:** A independência da Espanha e de Portugal e as tentativas dos países latino-americanos de forjar a integração regional partem do mesmo espírito de emancipação. Os ideais dos pais da Independência, como Simão Bolívar ou José de San Martín, ou mesmo os ensaios e projetos políticos da República Federativa da América Central são exemplos claros dos princípios históricos e políticos que justificavam essa necessidade de integração. O cenário atual da América Latina é um verdadeiro novelo de lã em que coexistem muitos processos de integração e configurações políticas, novas e antigas, antigas ou recicladas. Neste vasto território tem havido enormes dificuldades para forjar processos de estabilidade, bem como estabelecer instituições capazes de gerar insumos tangíveis e intangíveis para o desenvolvimento e integração regional. Entre essas ações, a paradiplomacia de micro-regiões e a cooperação transfronteiriça estão ganhando apoio, a qual será abordada texto. Trata-se de pesquisa descritiva com a proposição de uma forma de cooperação transfronteiriça.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cooperação Internacional; Fronteiras; Paradiplomacia.

### Introdução

Nos últimos anos, muitos estudiosos estudaram a questão da definição de fronteiras do “Norte da América Latina” e “Sul da América Latina”, bem como o alinhamento político dos países do continente.

<sup>1</sup> Professor do Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, estado de São Paulo, Brasil. Correio eletrônico: nagao.menezes@gmail.com.

<sup>2</sup> Professor da Faculdade de Direito da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Estado do Mato Grosso do Sul, Brasil. Correio eletrônico: professor.lucioflavio@gmail.com.

Após o 11 de Setembro houve uma notável divisão entre o norte da América Latina —do México ao Panamá — e o sul da América Latina, pois cada um deles apresenta riscos substanciais para a segurança e o bem-estar dos Estados Unidos. Nessa divisão, a Colômbia representa a “fronteira” entre a América do Norte e a América do Sul (MAIRA, 2008). Com relação à Colômbia, há duas visões diferentes sobre onde deveria ser a fronteira entre as duas Américas: a do ex-Presidente Álvaro Uribe e a do atual, Juan Manuel Santos. Por um lado, Álvaro Uribe argumentou que a Colômbia fazia parte da América do Norte devido ao seu alinhamento com os Estados Unidos e ao confronto com o país vizinho, a Venezuela. Por outro lado, o atual presidente, Juan Manuel Santos, considera a Colômbia parte da América do Sul principalmente por sua estreita relação com o governo do Presidente Chávez e por ser membro da União Sul-Americana. O Brasil também teve um papel fundamental nessa reconfiguração, uma vez que este país tem desempenhado o papel de ator regional, principalmente a partir do encontro entre os Presidentes da América do Sul ocorrido em Brasília em 2000.

Atualmente, as questões de Cooperação Transfronteiriça (CT) estão se tornando mais carregadas devido a um número crescente de políticas e instrumentos que visam aprimorar a CT na América Latina. Existem diferentes razões na América Latina para encorajar mais CT. Na América do Norte, principalmente, os governos estão mais preocupados com questões de segurança, enquanto os países da América do Sul estão mais preocupados com desenvolvimento econômico e infraestrutura; não são duas questões que se excluem mutuamente, mas as prioridades fixadas em cada agenda mostram uma preocupação diferente. Para ilustrar esse argumento, as fronteiras da América Central geralmente enfrentam as questões do tráfico de armas e seres humanos, tráfico de drogas e terrorismo. Além disso, a questão da instabilidade/insegurança é agravada pela pobreza e pela alta porcentagem de posse de armas, devido a guerras civis passadas.

Esses problemas têm sido abordados desde o nascimento de acordos, como los Acuerdos de Paz de Esquipulas II. Além disso, o Sistema Centro-Americano de Integração — conhecido como SICA por sua sigla em espanhol — também concentrou seus esforços nessas questões. As fronteiras podem ser “laboratórios” interessantes para o desenvolvimento de projetos de segurança cidadã e para a aplicação de novos procedimentos cooperativos de segurança, como comprovam algumas experiências na América Latina.

Dentro do complexo cenário relacional da América do Norte, é interessante olhar mais de perto as políticas de imigração realizadas nas áreas de fronteira.

Por exemplo, o México muitas vezes aplica muitas das políticas impostas pelos Estados Unidos na fronteira México/EUA à sua fronteira com a América Central. Enquanto a fronteira entre o México e os EUA foi “americanizada”, as linhas fronteiriças entre México e Guatemala e Belize são “Central-americanizadas”, sendo o fluxo de imigrantes a única conexão entre as duas fronteiras mexicanas.

Os problemas mencionados acima enfatizam a necessidade de resolver as assimetrias territoriais existentes na região. As regiões internacionalizadas contrastam com outras regiões absolutamente próximas ou desconectadas. Os pioneiros da teoria do desenvolvimento estudaram esse processo no contexto de um sistema internacional com marcadas assimetrias entre países, regiões e territórios em termos de capacidades tecnológicas e de participação de setores intensivos em conhecimento na estrutura produtiva (PREBISCH, 1949; HIRSCHMAN, 1958; ECLAC, 2012). As assimetrias estão sujeitas a retornos crescentes e às forças cumulativas que as reproduzem e, em alguns casos, as fortalecem ao longo do tempo (ECLAC, 2012).

As assimetrias estruturais surgem devido a diversos fatores como o crescimento econômico, os aspectos geográficos, o acesso à infraestrutura regional, a confiabilidade das instituições ou seu nível de desenvolvimento, e esses fatores impactam na forma como a economia de um país pode ou podem não se beneficiar de uma integração mais sólida dos mercados.

Por outro lado, as assimetrias políticas também surgem quando os governos implementam políticas sociais de provisão de bens e serviços públicos (GIORDANO *et al.*, 2004). Como já foi argumentado, os objetivos da cooperação transfronteiriça estão geralmente relacionados com o ordenamento do território, a política econômica regional, a melhoria das infraestruturas, a proteção do ambiente e/ou a promoção do patrimônio cultural. Seu objetivo geral, no entanto, é melhorar as relações entre as autoridades locais vizinhas como se a fronteira não existisse (CONDE MARTÍNEZ, 2001).

## Infraestrutura Regional: um elemento chave no fenômeno da cooperação transfronteiriça

Embora existam muitos programas bilaterais e sub-regionais que visam à integração regional da infraestrutura, vale destacar dois programas “regionais”: a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Programa Mesoamericano de Integração e Desenvolvimento Projeto (MIDP) na América do Norte e Central.

A IIRSA decorre da Cúpula de Brasília de 2000, que teve como principal objetivo promover o desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações com visão de integração regional e física nos doze países da América do Sul. Nesta Conferência todos os membros tentaram chegar a acordo sobre um processo de desenvolvimento territorial equitativo e sustentável.

A IIRSA estuda os impedimentos naturais e as causas que dificultam ou impossibilitam a integração na América do Sul. A América do Sul é um subcontinente que possui inúmeras barreiras naturais como a Cadeia Andina, a Floresta Amazônica, o Rio Amazonas e o Pantanal. Essas barreiras naturais geram “pontos isolados” como a Plataforma do Caribe no norte da América do Sul, formada por Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname; o planalto andino, isolado do coração do continente por causa dos Andes; e a Plataforma Atlântica, isolada do norte por causa da região amazônica ou do Enclave Amazônico. Consequentemente, barreiras como as mencionadas impedem que ocorra um trânsito fluido de mercadorias e pessoas. Essas barreiras naturais históricas ainda não foram superadas e é necessária uma estratégia bem desenhada para finalmente alcançar a integração física no continente (TERRAZAS SALINA, 2009).

A IIRSA é o testemunho vivo do compromisso de doze governos sul-americanos em promover a modernização e a integração da infraestrutura regional. Esses países recebem assistência técnica e financeira de três bancos multilaterais: o CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA, na sigla em espanhol). Foi desenhado seguindo os Eixos de Integração e Desenvolvimento e os Processos Regionais de Integração (PRI).

A infraestrutura que melhora ou desencadeia o contato entre diferentes regiões pode levar ao crescimento econômico, pois encurta as distâncias entre as áreas econômicas de produção, reduz as barreiras naturais nas trocas comerciais, reduz os custos de transporte e promove a expansão do mercado.

O MIDP tem suas raízes no Plano Puebla-Panamá, projeto lançado pela administração presidencial de Vicente Fox em 2001 e no qual foram priorizadas as questões de transporte, energia e telecomunicações. Países da América Central, México, a República Dominicana e a Colômbia são membros do MIDP.

O MIDP deve ser entendido como um processo contínuo e gradual, com uma visão estratégica de longo prazo, que pretende criar um Estado Público Regional. Também pretende avaliar como são fornecidos recursos de países vizinhos, contribuições sem fins lucrativos de entidades financeiras regionais, cooperação

técnica de organismos internacionais, doações públicas e privadas e recursos de investimentos privados e públicos (UBEDA, 2011).

O MIDP alcançou um papel de destaque na agenda internacional e latino-americana como um mecanismo que promove a conceituação, financiamento e execução de empreendimentos estratégicos tangíveis e fundamentais, visando desenvolver a região mesoamericana, aumentar a concorrência, fortalecer sua localização geográfica privilegiada e enfrentar os desafios transnacionais à cooperação.

## Para Diplomacia para as Fronteiras

A integração regional e a governação transfronteiriça reforçam o papel da paradiplomacia. Especialistas recorrem ao termo paradiplomacia quando precisam analisar, teorizar e explicar o novo fenômeno de participação internacional de autoridades locais e outras entidades subestatais. A paradiplomacia pode ser entendida como uma forma de democratização da política externa, uma vez que identifica as necessidades e interesses em diferentes níveis dentro dos Estados-nação. Por esse motivo, alguns estudiosos introduziram sinônimos para esse termo, como diplomacia descentralizada (AGUIRRE, 2001), diplomacia multinível (HOCKING, 1993; KEATING, 2001), diplomacia constitutiva (KINKARD, 2009), diplomacia federal (SCHIAVON, 2010), diplomacia subestatal (CRIEKEMANS, 2008).

O jogo paradiplomático precisa ser entendido a partir de uma perspectiva de diplomacia de dois níveis mais do que nunca (PUTNAM, 1996). O primeiro nível de paradiplomacia ocorre quando os representantes dos estados se reúnem para negociar, enquanto o segundo nível se materializa quando os representantes de cada estado promovem medidas tangíveis em seus territórios, seja para ratificar as medidas ou para gerar credibilidade. sujeitos envolvidos — agentes governamentais e não-governamentais, podem estabelecer estratégias de gestão como as questões domésticas (CORNAGO, 2010). Alguns sujeitos identificam dois ou mais níveis necessários para chegar a um consenso. Mais uma vez, a capacidade receptiva dos governos locais é colocada no centro da cena por meio da interpretação da descentralização como um processo hierárquico contínuo.

Os processos de descentralização e o surgimento de entidades subnacionais estão afetando a política externa (CORNAGO, 2010). Nesse contexto, é necessário identificar e reconhecer diferentes canais institucionais que possam explicar esse surto de descentralização recente. A ausência de um marco legal nesse sentido



pode levar a abusos, pois não há limites simples para ações de paradiplomacia. É necessário que os estados nacionais definam claramente onde a paradiplomacia pode ser exercida sem prejudicar as prerrogativas que qualquer Estado precisa estabelecer e respeitar.

Os processos de integração regional constituem um importante meio de acesso para a paradiplomacia e, em alguns casos, o único. A paradiplomacia assume diferentes formas dependendo da natureza do processo de integração, bem como do papel das entidades subnacionais na estrutura de poder dentro do sistema internacional.

Atualmente, um dos maiores riscos da paradiplomacia centro-americana é a dificuldade de identificar uma forma endógena de aproveitar a cooperação internacional. É preciso reconhecer que houve projetos de cooperação, como ações transfronteiriças, nos últimos anos, que ajudaram as instituições e seus atores sociais a atingir novas capacidades: técnicas, financeiras e políticas.

No sul da América Latina, a integração regional e política tornou-se mais tangível após décadas de neoliberalismo. Essa mudança de perspectiva abriu caminho para “acordos básicos”. Além disso, dentro do atual ambiente político, o continente poderá se concentrar em como resolver problemas estruturais e como aumentar sua autonomia no nível internacional mais do que nunca. Quando a mudança estrutural reduz as brechas de produtividade, diversifica a estrutura produtiva e agrega valor à produtividade, o mundo do trabalho se beneficia em termos de igualdade porque as brechas salariais se fecham; a cobertura de proteção social contributiva se expande à medida que mais empregos de qualidade são criados; o crescimento constante a taxas mais altas melhora a posição fiscal, por sua vez, aumenta a ação redistributiva do Estado; e melhorias de infraestrutura ampliam o acesso aos serviços (ECLAC, 2012). A proposta da CEPAL está fundamentada na mudança estrutural como caminho, na política pública como instrumento e na igualdade como valor central que orienta o curso da mudança.

A tigela de espaguete da integração regional na América do Sul permanecerá adormecida, provavelmente sem melhorias ou retrocessos consideráveis por mais algum tempo, mas existe a possibilidade de que através da chamada “cooperação bilateral reforçada” (RHI SAUSI, 2012) traga mais perspectivas tangíveis para os seus cidadãos no futuro.

Em relação aos temas da CT, o bilateralismo parece ser a estratégia mais importante escolhida pelos países sul-americanos. O Chile é membro associado do MERCOSUL desde 1996. Sabe-se que o acordo bilateral com a Argentina tem sido

fundamental para o fortalecimento das relações transfronteiriças entre os dois países. Outro exemplo interessante são os do Equador e do Peru. Alguns exemplos na área do MERCOSUL podem ser os recentes acordos presidenciais de cooperação transfronteiriça entre Argentina e Brasil ou entre Argentina e Uruguai. Essa também parece ser a diretriz nas relações transfronteiriças peruana-brasileiras (RHI SAUSI, 2012).

Muitos países aumentaram suas capacidades de negociação em termos de cooperação internacional e deixaram de lado algumas de suas necessidades e prioridades para as políticas de integração na América Latina. Como resultado da cooperação transfronteiriça baseada em sistemas de questões como, como alcançar a segurança democrática, a sustentabilidade ambiental e a promoção das cadeias produtivas etc., a participação subnacional foi reforçada.

## Um Modelo Institucional Para Microrregiões Fronteiras

As fronteiras nacionais, que se tornaram prioridade nos processos de cooperação territorial e integração regional, podem ser articuladas em termos de relevância econômica (conectividade física, rotas produtivas ou comerciais), relevância política (segurança democrática), relevância social (inclusão e coesão social), relevância cultural (identidade de integração) ou relevância ambiental (gestão de recursos naturais e bens públicos compartilhados).

Há fronteiras em que a interação bi ou trinacional tornou-se prioridade na agenda pública entre os membros envolvidos (vontade política nacional) e outras em que os governos subnacionais consideram prioritárias suas relações com seus vizinhos (vontade política local). Em geral, existem relações existentes em quase todas as fronteiras da América Latina: laços familiares, cooperação autônoma em empreendimentos, interações sociais, problemas ambientais, identidades culturais compartilhadas entre outros, que são componentes de um processo endógeno. Além disso, existem projetos de integração de fronteiras que implicam diferentes níveis de habilidades técnicas de configuração.

A criação de áreas fronteiriças operativas e eficientes deve basear-se em abordagens funcionais que devem caracterizar o crescente papel das entidades subnacionais na esfera internacional. Estas características parecem ser uma condição *sine qua non* para a cooperação territorial e sustentável e a integração regional.

As microrregiões fronteiriças implicam um esquema de governança que envolve vários níveis institucionais. Atores econômicos e sociais locais também

participam dessa arquitetura institucional multinível, interagindo frequentemente nas fronteiras. Assim, o termo governança multinível precisa ser entendido tanto vertical quanto horizontalmente. Em primeiro lugar, afirmamos que é vertical porque há uma clara divisão entre as funções e as interações exercidas entre os países em termos de suas instituições e capacidades (todos os níveis de governo). Em segundo lugar, há governança horizontal, pois há participação de diferentes atores sociais nos territórios.

As experiências históricas de integração regional mostram que uma fronteira não depende de novos poderes, nem mesmo de poderes alternativos. A cooperação transfronteiriça entre as comunidades e as autoridades locais não representa para eles um poder adicional, mas sim uma forma de exercer o seu próprio poder per se. Comunidades e autoridades locais geralmente incentivam a cooperação seguindo os princípios de sua legislação, que por sua vez define os poderes, princípios processuais e controle de suas decisões. Assim, a cooperação transfronteiriça pode ser entendida como uma extensão das políticas locais de planejamento e desenvolvimento, baseadas em um acordo entre os atores de ambas as partes.

Essa concepção de “comunidades fronteiriças” é o principal fundamento das euro-regiões na União Europeia, por exemplo, e foi liderada pela CAN em sua proposta de criação de Zonas Fronteiriças de Integração (ZIF). O debate dentro do MERCOSUL também parece tomar essa direção com o órgão da FCCR (RHI SAUSI, 2012). Na sequência do documento intitulado Conceitualização da Cooperação Transfronteiriça no Sistema de Integração na América Central. Ideias e Procedimentos para a Condução de Microrregiões de Integração (RHI SAUSI, 2012), é proposto um marco teórico para a integração transfronteiriça na América Central. Na figura abaixo, resumimos todas as características que podem contribuir para o debate em andamento sobre a cooperação transfronteiriça em toda a América Latina

Ainda há algumas questões pendentes relativas à integração transfronteiriça na América Latina; por exemplo, como as comunidades fronteiriças subnacionais são conceituadas; e, sobretudo, como suas próprias políticas locais de ordenamento e desenvolvimento do território, ou seja, poderiam exercer seu poder para se expandirem em ambos os lados da fronteira. A característica mais distintiva das várias iniciativas de cooperação transfronteiriça é o estabelecimento de cooperação, ao nível da comunidade local, entre entidades públicas locais adjacentes sujeitas a diferentes ordenamentos jurídicos nacionais, em questões de interesse comum.

## Considerações Finais

Uma série de demandas de cooperação e integração transfronteiriça podem ser identificadas na América Latina que estão intimamente relacionadas a problemas específicos que coexistem nos assentamentos humanos locais; e, às dificuldades transnacionais que diferentes Estados não conseguiram resolver individualmente.

As entidades subnacionais podem ser vistas como atores internacionais, que “vieram para ficar”. De uma perspectiva mais humilde e de baixo para cima, eles pretendem acrescentar suas próprias abordagens ao debate transnacional e interlatino-americano sobre o que e como deve ser interpretado como cooperação transfronteiriça.

Sem dúvida, cada cenário fronteiriço é único por sua especificidade territorial e presença particular de atores estratégicos. Nesse vasto território, todos os atores envolvidos nas fronteiras do norte da América Latina uniram esforços para erradicar o narcotráfico e o tráfico de pessoas, que são as principais ameaças em algumas agendas nacionais. Por outro lado, o cenário fronteiriço no sul da América Latina apresenta outros tipos de problemas, mais centrados em questões econômicas e internacionais. Nesta parte do mundo, podemos encontrar vastos territórios com regiões desarticuladas e assimetrias persistentes.

A falta de desenvolvimento econômico e bem-estar são mais evidentes em toda a América Latina, tanto no norte quanto no sul, e em todas as suas fronteiras, independentemente do nível de controle fronteiriço. O sucesso da cooperação transfronteiriça na América Latina será tangível quando o continente for capaz de criar fronteiras como nós de desenvolvimento funcional para a consecução da paz, meta que só se concretizará se, e somente se, forem seguidas estratégias de paradiplomacia preventiva. No entanto, já podemos ter uma América Latina autocrada única, na qual as barreiras mentais foram socialmente demolidas.

## Referências

AGUIRRE, Iñaki ¿Qué sentido tiene hablar de paradiplomacia? Una encuesta intertextual entorno a un neologismo polisémico. *In*: Aldecoa F.; Keating M (orgs.). **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. Madrid: Marcial Pons, 2001. p. 203-235.

CONDE MARTÍNEZ, Carlos. **La acción exterior de la Comunidades Autónomas**. La institucionalización de gobiernos territoriales y la integración internacional. Madrid: Tecnos, 2001.

CORNADO, Noe. La descentralización como elemento de innovación diplomática: aproximación a sus causas estructurales y lógicas de acción. *In*: Maira L (org.). **La**

**política internacional subnacional en América Latina.** Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010. p. 87-104.

CRIEKEMANS, David. Are the boundaries between paradiplomacy and diplomacy watering down? Preliminary findings and hypotheses from a comparative study of some regions with legislative power and small states. *In: GLOBAL INTERNATIONAL STUDIES CONFERENCE*, 2. Ljubljana: World International Studies Committee, 2008. p. 43-59.

ECLAC. Structural change for equality. An Integrated Approach to Development. Santiago de Chile, 2012. Available on: [http://www.cepal.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/8/47428/2012-SES-34-Structural\\_Change\\_summary.pdf](http://www.cepal.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/8/47428/2012-SES-34-Structural_Change_summary.pdf).

GIORDANO, Paolo; MESQUITA, Mauricio Moreira; QUEVEDO, Fernando. **El Tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional.** Buenos Aires: BID-INTAL, 2004.

HIRSCHMAN, Albert. **The strategy of economic development.** Yale: Yale University Press, 1958

HOCKING, Brian. **Foreign relations and federal states.** London: Leicester University Press, 1993.

KEATING, Michel. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. *In: ALDECOA; F., KEATING, M. (orgs.). Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones.* Madrid: Marcial Pons, 2001. p. 11-28.

KINKAD, John. Bibliographic Resources for Federalism and Foreign Affairs. *In: Michelmann, H. (org.). Foreign Relations in Federal Countries.* Montreal: McGill Queen's University Press, 2009.

PREBISCH, Raul. **The economic development of Latin America and its principal problems.** New York: ECLAC, 1996.

PUTNAM, Robert. Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel. *In: Gil O.; Sanz L. (orgs.). Las fuentes internacionales de las políticas domésticas.* Madrid: Zona Abierta, 1996. p. 212-230.

RHI SAUSI José Luis. Cross-border cooperation and regional integration: opportunities to **Revista Tempo do Mundo**, Peru, v. 4, n. 1. p. 153-178, 2012.

SCHIAVON, Jorge. Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: el caso de México. *In: Maira, L (org.). La política internacional subnacional en América Latina.* Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2010. p. 137-171.

TERRAZAS SALINAS, Rolando. Los programas de CAF en apoyo al proceso de integración de la infraestructura Sudamericana. *In: Rhi Sausi, J; Ozorio, A. (orgs.). La nueva geografía económica de América del Sur.* Roma: CeSPI, 2009.

UBEDA, Gioconda. El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. *In*: ALTMANN BORBÓN, J., ROJAS ARAVENA, F., BEIRUTE BREALEY, T. (orgs.). **América Latina y el Caribe**: ¿Integrados o Marginados? Buenos Aires: FLACSO, 2011. p. 38-55.





## ASPECTOS DA DEMOCRACIA: UM ESTUDO NA COMPREENSÃO DE JOSEPH SCHUMPETER E ROBERT DAHL

Gabriel Cavalcante de Sousa<sup>1</sup>  
Juliano Vargas<sup>2</sup>

**RESUMO:** Neste artigo o objetivo é analisar duas visões que fazem parte da chamada “teoria competitiva da democracia”, que procurou demonstrar aspectos “reais” desta categoria destacando dois modelos: o elitista, representado pelo pensamento de Joseph Schumpeter (1961) e o pluralista, representado por Robert Dahl (1971). Primeiramente são apresentados os principais argumentos na concepção de Schumpeter acerca da democracia e os argumentos que o levaram a refutar a teoria clássica. Posteriormente são apresentados os pressupostos oferecidos por Dahl para que as sociedades tenham maior propensão a escolha de governos com decisões mais democráticas. Conclui-se, que Schumpeter reserva suas críticas sobre a participação do cidadão no processo democrático e reforça que essa participação deve ser autônoma. Já Dahl, propõe que a partir dimensão participativa da poliarquia é possível chegar a um regime plenamente democrático.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia; Schumpeter; Dahl.

<sup>1</sup> Bacharel em Economia e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí - UFPI, Piauí, Brasil. Correio eletrônico: gabrielcavalcante@ufpi.edu.br

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB). Professor no Departamento de Ciências Econômicas (DECON) e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Pesquisador na FAPEPI/SEPLAN/Governo do Estado do Piauí. Correio eletrônico: juliano.vargas@ufpi.edu.br



## Introdução

No sentido clássico, a democracia é um regime em que as decisões políticas são tomadas com a participação do povo e tem como principal objetivo o bem comum. Dentro dos estudos dessa categoria, destacam-se dois cientistas políticos: Joseph Schumpeter (1961) e Robert Dahl (1971). Em seus estudos sobre a democracia, eles tiveram certos pontos de vista em comum, como a busca pela “verdade efetiva das coisas”, mas também tiveram pontos divergentes sobre a “participação efetiva de um cidadão” em um regime político consideravelmente democrático.

As ideias de Schumpeter foram relacionadas à compreensão de como as democracias de fato funcionam. Dahl dá continuidade aos estudos sobre seu funcionamento, acrescentando a discussão sobre as condições que levariam uma sociedade a ser mais democrática e que benefícios isso traria aos cidadãos.

As perguntas norteadoras deste artigo são: o que se entende pela concepção de Schumpeter sobre a democracia no sentido real e quais os motivos que o levaram a refutar as ideias da sua versão teórica clássica? Quais os pressupostos que Dahl oferece para que as sociedades tenham possibilidades de serem mais democráticas e em quais aspectos isso beneficia a população?

Tendo em vista essas perguntas norteadoras, o objetivo geral deste artigo é analisar duas visões que fazem parte da chamada “teoria competitiva da democracia”, que procurou demonstrar aspectos “reais” desta categoria. Dentro da teoria competitiva, destacam-se dois modelos que apresentam diferenças entre si: o elitista e o pluralista. O primeiro é representado pelo pensamento de Schumpeter e o segundo pelo de Dahl. Neste sentido, tem-se os seguintes objetivos específicos: i) apresentar os principais argumentos na concepção de Schumpeter acerca da democracia e os argumentos que o levaram a refutar a teoria clássica; ii) descrever os pressupostos oferecidos por Dahl para que as sociedades tenham maior propensão a governos com decisões mais democráticas, destacando os benefícios da democracia à cidadania.

Por meio de uma pesquisa bibliográfica via fontes secundárias, realizou-se uma investigação teórica para conhecer as características de cada abordagem, trazendo para o debate, mais especificamente, as considerações de Schumpeter nos capítulos 21 e 22 do livro “Capitalismo, Socialismo e Democracia” (1961) de Dahl nos três primeiros capítulos do livro “Poliarquia: participação e oposição” (1971).

Quanto a estrutura do artigo, na primeira parte é apresentada a concepção de democracia Schumpeter, destacando suas formulações sobre como ela funciona no mundo real e os motivos que o levam a contrapor as ideias da teoria

clássica. Na segunda parte é apresentada a concepção de democracia de Dahl no que tange o conceito de poliarquia como a forma ideal de sociedades com decisões democráticas e os pressupostos e benefícios que a democracia oferece a uma sociedade. Ambas as seções finalizam com interpretações de autorias especializadas nos temas a serem abordados.

## A Concepção de Democracia de Joseph Alois Schumpeter

Ao criticar a teoria clássica da democracia, Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) desenvolveu uma concepção considerada mais realista da democracia. Nesse sentido, essa seção procura sintetizar os argumentos dessa crítica e, posteriormente, analisar a concepção de democracia desenvolvida pelo economista austríaco na obra intitulada *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1961).

### Críticas à teoria clássica da democracia

É relativamente comum ouvir do senso comum que a democracia é aquele sistema que tem a alcunha de o “governo de todos” e que isto pode ser aplicado em vários âmbitos sociais, do político ao empresarial. Na teoria moderna sobre a democracia, Schumpeter (1961) propõe um conceito mais elaborado do que supõe o senso comum que acredita no governo democrático e no atendimento dos interesses do povo atuando em benefício do suposto “bem comum”.

Segundo Schumpeter (1961), o povo não tinha uma opinião definida e racional sobre as questões políticas e sociais. Assim, uma crítica do autor diz respeito a sua negação dos principais pilares de sustentação da concepção clássica da democracia. Ele afirma que a “vontade dos cidadãos” não é considerada como um fator político, pois aponta para o fato de que não existe um bem comum determinado que seja aceito pelo povo por força de argumentação racional. Isso se justifica pelo fato de que, além da possibilidade de as pessoas desejarem outras coisas que não o bem comum, há também a diversidade de significados acerca do que seja bem comum considerando diferentes indivíduos e grupos. Esse é, inclusive, o primeiro pilar de sustentação da crítica à concepção clássica da democracia levantada pelo autor.

Outra crítica é a de que “mesmo que um bem comum suficientemente definido, como, por exemplo, o máximo da satisfação econômica do utilitarista, fosse aceitável por todos, ainda assim não se teriam soluções igualmente definidas para os casos individuais” (SCHUMPETER, 1961, p. 302). Em seguida, o autor desconstrói

as duas bases da teórica clássica, o bem comum e a vontade geral, atribuindo ao fracasso o fato de que “os utilitaristas não conheciam aquela entidade semimística, possuidora de uma vontade própria (a alma do povo), tão fartamente explorada pela escola histórica de jurisprudência” (SCHUMPETER, 1961, p. 303).

O centro de gravidade utilitarista, por um lado, unifica as vontades individuais e procura fundi-las por meio da discussão racional e transformá-las na vontade do povo e, por outro lado, confere à última a exclusiva dignidade ética reclamada pelo credo democrático clássico. Porém, Schumpeter (1961) considera absolutamente irrealista o caráter racional atribuído à vontade do indivíduo, afirmado pela concepção clássica.

Sobre esse caráter irrealista, Schumpeter (1961) analisa que o cidadão comum, sozinho, deveria ser capaz de agir e pensar, afastado das inerências impostas e da pressão de grupos de propaganda, pois essas não deveriam ser aceitas no processo democrático. Entretanto, o autor evidencia a inexistência de decisões racionais e reitera, por vezes, que a simples declaração quando repetida frequentemente possui mais efeito do que argumentos racionais e essas influências incidem diretamente no funcionamento da democracia. Partindo desta análise sobre a “teoria clássica da democracia” que Schumpeter (1961) propõe outra definição, mais realista, em sua opinião, para esse sistema de governo.

## A democracia Schumpeteriana

As ideias de Schumpeter (1961) são relevantes para o meio intelectual e acadêmico, pois elas representaram uma ruptura com a concepção clássica da democracia. Para o autor, a democracia se caracteriza muito mais pela concorrência organizada pelo voto do que pela soberania do povo, ou o sufrágio universal, como afirma a concepção clássica. A democracia é um método político, isto é, um certo tipo de arranjo institucional para se chegar a uma decisão política (legislativa ou administrativa) e, por isso mesmo, incapaz de ser um fim em si mesmo, sem relação com as decisões que produzirá em determinadas condições históricas.

Por esse motivo, ele defende que este deve ser o ponto de partida para qualquer tentativa de definição da democracia.

Contudo, observando a realidade dos diversos sistemas políticos modernos, sabe-se que este modelo de democracia direta existe apenas no normativismo da doutrina clássica. A democracia representativa que existe hoje reserva ao cidadão em geral o direito de ir ao local de votação e escolher os representantes aos quais ele mais se alinha ideologicamente.

Nesse sentido, “o papel do povo é formar um governo, ou um corpo intermediário que, por seu turno, formará o executivo nacional, ou governo” (SCHUMPETER, 1961, p. 321). Portanto, a democracia nada mais é do que um mecanismo para escolher e autorizar governos através da competição entre elites por votos em eleições periódicas. Em outras palavras, a democracia se caracteriza muito mais pela concorrência organizada de elites em busca de votos, do que por aquelas ideias clássicas de soberania popular, ou mesmo de sufrágio universal.

Na sua concepção, a liderança ganha destaque e a competição por essa liderança se torna o cerne da democracia. Assim, há uma inegável relação entre democracia e liberdade individual, em que o indivíduo (eleitor) tem a função primária de formar governos, aceitando um líder e, também, o poder de dissolvê-lo, retirando essa aceitação. O autor também enfatiza que não existe uma vontade do povo, mas sim uma vontade da maioria, sendo esta incapaz de representar a vontade do povo. De forma objetiva, Schumpeter (1961, p. 325) aponta que “o princípio da democracia, então, significa apenas que as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes”.

Neste contexto, o termo “mercado político” é utilizado de forma análoga a um mercado econômico, em que empresários e comerciantes competem pela preferência do consumidor. No mercado político, os partidos (“empresários políticos”) concorrem entre si buscando obter a preferência dos eleitores (consumidores). Também no mercado político, os candidatos oferecem vantagens ao público sob a forma de bens e/ou serviços, e esperam como contrapartida o voto dos eleitores.

Ao definir a natureza e o papel dos partidos políticos, Schumpeter (1961) rompe mais uma vez com a teoria clássica da democracia. Os partidos políticos cumprem papel decisivo para o desenho da democracia, muito embora ele chame atenção para o fato de que o partido não é, como tenta por vezes nos convencer a doutrina clássica, um grupo de homens que tenciona promover o bem-estar público baseado em algum princípio comum. Assim, Schumpeter (1961) concebe os partidos políticos como máquina eleitoral, em uma tentativa de regular a disputa política tal qual como se configura, por exemplo, nas associações do comércio.

Este pensamento é reforçado por Anthony Downs (1999), que coloca a ação dos partidos políticos como similar a dos empresários, enquanto que os eleitores podem ser vistos como consumidores. Assim, partidos e eleitores atuam racionalmente no sentido de que os partidos calculam a trajetória e os meios de sua ação para maximizar seus votos (lucros), enquanto os eleitores, da mesma forma, procuram maximizar suas vantagens (utilidades). Norberto

Bobbio (2010) também adere à ideia de mercado político na medida em que entende que nos sistemas democráticos ocorre uma relação generalizada de troca entre governantes e governados. Para o pensador italiano, nas democracias reais ocorre uma troca contínua entre produtores e consumidores de consenso, ou entre produtores e consumidores de poder.

Ao estabelecer essa noção de mercado político, em que elites políticas competem livremente pelo voto dos eleitores, Schumpeter (1961) fez menção a um aspecto importante, qual seja, o tipo de concorrência que acontece em tal mercado. Segundo o autor, é importante ter em mente que não se trata de uma concorrência perfeita, mas, ao contrário, de uma concorrência imperfeita ou oligopólica assim como acontece no mercado econômico. Diante destas observações, o autor enfatiza que no sistema democrático competitivo, a oposição deve ser concebida como natural e deve ser saudável.

## A Concepção de Democracia de Robert Dahl

A teoria competitiva da democracia explicitada na seção anterior também comporta outro modelo, que é denominado de “pluralista”. Os pluralistas, aqui representados por Robert Dahl, também concebem a democracia como um regime em que existe uma competição de elites pelo poder, assim como os elitistas, representados por Schumpeter. Contudo, os pluralistas não concordam integralmente com a vertente do elitismo, sobretudo no ponto em que esta afirma que a concentração de poder pelas elites é algo inevitável. Ainda que os elitistas tenham exercido uma influência considerável sobre os pluralistas, “estes se diferenciam daqueles na medida em que aceitam a ideia de que as decisões políticas do governo de uma sociedade democrática sofrem a influência de vários grupos” (HELD, 2007, p. 148).

Deste modo, Dahl buscou investigar as condições que levariam uma sociedade a ser mais democrática, ou seja, embora ele defenda a teoria competitiva, sua ênfase é muito diferente da de Schumpeter. Dahl começa no ponto em que Schumpeter parou, isto é, aquele procura uma difusão e um reforço pluralistas – na sociedade como um todo – da competição entre elites (SARTORI, 1994).

Em suas análises, Dahl (1971) aponta para as dificuldades de se encontrar, na época destes estudos, sociedades totalmente democráticas, pois até aquele momento o mesmo havia identificado poucas “dúzias” de países que contemplavam as características que se configuravam nesse tipo de governo. Para Dahl, nenhum grande sistema do mundo real era verdadeiramente uma democracia, optando

por chamar os que mais se aproximavam das características de “contestação pública e participação” de “poliarquias”.

Poliarquias podem ser pensadas como regimes plenamente democráticos. Elas são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos a contestação pública (DAHL, 1971).

## Alguns pressupostos importantes para as sociedades tornarem-se mais democráticas

A contribuição de Dahl para a política é notável quando se observa que o seu conceito de “poliarquia” é o que tem na prática. A poliarquia descreve de forma plural e igualitária a participação do cidadão, além de garantir o seu interesse através da contestação. Dahl (1971, p. 25) parte do seguinte pressuposto: “uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais”. Nesse sentido, atendendo a essas presunções, os governos seriam considerados democráticos. Dessa forma, o autor descreve a democracia como um regime em que necessariamente tivesse em suas características a capacidade de ser, pelo menos parcialmente, “responsivo com todos os cidadãos” colocando-o como um “sistema hipotético” que serviria apenas para nortear o grau com que as sociedades se aproximam dessa concepção.

Para Dahl (1971) existem certos critérios arbitrários para que um regime alcance o grau de democracia plena. Segundo sua teoria, há o que ele chama de responsividade, ou a percepção de que todos os cidadãos são considerados como politicamente iguais.

A ideia de responsividade de um governo apresenta pressupostos que, quando materializados, são úteis para a sociedade e garantem certas oportunidades plenas: i) formular suas preferências; ii) expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo por meio de ações coletivas ou individuais; iii) a chance de ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo – ou seja, sem discriminação – decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência (DAHL, 1971).

De acordo com as suas premissas, em grau oposto a uma poliarquia plena, o autor sugere a existência da hegemonia fechada, cenário em que nenhum dos critérios supracitados são respeitados. Dessa maneira, é possível, sem muito esforço, categorizar como hegemonia fechadas todas as formas de totalitarismos, em que o planejamento das ações do governo é tradicionalmente unilateral. Além

disso, avaliam apenas a sua perspectiva enquanto analisa-se o cenário, sabedor de que é ele que detém o controle e é o responsável por ditar todas as regras.

Ainda nesta perspectiva, percebe-se que quanto maior a contestação pública, isto é, quanto maior a competição entre as elites políticas, mais uma sociedade pode ser uma poliarquia. Na mesma medida, quanto mais direitos de participar em eleições, ou pela ampliação do sufrágio ou de outros direitos políticos, maior seria a inclusão e, portanto, o aumento das chances de se chegar a poliarquia (DAHL, 1971).

## Os benefícios da poliarquia para a sociedade

Muitos podem comungar das ideias sobre o pensamento de Gaetano Mosca (1939), que diz que no fim das contas todo regime é dominado por uma minoria governante, trazendo uma crítica e ao mesmo tempo provocando a reflexão sobre as poliarquias e se sua concepção de contestação política e participação ou liberalização produzem, de fato, benefícios ao conjunto da população. Isso porque muitas vezes as poucas mudanças que ocorrem parecem na prática serem apenas superficiais e não contemplam sua materialização no mundo real.

Nesse sentido, apresentam-se aqui os resultados significativos que uma poliarquia oferece. Na busca de compreender tal importância, Dahl (1971, p. 41) aponta que “existem liberdades liberais clássicas que são uma parte da definição de contestação pública e de participação”. Desse modo, há oportunidades – além do direito de voto e da oposição ao governo – de organizarem-se politicamente em grupos, de produzir-se manifestações sobre assuntos políticos sem medo de sofrer represálias por parte do governante, de reivindicarem direitos acerca do acesso a opiniões alternativas, dentre outros. Ademais, é possível votar de forma secreta em candidatos de partidos diversos e ainda ter-se a civilidade para que os candidatos derrotados entreguem pacificamente os cargos aos vencedores.

Ainda nesse entendimento, Dahl (1971, p. 46) acrescenta que “em qualquer país, quanto maiores as oportunidades de se expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade das preferências e interesses possíveis de representação”. Todas essas liberdades seriam importantes contribuições para a população, desde que não sejam desvirtuadas as finalidades dessas garantias.

Observa-se que toda essa participação ampliada promove a expansão de votantes (de classes diferentes) conjuntamente com o aumento da competição no cenário político, permitindo a elevação tanto em números quanto na própria diversificação de candidatos ou de novos integrantes que passam a ocupar

cargos eletivos. Dessa maneira, existe a incorporação de novas possibilidades para classes antes sequer reconhecidas como cidadãs — tornando o cenário político mais representativo. Os próprios partidos são forçados a quebrar sua hegemonia de pequenos grupos, até mesmo para se fazerem representativos no novo contexto que se apresentará.

O autor acrescenta os benefícios das sociedades poliárquicas nas “políticas governamentais”, no sentido de que um sistema político que tem em sua estrutura poucos obstáculos para a contestação pública e possui maior inclusão, com que menores seriam as chances de um governante adotar ações extremas para com os seus cidadãos (DAHL, 1971).

No entanto, isso não implica que as poliarquias sejam melhores do que outros regimes com pessoas efetivamente privadas de direitos de cidadania. No sistema político proposto por Dahl, os homens devem enxergar a democracia como princípio moral ou ideal regulador. Entre os padrões da política real e ideal não há, assim, uma relação de antagonismo. As várias formas de organização política deverão ser avaliadas conforme a maior ou menor proximidade com relação ao “sistema hipotético” da democracia (HOLLANDA, 2011).

Aqui foram apresentados alguns dos argumentos de Dahl que promovem uma reflexão sobre os benefícios que a “poliarquia” possibilita a uma sociedade. Dessa maneira, ele considera que “parece evidente que regimes diferentes provocam consequências diferentes” e que tanto os “defensores da poliarquia” quanto “seus adversários” concordam que os benefícios que tais condições produzem tem significância para seus cidadãos, sobretudo pela aquisição de direitos que, “uma vez adquiridos”, serão mais difíceis de serem extintos (DAHL, 1971, p. 49).

## Considerações Finais

No decorrer desse estudo, observou-se que as ideias de Schumpeter (1961) rechaçam o entendimento tão difundido de democracia soberana, conforme pregada pela doutrina clássica. Observando a realidade dos diversos sistemas políticos modernos, sabe-se que esse modelo de democracia existe apenas no normativismo dos pensadores clássicos. Todavia, a democracia representativa que existe hoje reserva ao cidadão em geral o direito de ir ao local de votação e escolher os representantes aos quais ele mais se alinha ideologicamente.

Percebe-se, portanto, que a beleza da democracia reside nas possibilidades garantidas pelas liberdades básicas típicas dos sistemas democráticos. A contribuição de Schumpeter (1961) reserva-se, sobretudo, as suas críticas sobre a participação



do cidadão no processo democrático, visto o interesse e o caráter influenciável do eleitor frente aos partidos. Mas, para que exista a democracia, é necessário garantir ao cidadão o direito de não ser influenciado — ele deve poder fazer suas próprias escolhas políticas autonomamente.

Já Dahl (1971), em seu trabalho sobre a poliarquia, explica que para que um regime seja plenamente democrático, é necessário que ele atenda a alguns critérios institucionais a partir do fornecimento das oportunidades ao cidadão de formular e expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo, além de ter as suas preferências consideradas na conduta dos governantes — dimensão participativa da poliarquia. Destaca-se, também, a dimensão de disputa pelo poder considerando que a contestação pública, mesmo que entre elites, possibilita ganhos à sociedade. Isso permite conceber que as sociedades que produzem a ideia de responsividade pelo governo possibilitam garantias legais, prerrogativas estas que vão muito além do voto, favorecendo a inclusão das pessoas nas decisões políticas e no próprio corpo dos partidos políticos, aumentando, assim, a pluralidade de oportunidades sociais.

Diante do exposto, frisa-se que nesta investigação promoveu-se apenas a discussão direcionada sobre alguns aspectos da categoria democracia via entendimento desses dois autores. Ressalta-se, portanto, que esse debate não se esgota aqui. Desse modo, sugere-se como estudos futuros a argumentação com outras autorias que também se debruçaram sobre a temática e que contribuíram com essa discussão. Aplicações diversas das teses das autorias aqui trazidas à baila em realidades concretas também é uma possibilidade promissora de pesquisa futura.

## Referências

- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010. DAHL, Robert Alan. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: EdUSP, 1971.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EdUSP, 1999.
- HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paideia, 1987.
- HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- MOSCA, Gaetano. **The Ruling Class**. New York: McGraw-Hill, 1939.
- SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

## O DESENVOLVIMENTO LOCAL E OS PPAS (PLANOS PLURIANUAIS): UMA ANÁLISE DA CIDADE DE PONTA PORÃ NO PERÍODO DE 1998-2021

Lourenço Martines Dias<sup>1</sup>  
Eliana Lamberti<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho objetiva compreender a importância do planejamento público para a promoção do desenvolvimento. De forma específica, busca analisar os Planos Plurianuais do município de Ponta Porã. Para tanto, apresentam-se conceitos e teorias que versam sobre a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento; a importância das mudanças estruturais e qualitativas para a promoção do bem estar social, estratégias de descentralização e coordenação do planejamento público por meio do processo de participação democrática. A pesquisa empírica é guiada pela coleta de dados junto à Câmara Municipal de Ponta Porã, que disponibilizou os PPA's de 1998 a 2021. A análise descritiva permitiu concluir que, com o passar do tempo, houve avanços significativos na proposição das estratégias acompanhando a evolução das discussões tanto em nível federal como estadual. A preocupação com os aspectos sociais e específicos da fronteira atinentes ao movimento migratório (com impactos diretos nas áreas de saúde e de educação) e econômicos (turismo,

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Correio eletrônico: lourenco\_dias@hotmail.com

<sup>2</sup> Bacharel em Ciências Econômicas, mestre em Desenvolvimento Regional, Doutora em Economia do Desenvolvimento, docente efetiva da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Pesquisadora dos temas relacionados ao desenvolvimento regional, relações socioeconômicas em região de fronteira e Direito & Economia. Integrante dos grupos de pesquisa: Grupo de Estudos em Turismo, Hospitalidade e Sustentabilidade (GESTHOS/UEMS) e Organizações, Governo e Sociedade (OGS/UEMS). Correio eletrônico: eliana@uems.br

agroindústria, industrialização, desenvolvimento rural) foram sendo incorporados nos documentos, bem como a gestão ambiental e urbana.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenvolvimento econômico, democracia, gestão pública local, políticas de desenvolvimento local.

## Introdução

O planejamento é um processo contínuo e dinâmico que está relacionado à capacidade de instituições e pessoas se adaptarem às incertezas que envolvem o futuro e às mudanças. Nesse sentido, o planejamento consiste em um conjunto de ações intencionais, coordenadas e orientadas para tornar realidade um objetivo futuro. No setor público, o processo de planejamento se confunde com o próprio exercício do governo. Isso porque o planejamento público se relaciona com a capacidade de governar. Assim, utilizam-se as metodologias de planejamento (manejo de técnicas e instrumentos) para atingir os resultados das políticas públicas. Adicionalmente, o planejamento, como primeira função administrativa, refere-se a um processo que congrega princípios teóricos, procedimentos metodológicos e técnicas de grupo que auxiliam as organizações a mudarem uma situação atual, com vistas a alcançar algum objetivo futuro. (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Desta forma, o presente trabalho busca compreender a importância do planejamento público para a promoção do desenvolvimento. De modo específico, pretende-se estudar a trajetória evolutiva dos Planos Plurianuais (PPA's) do município de Ponta Porã localizado nos limites fronteiriços internacionais de Mato Grosso do Sul. Neste contexto, a opção metodológica, escolhida para contemplar o objetivo proposto, pauta-se na análise e reflexão sobre o modo como o planejamento público municipal materializado nos documentos dos PPA's evoluiu, ampliou ou reduziu o escopo das temáticas/setores e captou as particularidades locais. Do ponto de vista teórico, as escolhas correspondem ao percurso da discussão que parte da abordagem da perspectiva de desenvolvimento endógeno e local.

## A política e as estratégias de desenvolvimento local

A realidade das últimas décadas propiciou uma percepção de uma crise dentro do sistema econômico como um todo, não se limitando apenas aos países em subdesenvolvimento. A perspectiva local do desenvolvimento, surge, então como alternativa aos modelos generalistas. Segundo Barquero (2001), essa perspectiva

emerge como resposta à este cenário e pode ser definido como um processo de crescimento e mudança estrutural que ocorre em razão da transferência de recursos das atividades tradicionais para as modernas, determinando a elevação do bem-estar da população de uma cidade ou região.

Para a teoria do desenvolvimento endógeno, vale destacar, um dos pontos centrais é a formação de mecanismos que proporcionam mudanças estruturais e que geram processos de crescimento a nível local e regional. Neste sentido, tem se destacado a criação de políticas de desenvolvimento, que visam a estratégia de desenvolvimento local, centrada no fortalecimento da capacidade produtiva existente, obviamente estimulando a capacidade de aprendizagem dos atores locais para que estes possam dar respostas às necessidades e problemas da economia local. Na teoria do desenvolvimento local, deve se observar que um dos motivos para o seu fortalecimento foi sem dúvida a queda na força política constituída pela administração central sendo o Estado. Apontado por Barquero (2001) esse mecanismo era conhecido como administração de “cima para baixo”, que buscava promover a redistribuição espacial da atividade econômica e diminuir as diferenças regionais nos níveis de renda *per capita*.

A TDE pressupõe a abordagem de “baixo para cima”, que traz consigo propostas de administração regidas pelos governos locais e regionais, assegurando dessa maneira o desenvolvimento econômico das cidades e regiões. As comunidades regionais e locais começam a formular suas próprias dinâmicas de política de desenvolvimento, voltada em aumentar a eficiência de seu sistema produtivo.

As comunidades locais devem passar um intenso processo de aprendizagem para entender quais são os mecanismos necessários para reestruturar o seu sistema produtivo; cada localidade tem suas características específicas, isso os leva a fomentar o seu próprio diagnóstico favorável para a sua região. O desenvolvimento local está sempre atrelado à ideia de sustentabilidade sempre na forma de preocupação com as diversidades ambientais presentes nas localidades. As cidades são os espaços das mudanças do sistema econômico, do sistema produtivo e da reorganização institucional tal fator faz da cidade o palco do crescimento econômico que caracteriza o desenvolvimento endógeno.

Atualmente, a estratégia de desenvolvimento regional está baseada em uma abordagem territorial do desenvolvimento, ou seja, as cidades se caracterizam por sua história, cultura e instituições que exercem forte condicionamento no seu desenvolvimento. Para impulsionar o processo de desenvolvimento endógeno, o sistema produtivo regional precisa reestruturar suas atividades econômicas, sejam

elas a agricultura, a indústria ou atividades comerciais melhorando a capacidade de competir no mercado local e externo. Na promoção do desenvolvimento de uma região ou cidade, há necessidade de investimentos no sentido de tornar este local mais atrativo, e que este consiga atender às necessidades e demandas de empresas e cidadãos locais.

A dinâmica do desenvolvimento local se baseia principalmente na promoção do bem-estar social e no aumento da capacidade interna da localidade precisa de estratégias para que funcionem, como observado por Albuquerque e Zapata (2008). Uma dessas estratégias seria a qualificação dos recursos humanos. Disseminar uma educação para a promoção de novas mentes capazes de compreender a necessidade das novas incorporações para o desenvolvimento local da cidade; uma “adaptação institucional” observado pelos autores também se caracteriza por uma estratégia relevante para essa promoção. Conceituando de uma forma mais particular, o desenvolvimento local deve abranger tanto as esferas econômica, social e sustentável que devem estar integradas uma com as outras.

Para atender aos pilares do 3 desenvolvimento sustentável, as estratégias devem ser escolhidas através da formação de um conselho composto dentro da gestão pública atual. Conforme Albuquerque e Zapata (2008) para um desenvolvimento consciente e sustentável, deve existir uma mobilização por parte da gestão pública a fim de explorar as potencialidades locais e contribuir para aumentar as oportunidades sociais, assegurando ao mesmo tempo uma conservação dos recursos naturais já existentes que são as bases para uma condição de vida melhor. É preciso considerar que as estratégias utilizadas dentro das políticas para alcançar o desenvolvimento devem ser focadas para a melhoria de vida da geração atual como das futuras.

O fortalecimento das administrações locais e a absorção pelas mesmas das novas funções de fomento ao desenvolvimento econômico e a preocupação em gerações de novos postos de emprego, segundo Albuquerque e Zapata (2008), fazem da nova gestão pública local, parte fundamental dos processos de ajuste frente às atuais mudanças estruturais. As lideranças locais são agentes importantes para o processo de desenvolvimento, sendo elas escolhidas através da democracia — o uso do voto. A democracia deve sempre estar atrelada na dinâmica do desenvolvimento local sendo ela constituída do poder exercido pelo Estado e da sociedade civil; com isso compreendemos que a cidadania em geral tem ampliado a dimensão da participação pública.

A política de desenvolvimento local é caracterizada pelos vários atores estarem sempre construindo uma inter-relação entre eles. Isso inclui a criação de novos

espaços de gestão para que haja uma maior participação social nas decisões institucionais relacionadas ao processo democrático criado para o a construção da dinâmica do desenvolvimento local. A maior participação se dá através das câmaras de vereadores ou dos comitês criados pela própria sociedade civil. Toda a discussão do desenvolvimento local implica sempre a criação de novos caminhos para as políticas públicas alternativas, e a inclusão de leis que favoreçam e ajudem no crescimento intelectual dos cidadãos e que ampliem o acesso da população a saúde e a segurança.

## Análise dos PPA's de Ponta Porã

O PPA é um dos instrumentos de planejamento e gestão pública do Estado brasileiro e está previsto pelo artigo 165 da Constituição Federal. No âmbito municipal, as legislações estabelecem que os prefeitos devem apresentar ao Poder Legislativo, no primeiro ano de mandato, o projeto de lei do PPA para os quatro anos subsequentes. Mais do que uma obrigação legal, o PPA é o planejamento governamental de médio prazo, que deve traduzir em ações, o programa do candidato eleito para ocupar o cargo de Chefe do Executivo; tornando-se um plano orientador da administração e também, um compromisso político.

Ponta Porã está entre os cinco maiores municípios sul-mato-grossenses e possui uma característica geopolítica bastante específica: faz fronteira<sup>3</sup> seca com o município paraguaio de Pedro Juan Caballero caracterizando-se como cidade gêmea.<sup>4</sup> Neste território, cotidianamente ocorre a livre circulação dos habitantes, inclusive das cidades vizinhas, bem como dos desafios em termos de gestão pública, especialmente, por se tratar do tangenciamento de duas nacionalidades distintas. As diferenças e implicações são de toda natureza, desde o aparato jurídico normativo federal e (des)centralização político-administrativa como, e principalmente, das políticas públicas.<sup>5</sup> A riqueza histórica, cultural e de

<sup>3</sup> Dos 79 (setenta e nove) municípios de MS, 44 (quarenta e quatro) estão em região de fronteira de acordo com a definição constitucional de até 150 km da linha internacional. Localizados especificamente na faixa de fronteira, pela qual os limites territoriais nacionais tangenciam os limites do outro país (tanto Paraguai como Bolívia), tem-se ainda as seguintes cidades: Antônio João, Aral Moreira, Bela Vista, Caracol, Coronel Sapucaia, Corumbá, Japorã, Mundo Novo, Paranhos, Porto Murtinho, Tacuru, Sete Quedas.

<sup>4</sup> Cidade-gêmea é sinônimo de conurbação internacional que corresponde a um território contíguo cortado pela linha internacional desprovido de barreira física ou natural e que apresenta uma dinâmica de integração econômica e social. Sobre esse tema, sugere-se a leitura de Souza (2019).

<sup>5</sup> Como exemplo, cita-se o sistema de saúde que do lado paraguaio não contempla a oferta pública dos serviços de saúde. No contexto da pandemia, essa condição exigiu uma previsão de leitos e

miscigenação não impede a multiplicação dos gargalos que emergem dessa condição considerando que os problemas econômicos, ambientais e sociais ignoram a demarcação territorial e se multiplicam, exponencialmente, em períodos de conjuntura econômica recessiva.

Este município e suas especificidades (geográficas, históricas, econômicas, culturais, musicais, gastronômicas e ambientais) já foi objeto de pesquisas de mestrado e doutorado e publicações em várias áreas do conhecimento.<sup>6</sup> O planejamento público em esfera estadual foi objeto da dissertação de Paz (2018) cujas conclusões inspiraram a presente proposta, uma vez que o planejamento municipal ainda não tinha sido contemplado por pesquisas acadêmicas.

Em 26 de setembro de 1997 foi estabelecido o projeto de Lei n. 37 da lei municipal da cidade, pelo qual foi aprovado o plano plurianual do município para o quadriênio de 1998 a 2001. A primeira experiência em termos de planejamento conforme previsto pela Constituição Federal de 1988. O documento consta com um total de onze páginas. O registro em questão, além de trazer o valor total bruto previsto para os investimentos (R\$ 18.684.784,00) aprovado para aquele período, fornece a distribuição desse valor para os principais setores que eram prioritários e deveriam ser beneficiados.

O PPA do período de 1998–2001 prioriza sete áreas incluindo a administração municipal (e a sensibilização para a construção do Plano Diretor) e agrupa algumas (como educação, cultura e lazer; saúde e saneamento) por razões óbvias de relação direta. As metas apresentam com frequência a intenção de investimento na construção de edificações (parques, casas e demais espaços físicos de uso coletivo). No quadro abaixo, estão apresentados os percentuais financeiros programados para as áreas.

O primeiro período observa-se prioridade, em termos de destinação orçamentária, para as ações e metas destinadas a sanar problemas de habitação e urbanismo na cidade, na sequência estão as melhorias na educação e proporcionar para a população mais acesso à cultura e lazer. Saúde e saneamento ficaram em terceiro lugar em se tratando de montante orçamentário, seguidos pelo setor de transporte. Por outro lado, os incentivos a agricultura e a previdência social tiveram os menores repasses por parte da administração pública. Provavelmente,

---

vacinas num número superior ao da população oficialmente brasileira.

<sup>6</sup> Algumas destas pesquisas e publicações foram realizadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos (PPGDRS) e estão disponíveis em: [http://www.uems.br/pos\\_graduacao/detalhes/desenvolvimento-regional-e-de-sistemas-produtivos-ponta-pora-mestrado-academico/teses\\_dissertacoes](http://www.uems.br/pos_graduacao/detalhes/desenvolvimento-regional-e-de-sistemas-produtivos-ponta-pora-mestrado-academico/teses_dissertacoes).

porque sejam áreas nas quais a instância municipal não tinha autonomia ou estratégias para a construção de projetos.

No dia de 28 de setembro de 2001, foi estipulado o projeto de Lei n. 19 que dispunha sobre o plano plurianual para o quadriênio de 2002 a 2005. O documento apresentado possui dezoito páginas ao todo, com uma descrição detalhada por parte dos legisladores da época em relação aos valores a serem distribuídos em cada ano respectivamente. Conforme consta no registro, o valor total para o quadriênio era de R\$ 115.918,000 (milhões de reais). Nesse quadriênio em questão, vale ressaltar que o projeto de lei aprovado teve uma especificação orçamentária significativamente maior que o período anterior. Ressalta-se que não é possível comparar os valores de 6 forma absoluta, seria necessário deflacionar os valores. Contudo, parece-nos coerente concluir que houve um aumento, ao menos em termos orçamentários, considerável em relação ao PPA anterior.

O planejamento público estava organizado por diretrizes, programas, objetivos e metas. As ações foram divididas em três dimensões: institucionais (cuja diretriz era o fortalecimento institucional e a coordenação política e correspondeu a 8 % do orçamento), apoio administrativo (modernização e racionalização da administração pública com 13 % do orçamento) e finalísticas (com 79 % do orçamento. As ações finalísticas foram detalhadas em trinta e dois programas que contemplavam a diretriz: *Foco no bem estar do cidadão e no equilíbrio ambiental com a participação da população e de associações e representantes dos vários segmentos da comunidade na Formulação, execução e acompanhamento do Plano Plurianual.*

Os programas abrangiam saúde (de forma detalhada como por exemplo em saúde da criança, da mulher, mental), assistência (à família, ao idoso) educação (incluindo especial, alimentação escolar), infra-estrutura, apoio ao migrante, estímulo à agroindústria e ao turismo e participação popular. O destaque para ações do turismo e o atendimento para o migrante sinaliza um esforço de contemplar a realidade da fronteira seca, e da livre circulação de habitantes tanto do lado da cidade paraguaia (Pedro Juan Caballero) como o lado brasileiro (Ponta Porã). A realidade é permeada por habitantes paraguaios residentes tanto em Ponta Porã e Pedro Juan como vice versa além da demanda por atendimento público no Sistema Único de Saúde (SUS). Um ato que foi visto como “generoso” por parte dos vizinhos paraguaios, e a falta de previsão para esse atendimento, muitas vezes, deixava o sistema de saúde sobrecarregado.

O próximo período se refere a lei sancionada em 2005. O documento uma base estratégica criada pelo governo com diretrizes voltadas na criação de projetos, tais



como a Cidade para Todos, Cidade do Trabalho e a Cidade Sustentável. Diferente dos anteriores PPA's já mostrados, este não nos apresenta os valores brutos destinados a cada projeto, mas sim um acoplado de informações voltadas para o desenrolar de tais programas através de diretrizes estratégicas. A diretriz Cidade Para Todos estava voltada principalmente ao cidadão, ou seja, tendo o objetivo de proporcionar o acesso aos serviços públicos e bens básicos dele por direito, acesso à moradia e uma maior participação nas discussões das políticas públicas e ao controle social das ações da administração municipal. Previa dezessete programas em torno da consolidação do orçamento participativo, da promoção do desenvolvimento urbano sustentável, ampliação do acesso à moradia e gestão ambiental urbana.

A proposta da Cidade do Trabalho apresentou como destaque a preocupação em gerar mudança de perfil econômico. Com uma atuação direta da administração pública, esse projeto visa gerar ações voltadas para a criação de emprego e renda, com capacitação tecnológica e fomento às atividades produtivas empresariais promovendo a sua inserção no contexto econômico. Previa 06 (seis) programas contemplando explicitamente a preocupação com o desenvolvimento (rural e econômico). A Cidade Sustentável destinava-se a integração dos programas e projetos atinentes ao bem estar social e elevação da qualidade de vida da população de Ponta Porã. A partir de catorze programas englobava ações de saúde, educação, cultura, turismo, geração de emprego e renda, proteção social, entre outros. A lei n. 3686, de 26 de novembro de 2009, dispõe sobre o plano plurianual do município de Ponta Porã para o quadriênio de 2010 a 2013. O documento apresenta de valores destinados aos vinte e seis programas estabelecidos. Estes programas contemplaram temáticas desde ações legislativas e coordenação política e modernização tributária como todas as outras dimensões sociais e econômicas, porém com alguns destaques.

A saúde foi desagregada em atenção básica (e um programa específico para a fronteira que foi o SIS-Fronteira)<sup>7</sup>, média e alta complexidade e vigilância em saúde. A proteção social também foi detalhada em básica e especial. Do ponto de vista econômico, a industrialização e o desenvolvimento rural tiveram destaques. Dentre as ações Legislativas, que teve como objetivo aperfeiçoar e modernizar o sistema legislativo municipal, nota-se o esforço em prever o planejamento governamental visando avaliar e controlar os planos e programas municipais com uma gestão democrática e participação popular. Por ordem de destinação

---

<sup>7</sup> Sobre este tema, sugere-se a leitura de Rocha (2019).

orçamentária, estão elencados como prioridade e absorveram parte considerável do orçamento, nesta ordem: atenção básica, proteção social e educação.

Em dezembro de 2013 é sancionada a lei que dispõe sobre o Plano Plurianual do município de Ponta Porã para o quadriênio correspondente de 2014 a 2017. O documento contém apenas uma página e apresenta uma breve descrição dos sete preceitos orientadores do PPA, mas sem detalhamento de projetos, programas, metas, ações ou orçamento. Observamos uma fragilidade e retrocesso na construção desse importante documento de planejamento. Nesse quadriênio, pela lei n. 4325 sancionada no dia 19 de dezembro de 2017, ficam instituídos alguns princípios essenciais para o novo PPA. O documento fornecido pelo sítio virtual da câmara de vereadores, assim como o anterior não traz os valores aprovados a serem investidos para este período. Essa carência de dados compromete a análise.

Como destacado anteriormente, não foi objetivo deste trabalho analisar a efetividade do planejamento em termos de investimentos. Esta deve ser uma proposta para outra pesquisa. Contudo, é indiscutível que cabe a todos manter uma participação popular ativa, com cobranças e fiscalização constantes.

## Considerações Finais

Observamos a instituição do Plano Plurianual (PPA) como um processo de evolução da gestão pública, que deve ser analisado de forma histórica e contextualizada com a evolução das finanças públicas no país. No entanto, o processo evolutivo atual, estabeleceu limites, propiciando o equilíbrio das finanças públicas, instituindo transparência da gestão fiscal. O PPA é a base e um importante instrumento de planejamento que representa um fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em um período de quatro anos. Para tanto, o Plano Plurianual é um instrumento de gestão tanto da esfera federal, como de estados e de municípios.

O planejamento público da cidade de Ponta Porã, através da análise realizada, vem demonstrando uma evolução em termos de elaboração dos PPAs, ou seja, com o passar dos anos vem sendo estabelecidas pelo governo diretrizes estratégicas e mais relevantes para o alcance do desenvolvimento econômico da cidade. Os documentos utilizados na pesquisa não contemplam o empenho e investimento financeiro dos quadriênios em que foram formulados os planos, não temos com exatidão os resultados de cada período, ou seja, se foram mesmos alcançados as metas que o poder executivo se propôs para o seu mandato, mas concluímos que o planejamento estratégico sempre será a principal diretriz e o ponto de

partida essencial para o alcance do desenvolvimento local. Portanto, fortalecer e consolidar esse instrumento institucional é crucial.

Os resultados deste trabalho também permitem pensar numa agenda de pesquisa sobre essa temática indicando a necessidade de continuidade dessa reflexão. Como se dá o acompanhamento da execução desse planejamento? Qual foi o percentual do orçamento que foi efetivamente executado em cada período? A construção do planejamento envolve quais segmentos da sociedade? E ainda, seria enriquecedor contrapor as áreas contempladas, metas e programas com dados e estatísticas da cada período e posteriores, na tentativa de correlacionar os indicadores (e correspondente melhorias) com a efetiva promoção do desenvolvimento local.

## Referências

ALBUQUERQUE, Francisco; ZAPATA, Tania. **A importância da estratégia de desenvolvimento local/territorial. Políticas para o desenvolvimento local.** São Paulo: Fundação Perseu, 2008.

BARQUERO, Antonio Vázquez. A política de desenvolvimento econômico local. *In: Desenvolvimento econômico local e descentralização na América Latina: análise comparativa.* LC, 2001. p. 21-45.

FOCHEZATTO, Adelar; SOUZA, Nali de Jesus de. Estabilização e reformas estruturais no Brasil após o Plano Real: uma análise de equilíbrio geral computável. **Pesq. Plan. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 395-426, dez. 2000.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças Públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público.* São Paulo: Atlas, 2012.

PAZ, Patricia Pogliési. **Planejamento e industrialização:** relações com o desenvolvimento de Mato Grosso do Sul (2000-2015). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos-PPGDRS, UEMS, Ponta Porã, MS, 2018.

ROCHA, Tamirys Cristiny Souza. **A saúde e as fronteiras no âmbito da integração regional** – uma análise do SIS FRONTEIRA nas cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos e Fronteira), Dourados, UFGD, 2019.

SOUZA, Tiago Machado Faria de. **Processo de transformação do espaço urbano das cidades gêmeas Ponta Porã (br) e Pedro Juan Caballero (py) sob aspecto do direito à cidade.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos, PPGDRS, UEMS, Ponta Porã, MS, 2019.



## OS OUTSIDERS DO RIO URUGUAI: DESVIO E CONFLITOS EM UM RIO TRANSFRONTEIRIÇO

Alex Sander Barcelos Retamoso<sup>1</sup>  
Ulisses Souza Gonçalves<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho busca traçar algumas considerações sobre a correlação entre uma lógica desviante presente na obra *Outsiders*, de Howard Becker, e algumas atividades consideradas ilícitas (contrabando e o descaminho) e que historicamente ocorrem, com certa frequência, nas margens fronteiriças do Rio Uruguai, mais especificamente no trecho que liga as cidades de Santo Tomé, na Argentina e São Borja no Brasil. O texto buscar correlacionar as atividades desviantes presentes no Rio Uruguai com a construção da identidade regional à luz da teoria desviante de Howard Becker (2008), a metodologia utilizada foi de caráter qualitativo consistindo de análise das entrevistas e do diário de campo produzido durante as saídas de campo propiciadas pelo doutoramento entre 2017 e 2021. Ao que parece, existem indícios de que a obra de Becker pode ser aplicada como lente de análise para este espaço de fronteira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desviantes. Fronteira. Rio Uruguai.

### Introdução

O ponto de partida para as reflexões presentes neste texto foi a disciplina de Identidades e Sociabilidades no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unisinos, programa onde um dos autores produziu sua tese, sendo

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Sociais e TAE Administrador Universidade Federal do Pampa.

<sup>2</sup> Relações Públicas – Universidade Federal do Pampa- Unipampa- campus São Boja. Mestrando em Políticas Públicas – Universidade federal do Pampa- Unipampa- 2021.

que esta perspectiva adquiriu nova importância durante as pesquisas de campo para a concepção da tese apresentada a posteriori, pois traduz os elementos de uma dimensão teórica fundamental na compressão das relações entre os atores em espaços como a fronteira, que são as teorias do desvio e interacionismo.

O texto buscar correlacionar as atividades desviantes presentes no Rio Uruguai, especificamente nos trechos entre as cidades de São Borja - BR e Santo Tomé - AR, com a produção da identidade regional, tarefa esta que nos faz retomar alguns aspectos peculiares e históricos da formação do lugar e dos seus respectivos atores.

**Figura 1:** Primeira expedição ao Rio Uruguai.



Fonte: Foto do acervo do autor.

Com a profunda integração dos europeus, principalmente da Companhia de Jesus na América, operou-se uma mudança no sistema de vida das comunidades indígenas da América do Sul, e que a partir dali começaram a contar com a presença das Reduções, locais onde viviam os padres da Companhia de Jesus e os indígenas ditos Reduzidos, ou seja incorporados aos sistema colonial e catequizado à luz da nova doutrina.

A partir do sistema colonial, conforme Fontella apud John Monteiro<sup>3</sup> (2001, p. 57) disponível em (FONTELLA, SOARES, p. 79, 2020), foi desfeito o caleidoscópio étnico ameríndio dando lugar ao mosaico etno-histórico usado pelo colonizador na tentativa de compreender o novo mundo, muitos foram os conflitos gerados

<sup>3</sup> MONTEIRO, John M. Tupis, tapuias e historiadores: estudos de história indígena e do indigenismo. Campinas (SP): Unicamp, 2001.

pelo choque entre os indígenas e os ditos civilizados, os hábitos conflitantes principalmente no que tangia a cosmologia, as às práticas sexuais e a necessidade de deslocamento dos povos nômades.

Ademais este território, considerado para alguns autores como Ferreira Maurer (2009, p. 4) como um centro conversor por algum tempo, sofreu também com a ocorrência de conflitos e litígios, outros eventos pairavam por sobre a região como a ameaça da Coroa Portuguesa e a própria dinâmica da expansão colonialista internacional (Inglaterra, França etc.) vigente à época.

Alguns teóricos sustentam que a região tinha forte papel comercial e logístico para toda a bacia do prata, quando isso, Colvero (2003, p. 142), nos apresenta que:

A região da Campanha, em especial a fronteira oeste, após a invasão dos espanhóis à Colônia do Sacramento, assumiu o papel de fronteira-zona, como ponto de troca de mercadorias na região entre os brasileiros e os países que faziam parte da Bacia do Prata. Sabe-se que o fator que facilitava as trocas nessas regiões era o transporte fluvial, ainda que limitado pela segurança, que era precária. Por sua vez, o transporte por terra estava limitado às estradas, que eram muito escassas e exigiam o acompanhamento de pessoas que conhecessem bem a região para transpor os obstáculos geográficos existentes. (COLVERO, 2003, p. 142).

Esta combinação histórica de fatores parece haver produzido uma série de elementos que serão considerados ao longo deste trabalho e que repercutem na interpretação e no fazer das práticas sociais do homem que nasceu e cresceu neste território, um destes elementos é o contrabando:

Esse espaço econômico de fronteira privilegiou, como se viu, o contrabando, chamando a atenção de comerciantes da Europa que se encontravam em regiões próximas, vindos daquele continente por causa das guerras e atraídos pela facilidade de acúmulo de capital através da venda de produtos industrializados, fabricados especialmente na Inglaterra e na França. Esses comerciantes instalaram-se em Uruguiana desde seu surgimento, formando uma zona de grande fluência econômica, contrabalançando com a atividade predominante na região, a pecuária, que desde seus primórdios pastoris, quando não havia aglomerações urbanas, era largamente desenvolvida. (COLVERO, 2003, p. 143).

A região supra citada oferece uma gama de estratégias de logística hidráulica pelo rio Uruguai e seus rios tributários que capilarizam o deslocamento em

suas margens favorecendo o deslocamento de embarcações pequenas, contudo, requerendo do piloto da embarcação um conhecimento geográfico local das correntes e dos rios tributários nos dois lados da fronteira.

Em busca de elementos empíricos para elucidar a sustentação teórica da tese de doutorado que apresentei, estabeleci como parte da amostra para as entrevistas em profundidade atores como pescadores, chibeiros e costeiros, para que através da compreensão de suas experiências de vida pudesse compreender melhor as interações de fronteira.

## Os Desvios de uma Fronteira Chamada Rio

A partir do cenário acima exposto, o ponto de partida de minha reflexão teórica foi a obra *Outsiders* (1963), de Howard Saul Becker (1928), e que ao longo de sua leitura me permitiu classificar melhor alguns aspectos da socialização destas gentes margeadas.

Alguns entrevistados relatam que antigamente, a prática de trazer alimentos e outras coisas do país vizinho, era uma prática corriqueira e que principalmente em virtude de o transbordo ter ocorrência em pequenas embarcações, havia pouca fiscalização ou uma certa naturalidade quanto a alguns volumes de contrabando e descaminho.

A formalização dos tratados internacionais, ou podemos falar da formalização das pactuações que os grupos sociais dominantes e detentores do poder realizam entre si, impõem formalmente normas que regem relações outrora espontâneas, estes acordos de divisão e poder e recursos, parecem ter sido impostos a partir da colonização, e tendem a se reconfigurar nos dias de hoje, muitas vezes no interesse corporativo de determinadas organizações que se mantem na condição de agentes definidores de concepções:

Todos os grupos sociais fazem regras e tentam, em certos momentos e em algumas circunstâncias, impô-las. Regras sociais definem situações e tipos de comportamento a elas apropriados, especificando algumas ações como “certas” e proibindo outras como “erradas”. Quando a regra é imposta, a pessoa que presumivelmente a infringiu pode ser vista como um tipo especial, alguém de quem não se espera viver de acordo com as regras estipuladas pelo grupo. Essa pessoa é encarada com um *Outsider*. Mas a pessoas assim rotulada pode ter uma opinião diferente sobre a questão. Pode não aceitar a regra pela qual está sendo julgada e pode não encarar aqueles que a julgam competentes ou legitimamente autorizados a fazê-lo.

Por conseguinte, emergem um segundo significado do termo: aquele que infringe a regra pode pensar que seus juízes são *outsiders*. Há grande número de regras. Elas podem ser formalmente promulgadas na forma de lei, e, nesse caso, o poder de polícia do Estado será usado para impô-las. Em outros casos, representam acordos informais, recém-estabelecidos ou sedimentados com a sanção da idade e da tradição; regras desse tipo são impostas por sanções informais de vários tipos. Becker (p. 15. 2008).

Contudo, as pessoas acabam por se adaptarem de alguma forma as mudanças em suas vidas, estas adaptações estão principalmente ligadas com a conduta da pessoa, que pode vir a tornar-se desviante perante as mudanças impostas a ele por outros atores, e o contrabando e o descaminho parecem ser elementos desta conduta desviante.

Becker, em seu *Outsiders*, trata de inúmeras formas de interpretações para o termo desviante, e para isso nos da ciência de inúmeros agentes interagindo em processos que produzem carreiras, estilos de vida e visões de mundo que produzem consequências reais por serem construções sociais. Construções estas que são compostas por pessoas que, ao interagirem, com diferentes graus de comprometimento, produzem consequências que também as definem.

Ao definir comportamento desviante, Becker nos oferece a possibilidade de refletir sobre a heterogeneidade dos pontos de vista sobre o desvio, ao elencar as várias formas de ver e ser visto com *outsider*. Conforme a tabela 1, podemos observar que são variados os tipos de comportamento, e que merecem atenção. Segundo o autor, os quadrantes “Desviante Puro” e “Apropriado” são de mais simples compreensão visto que a pessoa apresenta um comportamento e é percebida como tal, no entanto os quadrantes “Falsamente acusado” e “Desviante secreto” apresentam interesse mais amplo, no caso do “falsamente acusado” é a pessoa que é rotulado pelos outros como se tivesse cometido algum ato impróprio, embora não o tenha cometido; já o “Desvio secreto” é um ato impróprio cometido sem que ninguém o perceba ou reaja a ele como uma violação.

**Tabela1:** Tipos de comportamento desviantes

	Comportamento apropriado	Comportamento infrator
Percebido como desviante	Falsamente acusado	Desviante puro
Não percebido como desviante	Apropriado	Desviante secreto

**Fonte:** Elaborado pelo autor baseado em Becker 2008.



Para Becker (p. 10, 2008), algumas teorias, com bases firmes em teorias sociológicas fora de moda, tentaram explicar as principais causas do comportamento desviante, algumas, diz o autor: “[...] atacavam a psique das pessoas que se comportavam mal - suas personalidades tinham falhas que as faziam cometer essas coisas (o que quer que fossem “essas coisas”).”

Contudo, conforme o Becker, haviam outras correntes sociológicas alternativas que, conforme o Teorema de Thomas, estabeleciam que se “... os homens definem situações como reais, elas são reais em suas consequências”. E para Becker, “Formular os problemas da ciência social dessa maneira torna problemática a questão de como as coisas são definidas, dirige a pesquisa para a descoberta de quem está definindo que tipos de atividades como criminosas e com quais consequências?” (BECKER, 2008, p. 12)

Assim, ao deslocar o foco da atenção para a discussão do processo que culmina na definição do que é ou não desviante, o autor permite considerar o complexo sistema de diferenças de poder, recursos e forças entre diversos grupos sociais e que pode acabar por interferir na definição do que é ou não um comportamento normal ou desviante.

Para Becker, os comportamentos tidos como “certos” ou “errados” são estabelecidos por parâmetros sociais construídos a partir de processos políticos, nestes processos alguns grupos sociais coagem outros priorizando seus pontos de vista, derivando destes as regras, rótulos e desvios, “[...] o fato centra acerca do desvio: ele é criado pela sociedade Quero dizer, isto sim, que *grupos sociais criam desvio ao fazer as regras cuja infração constitui desvio*, e ao aplicar essas regras a pessoas particulares e rotula-las como *outsiders*.” (BECKER, 2008, p. 21)

A imposição de “regras” por parte de grupos dominantes, impelem outros grupos sociais a se reorganizarem em torno da nova lógica. Assim, o desvio pode ser encarado, conforme Becker, não como algo inerente aos atos ou aos indivíduos que os praticam, ele é definido a partir da disputa política e dos processos de enfretamento em torno de objetivos de grupos específicos, ou seja, a partir da interação entre o considerado desviante e aquelas pessoas que reagem a ele.

No caso deste estudo, aparentemente, a construção da Ponte Internacional da Integração, trouxe inúmeras consequências para as sociedades que viviam de forma mais ligada às práticas ancestrais do Rio Uruguai, a grande obra deslocou famílias, interferiu na forma como as pessoas ao longo de quase 500 anos interagiam neste território e produziu uma série de consequências que ainda hoje reverberam nas práticas sociais do local, conforme podemos ver na entrevista de um dos pescadores:

Então, essas barragens ai! Pro pescador vai ser que nem essa ponte que saiu. Essa ponte aqui, Deus o livre, foi um fracasso, bah! Essa ponte mudou pra caramba, aumentou a miséria uma barbaridade. Porque para fazer a ponte creio eu que vai ser que nem a barragem, eu estava aqui eu trabalhava com coisa da Argentina, tinha essas lanchas aqui no porto que dava comida para todo esse pobrerio aqui da costa, aí com essa ponte, disseram que ia favorecer o pobre, vai melhor para o pobre, que pobre?! Melhorou para classe média alta, quem não tem um carrinho não pode ir na Argentina. Nessa época aí, todo o pobrerio ia ali para a barranca, e dali tiravam o pão do dia para comer. Nós aqui, nós saíamos para fora e ficava dois, três dias, fechava a casa e voltava e estava do jeito que deixou... no momento que estourou essa ponte aqui nós ficamos prisioneiros dos ladrões, quem não sabia roubar, aprendeu. Foi um absurdo! Eu trabalhava de noite, chegava de dia as 6 horas da manhã, eu pegava passagem, as 6 horas da manhã e o povo estava ali, trabalhando ali: ganhavam o pão. Então, dessa gente que teve que se retirar dali com dois, três filhos para dar o que comer o que aconteceu!? Aprenderam a roubar, nunca mais nós podemos sair e deixar a casa sozinha. Aconteceu fato de eu voltar e não ter nada dentro de casa. Faz mais de 30 anos que moro aqui. (Entrevistado A, 2016).

Além das dificuldades da própria atividade, as famílias de pescadores e ribeirinhos da região tiveram que se reorganizar a partir dessa nova realidade, e como as pessoas tende a agir com base em sua compreensão do mundo e do que existe nele, estas populações parecem ter reagido, a seu modo, a aquilo que lhes foi imposto. A exemplo destas pressões sociais, Becker cita na página 24 o exemplo do suicídio clânico, trabalhado por Malinowski nas ilhas Trobriand.

Outra dificuldade reside no fato de que alguns membros do grupo social dos pescadores podem ser rotulados como desviantes por possuírem características e hábitos semelhantes aos desviantes puros, podendo ser categorizados como um grupo homogêneo. Nas entrevistas, as quais reproduzo apenas um trecho de uma neste trabalho, podemos perceber que todas as pessoas observadas tinham aspectos estéticos em comum, roupas rotas, pele queimada de sol, traços de quem leva uma vida dura, além do que andavam em embarcações primitivas e ou em mal estado.

Becker, ao tratar de carreira desviantes nos fornece elementos para considerar um modelo sequencial para pensar o desvio. A adesão de indivíduos a padrões de comportamento parte, na visão do autor, não somente de atos

isolados e acusações, mas também de aprendizados específicos, além disso, existem carreiras desviantes, que se apresentam como alternativas para carreiras convencionais.

O grau em que um ato será tratado como desviante depende também de quem o comete de quem se sente prejudicado por ele. Regras tendem a ser aplicadas mais a algumas pessoas que a outras. Estudos da delinquência juvenil deixam isso muito claro. Meninos de classe média, quando detidos, não chegam tão longe no processo legal como os meninos de bairros miseráveis. Sabe-se muito bem que um negro que supostamente atacou uma mulher branca tem muito maior probabilidade de ser punido que um branco que comete a mesma infração. Comentário do autor sobre Sutherland sobre o crime do colarinho branco: delitos cometidos por empresas são quase sempre processados como causa civil, mas o mesmo crime cometido por um indivíduo é usualmente tratado como delito criminal. Portanto o desvio é antes de tudo um produto de um processo que envolve reações de outras pessoas ao comportamento. O mesmo comportamento pode ser uma infração das regras num momento e não em outro; pode ser uma infração quando cometido por uma pessoa, mas não quando cometido por outra; algumas regras são infringidas com impunidade, outras não. Em suma, se um dado ato é desviante ou não, depende em parte da natureza do ato (isto é, se ele viola ou não alguma regra) e em parte do que outras pessoas fazem acerca dele. (BECKER, 2008, p. 25).

Para a pessoa que vive da pesca e de outras atividades ligadas ao rio o fato de a Ponte Internacional ter limitado suas atuações, fez com que de uma hora para outra, viu seu ganha pão se tornar-se ilegal e de certa forma imoral, pois era a manutenção de um sistema de vida visto como desviante pela maioria das pessoas.

Assim como, para Becker, o usuário de *Cannabis* transforma algo ambíguo em algo prazeroso através de sequencias de aprendizado, onde impulsos e desejos de natureza subjetiva são transformados em parâmetros de ação através da interpretação social de uma série de experiências. Segundo o autor, é necessária uma sequência de experiências que vão desde o aprendizado do jeito de fumar, a identificação dos efeitos, a vinculação destes efeitos ao uso da maconha e a fase de redefinição das sensações como prazerosas.

Neste estudo, a partir das observações e entrevistas, parece que o desviante do rio aprende com os mais experientes a forma de pilotar a chalana, os melhores pontos de acesso ao rio, os horários das patrulhas da Policia Naval de Corrientes etc. E Assim como o musico de *jazz*, o pescador e costeiro do Rio

Uruguai riem-se dos “quadrados”, ou seja, fazem troça das pessoas de comportamento considerado normal e que desconhecem a realidade sob o ponto de vista destes grupos desviantes, o desviante do Rio Uruguai tem um estilo de vida próprio, e que pelas peculiaridades, podemos denomina-los de *Outsiders*.

## Considerações Finais

Percebe-se que estes desviantes continuam buscando espaço para vender seus produtos, quando os conseguem, mesmo tendo suas barracas de venda fechadas pela Vigilância Sanitária, seguem em busca do seu peixe, mesmo com a escassez deste, provocado, em partes pelas obras ao longo do rio, em partes pelo descaso com a mata ciliar costeira e com as práticas sustentáveis de manejo.

Na percepção de algumas pessoas que historicamente tiram seu sustento das margens brasileiras e argentinas do Rio Uruguai, a miséria aumentou, negou-lhes possibilidades de ação que já estavam memorizadas e objetivadas nas práticas sociais de troca e trabalho entre pessoas de fronteira, o “pão do dia a dia” que comentou o entrevistado é aquela possibilidade de renda que o não assalariado tem em épocas de crise, ou mesmo costumeiramente, a impossibilidade de trocas informais de mercadorias inventou o contrabando e o descaminho, visto que estas atividades somente foram criminalizadas depois de sua formalização, contudo suas práticas remontam a própria gênese das duas cidades citadas neste texto, a redução de São Francisco de Borja nasceu de pessoas provenientes da Redução de Santo Tomé. Talvez ser privado de atividades tão antigas e profundamente presentes na imaginária do povo local tenha despertado necessidades tão devastadoras o suficiente para fazer com que pessoas do mesmo grupo social pratiquem atos como roubo e assalto nas suas próprias comunidades de origem.

Este trabalho é simplesmente uma reflexão a certa de um tema bem amplo e que necessita de muita pesquisa de campo e como diria o próprio Becker, precisamos questionar o monopólio da verdade, descobrir por nós mesmos os elementos que compõem os fenômenos supostamente desviantes, procurar desvelar conhecimento sobre os desviantes sem adotar pressupostos genéricos e verdades morais inquestionáveis, diante disso, considero que as análises interacionistas dos fenômenos desviantes são fundamentais para a correta compreensão dos fenômenos sociais desta fronteira.

## Referências

BECKER, Howard Saul. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

COLVERO, Ronaldo Bernardino. **Negócios na madrugada**: o comércio e a expansão da economia no extremo oeste (1850-1870). Dissertação (Mestrado em História Regional) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade de Passo Fundo, 2003. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp000102.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2020.

FERREIRA MAURER, Rodrigo. **Redução de San Francisco de Borja**: a qualificação política da Companhia de Jesus na Banda Oriental do rio Uruguai. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.]

RETAMOSO, Alex S. Barcelos. **Fronteira, Ponte e Rio**: limites e passagens para diferentes atores em São Borja. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, UNISINOS, São Leopoldo, 2021. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/10044>. Acesso em: 26 fev. 2020.

## DOCUMENTÁRIO AUDIOVISUAL E A ATIVIDADE CRIATIVA NA AGRICULTURA FAMILIAR EM SÃO BORJA-RS

Sâryon da Costa Azevedo<sup>1</sup>

**RESUMO:** Essa pesquisa foi desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Indústria Criativa da Unipampa – Mestrado, *campus* São Borja (RS) no ano de 2021. O objetivo geral foi verificar como um produto audiovisual (documentário), relaciona-se com os aspectos da agricultura familiar do município de São Borja (RS). O trabalho propõe um diálogo interdisciplinar entre as temáticas da Comunicação, Indústria Criativa e Agricultura Familiar. Assim, foi realizado um levantamento bibliográfico aliado ao método etnográfico de pesquisa de campo, utilizando o documentário como ferramenta de articulação. A pesquisa baseou-se na seguinte metodologia: 1) levantamento bibliográfico, seguido de uma imersão no contexto pesquisado, sob a forma de observação participante e de entrevistas semiestruturadas qualitativas; 2) sob a perspectiva de Bachelard, entendendo que todo o caminho percorrido para a produção do documentário é o próprio método de pesquisa, fazendo referência a uma interação aberta e recíproca entre as experiências empíricas e a ciência. A pesquisa desenvolveu um documentário composto por cinco episódios que podem ser assistidos na plataforma de vídeos na internet *YouTube*. O produto promove o debate e a reflexão a respeito da Agricultura Familiar, da “rurbanidade”, do “retorno à qualidade”, bem como de elementos inerentes ao meio ambiente e à diversidade no campo. Nesse sentido, parece relevante apresentar

<sup>1</sup> Bacharel em Comunicação Social - Publicidade, pela Universidade Regional do Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, Unijuí, Rio Grande do Sul, Brasil. Mestre em Comunicação e Indústria Criativa, pela Universidade Federal do Pampa, Unipampa, Rio Grande do Sul. Correio eletrônico: saryonazevedo@unipampa.edu.br

essa pesquisa no I Seminário de Pós-Pós-Graduação em Políticas Públicas da Unipampa – São Borja (RS), uma vez que esse trabalho acaba por sugerir diferentes ações e articulações de valorização e reconhecimento da agricultura familiar, e nessa mesma percepção as possíveis políticas públicas a serem desenvolvidas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Comunicação; Indústria criativa; Agricultura familiar.

## Introdução

É crescente o uso da comunicação e internet pelos grandes produtores rurais, bem como pelos agricultores familiares através das novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), sobretudo das redes sociais. A expansão e qualificação das redes de internet e conectividade são uns dos maiores desafios para o meio rural atualmente, seja para o universo do agronegócio, seja para os pequenos produtores rurais.

Nesse sentido, uma nova forma de interação entre o rural e o urbano resulta da aproximação das cadeias produtivas entre quem produz e quem consome e o papel da comunicação nesse processo torna-se evidente na medida em que a mesma serve como vetor para essa interação de iniciativas, seja como facilitadora dos processos, seja como forma de geração de mais renda, mais empregos e, conseqüentemente, de mais organização e permanência das famílias no meio rural. Utilizar os recursos audiovisuais resultantes de uma experiência empírica de produção documental permitiu, de certa forma, uma iniciativa importante de demonstrar o trabalho realizado pelos agricultores familiares, bem como de valorizar o saber/fazer campesino, que, muitas vezes, acaba não ganhando o devido destaque frente a uma economia predominada pelas produções globalizadas e em larga escala.

## O município de São Borja, pano de fundo deste estudo, na região da Fronteira

Oeste do Estado do Rio Grande do Sul, possui aproximadamente 61.671 habitantes, sendo que 55.138 (89,4 %) vivem no meio urbano e 6.533 (10,59 %) residem no meio rural. Tem sua principal matriz produtiva alicerçada no agronegócio, com destaque para a produção de arroz, soja e milho e a pecuária bovina.

O Serviço de Apoio às Pequenas Empresas do Rio Grande do Sul (SEBRAE (RS)) realizou um estudo denominado Perfil das Cidades Gaúchas publicado em 2019, onde apresenta uma série de dados econômicos, dentre os quais algumas

características da atividade agropecuária no município de São Borja. De acordo com o estudo, a produção do agronegócio domina o cenário rural, sendo que, de um total de 121.525 hectares plantados em 2016, 49,4 % foram destinados à soja, 36,2 % ao arroz, 11,1% ao trigo e 3,3 ao milho (SEBRAE (RS), 2019). Esses dados demonstram a supremacia dos grandes produtores de grãos frente aos esforços e persistência do agricultor familiar em permanecer produzindo e residindo no campo.

Então, buscando retratar esse grupo de trabalhadores, como primeiro passo tornou-se imprescindível entender como os agricultores familiares do município de São Borja desenvolviam suas atividades profissionais e de subsistência diante de um cenário dominado pelos grandes empresários do agronegócio.

Para tanto, esta pesquisa foi desenvolvida junto a quatro núcleos familiares do município de São Borja que pertencem à atividade da agricultura familiar, as quais foram escolhidas levando em consideração quatro critérios distintos, sendo eles: (1); enquadrar-se como agricultor familiar (tamanho da propriedade), conforme os critérios do Ministério da Agricultura<sup>2</sup>. (2); localização geográfica na área rural do município de São Borja, contemplando distintas regiões. (3); tipo de atividade desenvolvida na propriedade rural, buscando atividades distintas e (4); a comunicabilidade dos personagens.

Através da abordagem de inspiração antropológica, utilizando-se do recurso metodológico da etnografia como forma de interação e imersão no contexto da agricultura familiar, e, sobretudo, sob a prática da observação participante. Instrumentalizando-os para que os próprios agricultores familiares, de fato, construíssem os conteúdos e as narrativas fílmicas, seja pelo registro de imagens em movimentos (vídeo), levantamento fotográfico, entrevistas (sonoras), trilha sonora, histórias, personagens, seja pela escolha de enfoques específicos.

Essa iniciativa, significou a possibilidade de expressão de sentidos, de capacidades de ampliação da inteligência criativa dos sujeitos envolvidos e do desenvolvimento de processos de aprendizagem coletiva e de saberes. Dessa forma, foi possível a produção de um documentário intitulado de “Observando a Agricultura Familiar: entender e valorizar o saber/fazer campestre”<sup>3</sup>. Essa produção conta com cinco episódios que dão forma a uma série, sendo que o

---

<sup>2</sup> Ministério da Agricultura: Lei 11.326/2004 - Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Critérios: 1) Atividade profissional do meio rural; 2) Área de terra de até quatro módulos fiscais; 3) Mão de obra da própria família; 4) Principal renda familiar ter origem na propriedade (BRASIL, 2004). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Dm6Q9k-dlzE>.



Episódio 1, com 38 minutos, destaca os conceitos de “rurbanidade” e “virada da qualidade”. Nos episódios dois, três, quatro e cinco são destacados o *saber/fazer* das quatro famílias de forma específica, sendo elas: Agroindústria Keli’tutes, Arte em Lã, Agroindústria Santa Rita e o agricultor familiar Felipe dos Santos.

O documentário apresenta, ainda, a participação do professor Dr. Sérgio Schneider – Universidade Federal do Rio Grande do Sul e do professor Dr. Gustavo Cimadevilla – Universidad Nacional de Río Cuarto de Córdoba (AR), que trazem uma discussão acadêmica acerca da temática abordada no documentário.

Em tempo, vale destacar que esse estudo procura focar no seguinte problemática: “como a produção do documentário audiovisual se relaciona aos processos de transformação da cadeia produtiva local da agricultura familiar desse público estudado?”

Sendo assim, o objetivo geral é: “verificar como um produto audiovisual, do gênero documentário, relaciona-se com os aspectos do universo da agricultura familiar do município de São Borja (RS).”

Para atingir esse objetivo, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar os processos de produção do documentário Observando a Agricultura Familiar: entender e valorizar o saber/fazer campesino;
- a) Avaliar os resultados obtidos com o levantamento das informações através das entrevistas com os agricultores familiares e da observação do seu cotidiano;
- b) Compreender como a comunicação, através do audiovisual, pode contribuir na valorização e reconhecimento dos agricultores familiares inseridos nessa cadeia produtiva local.

## **Desenvolvimento: desafios da conectividade no campo**

Este estudo ocupou-se em acompanhar o dia a dia de quatro núcleos de agricultores familiares residentes em quatro localidades distintas ao redor do município de São Borja (RS). Dessas quatro famílias, foi possível observar que três delas estão conectadas às novas tecnologias de comunicação via redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas (internet móvel), utilizando esses recursos não só para a informação, diversão e entretenimento, mas como ferramentas de interação com o meio urbano, de comercialização de seus produtos e divulgação de seus trabalhos.

Essa atividade revela que o meio rural está especialmente conectado e integrado às novas TICs e, justamente, nessa construção de redes de cooperação e

conectividade que se percebe a perspectiva multicultural da qual se refere Canclini (1995). Isso demonstra que essa convergência para a virtualização, já relatadas por Canclini (1995) e outros pensadores da sociedade moderna, está sendo praticada e absorvida também pelos agricultores familiares pesquisados, pois os mesmos evidenciam que, de fato, entenderam que essa atitude de conectividade, interação e uso de recursos digitais é possível, necessário e de fácil operação.

## Comunicação Audiovisual como Indústria Criativa

Os avanços que ocorreram no campo da comunicação social nas últimas décadas, seja nos aspectos tecnológicos, seja nas pesquisas científicas, demonstram a maturidade que essa área do conhecimento atingiu. A sociedade digitalizada necessita de um novo campo fértil do conhecimento que integre a comunicação com as inovações, sobretudo a ampliação das iniciativas criativas e midiáticas (informação e comunicação) (SOUZA; SILVA, 2016).

Souza e Silva (2016) apresentam uma reflexão que fortalece essa perspectiva da relação entre a comunicação e os setores/atividades criativas, chamadas de indústrias criativas:

Deste modo, a contemporaneidade põe em evidência a potencialização das práticas criativas e culturais. Tais práticas articuladas pela dinâmica social estabelecida por questões econômicas, políticas e tecnológicas, se estabelecem nas ações individuais e na constituição e existência de organizações e instituições. [...] Nessa perspectiva a comunicação é posta como constituinte dos setores criativos e culturais (a publicidade, as mídias digitais, o audiovisual, dentre outros), ou como elemento estratégico e instrumental (SOUZA; SILVA, 2016, p. 2).

Ou seja, é justamente nessa perspectiva de integração entre a comunicação e as indústrias criativas (pertencentes ao conceito maior de economia criativa) que se identifica a necessidade de reflexão sobre essa temática, implicando em definições conceituais atualizadas sobre a comunicação e as suas estratégias no âmbito da indústria criativa. Da mesma forma que há dificuldade em definir conceitos únicos e fechados de comunicação, cultura e sociedade, também há com a criatividade.

Na tentativa de conceituar economia criativa, Florida (2011) apoia-se na expressão “*ethos*”, no seu sentido como estudo e definição dos costumes sociais vigentes e, especialmente, apoia-se na expressão “criativo”, fazendo a ligação

com o comportamento, com a cultura e com os valores inventivos e inovadores característicos de uma determinada coletividade, ou seja, o “*ethos criativo*”. A subjetividade (criativa) é algo inerente a essa prática e a valorização desses aspectos intangíveis é algo que contribui para a configuração de diferenciais competitivos em diferentes níveis.

## Documentário como forma de expressão do saber/fazer campesino

Antes mesmo de Cristo nascer, Confúcio (551 a.C.-479 a.C.) já havia dito que “uma imagem vale mais que mil palavras”, referindo-se acerca do poder que a imagem tinha para expressar fatos, coisas e sentimentos. Essa máxima popular provoca a reflexão sobre o quão importante é o poder da imagem e, de fato, demonstra a força e a relevância que uma ou várias imagens têm de contar histórias, revelar enredos, denunciar contextos e/ou narrar acontecimentos.

Nesse sentido, na produção do documentário *Observando a Agricultura Familiar*: entender e valorizar o saber/fazer campesino houve, de fato, uma preocupação com a composição fotográfica e sequencial de suas imagens, uma vez que se procura abordar a paisagem e suas especificidades destacando características da geografia, da fauna, da flora, bem como de aspectos que definem o meio rural. Entretanto, para que seja possível aprofundar acerca das características deste produto desenvolvido, é importante primeiramente discutir sobre as próprias características do audiovisual enquanto produto de comunicação, essencialmente no que diz respeito ao seu discurso fílmico, compreendendo seus diferentes aspectos.

Para Puccini (2009) o discurso do filme documentário tem por característica sustentar-se por ocorrências do real, isto é, trata efetivamente daquilo que aconteceu, antes ou durante as filmagens, e não daquilo que poderia ter acontecido, como no caso do discurso narrativo ficcional. Essa aproximação do documentário com o real resulta na fixação de seus procedimentos essenciais de construção na busca pela legitimidade, veracidade e credibilidade.

## A Mistura do Rural e do Urbano: alguns aspectos da rurbanidade

Através das vivências experienciadas na produção do documentário, verificou-se que aplicativos de mensagens instantâneas, redes sociais e plataformas digitais são, de fato, uma realidade na maioria dos núcleos familiares urbanos e também do meio rural. Ou seja, a exigência de uma ação que opera as novas

tecnologias de comunicação dá-se efetivamente sob os aspectos pessoais e profissionais também no meio rural, representando uma reconfiguração da própria ruralidade, identidade e memória. Uma verdadeira transformação como destacam Guerin, Deponti e Felippi (2019):

Essas transformações incluíram inovações tecnológicas, do ponto de vista produtivo; facilidade dos meios de transporte; diminuição no número de pessoas que trabalham com a agricultura; êxodo rural e diminuição significativa da população rural; aumento de atividades não agrícolas; oferta de serviços tradicionalmente urbanos no rural. Nessa lista, também está incluída a inserção de tecnologias de informação e comunicação (TICs), que proporcionaram uma outra configuração desse espaço (GUERIN; DEPONTI; FELIPPI, 2019, p. 32).

Ainda nessa linha de pensamento, Cimadevilla (2009) um conceito que pode explicar com propriedade a inter-relação desses dois universos acaba por reunir dois vocábulos, ou seja, a mistura do rural e o urbano resultando no termo “rurbano”. Conceito este que foi proposto há mais de meio século pelo sociólogo norte-americano Charles Josiah Galpin (1864-1947) e sobre o qual Cimadevilla (2009) estrutura suas reflexões sobre a sociedade contemporânea. Nesse sentido, o autor entende que, em muitos aspectos, o rural e urbano misturam-se e que muitas realidades não podem ser pensadas exclusivamente como urbanas, mas também não podem ser pensadas como rurais, mas, ao contrário disso, devem ser pensadas como uma síntese disso, ou seja, como realidades “rurbanas” (CIMADEVILLA, 2009).

## **Metodologia: Imersão no Campo de Pesquisa a Partir da Inspiração Etnográfica**

A primeira fase diz respeito à definição do objeto de estudo, do contexto e do processo que seria desenvolvido. Isto é, nessa fase a pesquisa delimitou-se à intenção de trabalhar a temática da agricultura familiar e o contexto socioeconômico dessa atividade na região específica do Estado do Rio Grande do Sul. Em relação ao método utilizado, destaca-se o levantamento teórico bibliográfico, bem como, a observação participante através de uma imersão nesse universo (participação em eventos, seminários e “dias de campo” promovidos pela EMATER/ASCAR São Borja (RS)), possibilitando estreitar laços de convivência e confiança, em uma perspectiva etnográfica.

## A pesquisa é o percurso

Já o segundo momento, refere-se à análise, reflexão e entendimento das temáticas que emergiram através da observação participante e a etnografia. Sob a perspectiva de Bachelard o próprio percurso da pesquisa se torna o método de análise do objeto de estudo. Frente a isso, é possível afirmar que a aplicabilidade da pesquisa torna-se relevante e evidente justamente na construção do produto documentário que foi realizado junto a essas famílias, pois foi essa produção fílmica que, de fato, estabeleceu-se como um instrumento metodológico. Esse método apresentou-se eficaz para que fosse possível atingir os objetivos propostos por este trabalho. Blaunde (2015) reflete, assim, acerca da perspectiva de Bachelard sobre os métodos:

Nesta perspectiva, Bachelard mostra que as metodologias tão diversas, tão móveis nas várias ciências, dependem mesmo assim de “um método inicial, de um método geral que deve instruir todo o conhecimento, que deve tratar todos os objectos da mesma maneira. Desta forma, uma tese como a nossa que considera o conhecimento como uma evolução do espírito, que aceita variações concernentes à unidade e à perpetuidade do eu penso deve perturbar o filósofo” (BACHELARD, *op. cit.*, p. 10). É nesta tese que Bachelard entende a filosofia do conhecimento científico, como uma “filosofia aberta” (BLAUNDE, 2015, p. 9).

Em termos práticos, teve-se uma estrutura prévia inicial já planejada de como seria desenvolvida a pesquisa e os métodos utilizados, porém foi próprio fazer da pesquisa junto ao contexto das famílias é que se constituiu a metodologia aberta nesta pesquisa.

## Considerações Finais

Este trabalho de pesquisa procurou aliar o documentário audiovisual e a atividade criativa com a agricultura familiar no município de São Borja (RS). Propondo-se a promover um diálogo interdisciplinar entre esses três temas distintos, porém, aqui, interligados: a agricultura familiar, o audiovisual e a comunicação como indústria criativa.

Quanto aos resultados, os mesmos foram passíveis de mensuração, uma vez que se obtiveram mais de duas mil visualizações entre os cinco episódios do documentário em 24 meses de disponibilidade na plataforma de vídeos YouTube.

Além desses dados quantitativos, também é possível elencar resultados qualitativos, os quais foram observados nas manifestações e compartilhamentos sobre o documentário produzido, além de outras interações que não foram possíveis de se registrar, permitindo ter uma avaliação positiva do produto realizado.

É possível destacar mais um elemento que o produto desenvolvido apresentou, no sentido de satisfazer a problemática teórica proposta, que foi além do reconhecimento do trabalho do agricultor familiar, o seu conhecimento dos personagens por outros indivíduos. Isto é, foi através do material produzido através deste estudo que muitas pessoas, genericamente, descobriram a existência do Sr. Felipe dos Santos, da Kelin Oliveira, da Família Comim e da artesã Ernestina Martins. Foi através do acesso ao documentário, que esse público teve acesso às reflexões que foram propostas na narrativa, como a preocupação com o meio ambiente, a rurbanidade, os problemas e dificuldades dos pequenos agricultores diante do *agrobusiness*, bem como os pontos positivos, divulgando os produtos que são produzidos e comercializados de forma artesanal, orgânica e específica.

Dessa forma, pode-se afirmar que o trabalho atingiu os objetivos propostos. As possibilidades são muitas porque muitos são os caminhos que podem ser desenvolvidos, tendo em vista inclusive a proposta de políticas públicas mais engajadas e realmente aplicável a esse público. Essas novas gerações de agricultores estão, de fato, atentas às novas possibilidades que surgem da modernização, da conectividade e das novas tecnologias digitais disponíveis. A sociedade, o mercado e os governantes devem estar atentos a essas transformações que vive a sociedade atual.

O homem do campo, *“aquele que fala com Deus”*, também utiliza *smartphone*. Engana-se quem acredita que o homem rural esteja desconectado e à margem dos avanços tecnológicos, a margem das questões econômicas e das políticas públicas. Em sua grande maioria, estão utilizando e consumindo as novas tecnologias, estão atentos ao mercado globalizado e fiscalizadores dos seus governantes, constituindo-se assim, em sujeitos de seu tempo.

## Referências

BLAUNDE, Jose. Filosofia das ciências na perspectiva bachelardiana. **Enciclopédia**, Pelotas, v. 3, p. 05-17, inv. 2015. Disponível em: [periodicos.ufpel.edu.br/index.php/article/download](http://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/article/download). Acesso em: 10 nov. 2020.

BRASIL. Lei n. 11.326, de 24 de julho de 1996. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm). Acesso em: 8 maio 2019.

CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995.

CIMADEVILLA, Gustavo; CARNIGLIA, Edgardo (org.). **Relatos sobre la rurbanidad**. Universidad Nacional de Río Cuarto. Río Cuarto (AR): *s.l.*, 2009. Disponível em: <https://www.comunicacionyrurbanidad.org/wp-content/uploads/2018/03/RELATOS SOBRE-LA-RURBANIDAD.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

FLORIDA, Richard. **A ascensão da classe criativa**. Tradução: Ana Luiza Lopes. Porto Alegre: L&PM, 2011.

GUERIN, Yhevelin Serrano; DEPONTI, Cidonea Machado; FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan. Novos olhares sobre a ruralidade. *In*: FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan *et al.* (orgs.). **As tecnologias de comunicação no cotidiano de famílias rurais: (re)configurações de uma ruralidade**. Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2019.

OBSERVANDO a agricultura familiar: entender e valorizar o saber/fazer campestre. Produção: Sáryon da Costa Azevedo. São Borja, 2019. 1 DVD.

PUCCINI, Sérgio. **Roteiro de documentário: da pré-produção à pós-produção**. Campinas, SP: Papirus, 2009.

SOUZA, Laura Oliveira; SILVA, Marcela Guimarães. A comunicação como instrumento da indústria criativa. *In*: ENCONTRO MISSIONEIRO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES EM CULTURA - EMICULT, 2., 25-26 ago. 2016. v. 2, p. 1-15.

SEBRAE. **Perfil das cidades gaúchas: 2019**. São Borja. Porto Alegre: Sebrae (RS), 2019. Disponível em: [http://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil\\_Cidades\\_Gauchas\\_Sao\\_Borja.pdf](http://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas_Sao_Borja.pdf). Acesso em: 15 maio 2019.



## AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OS ANIMAIS EM SITUAÇÃO DE ABANDONO

Graciane Pedó Nunes<sup>1</sup>

**RESUMO:** A presente revisão bibliográfica pretende abordar as possíveis políticas públicas para animais em situação de rua. O presente trabalho versa sobre as políticas públicas para animais em situação de rua nas municipalidades. Para alcançar o objetivo do estudo em tela, utiliza-se o método bibliográfico, sendo a investigação caracterizada como uma pesquisa exploratória. No presente trabalho pretendeu-se a utilização dos artigos mais citados nos trabalhos que restaram publicados de 2012 a 2021, com a referida temática nas plataformas Scielo e Dimensions.

**PALAVRAS-CHAVE:** Animais; Políticas Públicas; Direitos; Posse responsável.

### Introdução

A convivência entre os seres humanos e os animais acontece desde a pré-história, quando o homem começou a domesticá-los; desde então o vínculo entre ambos só aumentou (RIBEIRO, SILVA, 2018). Dessa forma, criou-se um vínculo entre o homem e alguns animais, sendo estes considerados atualmente integrantes do novo modelo familiar. A legislação exige que os tutores tenham um cuidado especial com os seus animais de estimação, consubstanciada em uma guarda

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação Políticas Públicas. Universidade Federal do Pampa. UNIPAMPA São Borja-RS. Bacharela em Direito pelas Faculdades Integradas Machado de Assis. Correio eletrônico: [gracianenunes.aluno@unipampa.edu.br](mailto:gracianenunes.aluno@unipampa.edu.br)



responsável, já que tais seres vivos precisam da intervenção humana para ter as suas necessidades e direitos atendidos (JORGE *et al.*, 2018).

Nesse sentido, sabe-se que não existem diferenças fundamentais entre o homem e os animais nas suas faculdades mentais; os animais, assim como os homens, demonstram sentir. Com efeito, devido à grande procura por animais de estimação, também ocorre o fenômeno da superpopulação de animais abandonados nas ruas, visto que muitas pessoas são irresponsáveis e abandonam seus animais, o que, também, ocasiona a disseminação de doenças, agressões por mordedura e maus tratos, revelando grande preocupação em relação à saúde pública (JORGE *et al.*, 2018).

A presente revisão bibliográfica pretende abordar as possíveis políticas públicas para solucionar o problema público acerca dos animais em situação de abandono nas ruas dos municípios. Para alcançar o objetivo do estudo em tela, utiliza-se o método bibliográfico, sendo a investigação caracterizada como uma pesquisa exploratória.

## Revisão de Literatura

A presença de animais domésticos cresceu na mesma proporção que os animais em situação de abandono. Tais animais, conceitualmente, são aqueles que não possuem responsáveis e que vivem pelas ruas das cidades. Muitos dos municípios brasileiros enfrentam problemas envolvendo animais em situação de abandono. A necessidade de controle da população de cães e gatos abandonados nas ruas justifica-se pelo fato de que esses animais trazem e sofrem uma série de problemas, incluindo-se aí questões do cunho da saúde coletiva, de problemas ambientais e de maus-tratos (ANDRADE; SANTOS, 2019).

Dessa forma, a proteção dos animais e do meio ambiente é um fenômeno a ser debatido pelos agentes sociais e pelo Estado, porquanto encontra intersecção com outros temas de envergadura socioambiental. Os cães, gatos, entre outros, assim como os demais animais, fazem parte do meio ambiente e merecem proteção e atenção da sociedade. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizou, em 2013, a Pesquisa Nacional de Saúde (PNS 2013) e apontou que 44,3 % dos domicílios do país possuíam pelo menos um cachorro. Desse modo, a população de cachorros em domicílios brasileiros era de 52,2 milhões na época da pesquisa (ANDRADE; SANTOS, 2019).

Devido às diversas lutas em prol da causa animal, alguns decretos e leis foram criados a fim de consolidar medidas que pudessem ser cumpridas para

a efetivação de direitos dos animais. A própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, inciso VII, diz que cabe ao poder público proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies e submetam os animais a crueldade (ANDRADE; SANTOS, 2019).

Nessa perspectiva, entre as normativas existentes tem-se a Declaração Universal dos Direitos dos Animais, que, em 1978, foi proclamada e publicizada pela UNESCO, com a finalidade de estabelecer parâmetros jurídicos internacionais no que diz respeito à proteção dos animais. Esse documento é composto por 14 artigos, reconhecendo que todos os animais são iguais e possuem direitos, principalmente a vida e a dignidade. Ressalta-se ainda a importância de todos os seres para que exista harmonia entre o meio ambiente e os seres humanos (JORGE *et. al.*, 2018).

Aliando-se a isso, elucida-se que a defesa do meio ambiente configura-se, notadamente, como competência comum imbuída a todos os entes federados, em decorrência da relevância desse bem jurídico de essencialidade transindividual. Repisa-se que o texto constitucional aborda uma forma de cooperação dos entes federativos para promover e realizar as tarefas insculpidas na Constituição, com o condão de observar as leis já publicadas e em vigência e executar, ademais, as políticas públicas ambientais formuladas pelo Estado. O Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou que o Poder Judiciário pode implantar políticas públicas por se tratar de garantia fundamental. Cita-se, por exemplo, o artigo 13, inciso I, da CF/88 para afirmar que é de competência do município a guarda de animais domésticos abandonados (ANDRADE; SANTOS, 2019).

Portanto, devido à responsabilidade do Estado, que, nesse caso, é objetiva, como leciona o artigo 37, § 6º da Constituição Federal, todas as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado que prestam serviços públicos respondem pelos danos causados a terceiros. Tanto a Constituição Federal, como a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), com fundamento na teoria do risco integral, que pressupõe uma responsabilidade ampla, consigna que a responsabilidade civil do Estado pelo dano ambiental é extracontratual, solidária e objetiva. O município é responsável pelas condutas praticadas pelos seus representantes e, em casos de animais abandonados nas ruas, o município tem o dever de guardá-los e protegê-los, pois pode vir a sofrer as sanções caso não atue de forma a proteger e prestar auxílio aos animais abandonados (ANDRADE; SANTOS, 2019).

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), por algum tempo houve a eliminação de animais por meio da eutanásia pelo Poder Público em muitos locais.

Acreditava-se que, controlando a reprodução destes animais, conseguiria-se a guarda responsável por parte da população e o almejado controle da densidade populacional. A medida não resultou na redução considerável na densidade populacional, dessa forma, restou substituída pela esterilização em massas dos cães e gatos, que é uma das medidas mais usuais atualmente. Ainda, segundo a Sociedade Mundial de Proteção Animal (2017), estima-se que 75 % dos cães no mundo vivem abandonados nas ruas (CASTELO; REZENDE; ALMEIDA, 2021).

Nessa seara, as parcerias público-privadas podem ser a solução com menor custo para os governos, porquanto podem resultar em maior eficiência, visto que beneficia um número maior de pessoas. Ainda, os recursos empregados para a consolidação de políticas públicas podem ser procedentes do Fundo Municipal do Meio Ambiente, podendo ser aplicados em cirurgias, microchipes e em campanhas para a guarda responsável. A parceria entre os atores sociais pode levar a políticas públicas que tratam também do destino e controle de animais domésticos (CASTELO; REZENDE; ALMEIDA, 2021). Acerca da problemática:

A fim de monitorar os riscos à saúde pública e ao meio ambiente é necessária a participação ativa de diferentes órgãos do poder público e de segmentos sociais. A intersecção com as diversas áreas de conhecimento permite desenvolver avaliações precisas que identifiquem os fatores de risco, suas causas e os métodos a serem implantados para restabelecer padrões e restaurar danos constatados. A comunidade deve participar do estabelecimento das prioridades identificadas, por serem de interesse geral, e do planejamento das ações, oferecendo alternativas para a inserção de métodos novos de trabalho, apoiados em programas educativos permanentes de manejo e manutenção de animais no meio ambiente (LEAL, 2021, p. 24).

Desde 2017, a OMS tem alertado quanto às consequências que os animais domésticos podem trazer à vida em sociedade. É necessário pensar em legislações, fiscalização e recursos necessários para o convívio saudável entre animais e humanos nas cidades. Além de esterilizações, outros investimentos podem ser realizados, como a implantação de microchips no controle e coleta de informações. Tal estratégia tem o intuito de coletar informações de seus tutores para coibir o abandono. Segundo a ABRACHIP (2017), no Brasil existem 132,4 milhões de animais domésticos que receberam chips. Os dados coletados revelaram a existência de 323,134 mil animais. Acredita-se que existam aproximadamente 90 milhões de animais abandonados no Brasil, entre cães e gatos (CASTELO; REZENDE; ALMEIDA, 2021).

Verifica-se que políticas públicas voltadas à saúde humana e ao bem-estar animal não são prioridade do Estado em todas as esferas de governo, principalmente em âmbito Municipal. Tanto é que, para elaborar uma política pública, é necessário definir quem decide qual a política pública, quando implementá-la, que consequências existirão e para quem será feita (CASTELO; REZENDE; ALMEIDA, 2021). Nesse sentido:

[...] As políticas públicas surgem nos Estados Unidos como área de conhecimento e disciplina acadêmica, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos, diferenciando-se da tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que estavam concentradas na análise do Estado e suas instituições. Assim, na Europa, a área de política pública começa como um desdobramento de trabalhos baseados em teorias sobre o papel do Estado e do governo, produtor, por excelência, de políticas públicas (FROTA, JUSTEN, 2017, p. 2).

As políticas públicas refletem na economia e fundamentam as relações entre Estado, política, economia e sociedade, bem como é o campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação, propõe análises e mudanças. A elaboração de políticas públicas são ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2005). Com efeito, os ciclos constituem-se das seguintes etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, execução e avaliação (FROTA, JUSTEN *apud* SOUZA, 2017).

Algumas políticas públicas que podem ser adotadas pelos municípios acerca dos animais em situação de vulnerabilidade são: a busca pela conscientização da população acerca da responsabilidade da guarda dos animais por meio de campanhas; a instituição de um sistema de cadastramento de animais no município; a fomentação de ações para a adoção responsável de animais abandonados; as instituições de mecanismos de coerção e de fiscalização das ações dos cidadãos em relação aos seus animais, através de arcabouço legal específico e ou fazendo-se cumprir a legislação sobre o tema; o estabelecimento de critérios para a comercialização e o trânsito de animais na cidade em ações planejadas com a iniciativa privada; a elaboração e desenvolvimento de projetos de investigação em parceria com instituições de ensino, pesquisa e de proteção aos animais para a busca de alternativas ao controle populacional da fauna na cidade, entre outros (GARCIA, CALDERÓN, FERREIRA, 2012).

Para lidar com essa situação, são necessárias diversas estratégias, inclusive com abordagem que facilite a capacitação da comunidade e objetive as mudanças na situação dos cidadãos que exigem por mudanças. O desenvolvimento de estratégias de trabalho participativas e intersetoriais é de fundamental importância para a promoção da responsabilidade social da comunidade pelo controle das populações animais (GARCIA, CALDERÓN, FERREIRA, 2012).

Desse modo, verifica-se que é responsabilidade do poder público desenvolver campanhas educativas acerca da compra ou adoção de animais, cadastro público dos animais com informações individuais de cada animal, campanha de esterilização abrangente estipulando baixo preço ou até mesmo, quando puder, de forma gratuita para as pessoas de baixa renda, com a integração das três esferas do poder Público e o que é estabelecido pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) (ANDRADE; SANTOS, 2019).

Assim, a gestão ambiental descentralizada em nível local é importante para ampliação da participação popular na tomada de decisão do gestor público. São nos municípios que as autoridades estão mais próximas da população, dos problemas cotidianos da população, o que otimiza a participação da sociedade e a solução dos problemas públicos ambientais. O Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) integrante do Sistema Nacional e Estadual de Meio Ambiente SISNAMA e SISEMA é o conjunto de órgãos e entidades responsáveis pela preservação, conservação, proteção, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente e uso adequado dos recursos ambientais do Município (ÁVILA; MALHEIROS, 2012).

A criação de um Sistema Municipal de Meio Ambiente, a criação de normas e órgãos ambientais municipais, o Conselho e um Fundo Municipal de Meio Ambiente são muito importantes para que o desenvolvimento de políticas ambientais sejam efetivas. A demanda ambiental precisa de apoio político e social de vários órgãos públicos e autoridades públicas, para que seja possível a concretização das políticas ambientais no âmbito municipal, envolvendo, dessa forma, diretamente o Gabinete do Prefeito, as diversas secretarias e órgãos municipais, a Câmara Municipal, os juízes, promotores, delegados e lideranças ambientais e da sociedade civil (ÁVILA; MALHEIROS, 2012).

Nesse sentido, deve-se reconhecer a interação entre as questões ambientais e as diversas políticas públicas urbanas e rurais e, desta forma, avançar na introdução da variável ambiental nos sistemas locais de planejamento e na execução de políticas de desenvolvimento do Município, construindo mecanismos que levem à sustentabilidade, o que pode ser feito no contexto do SISMUMA. É essencial que a dimensão ambiental, dada sua complexidade, permeie os diversos setores

da administração municipal, evitando uma visão fragmentada e setorializada do assunto. Ainda, para se ampliar a eficácia de políticas, especialmente no contexto da sustentabilidade, os esforços devem ser direcionados à capacitação institucional voltada ao fortalecimento da avaliação e abordagem de questões cruciais, como aquelas relacionadas a escolhas entre políticas alternativas e a modalidades de implementação entre as opções de desenvolvimento, baseadas no entendimento das potencialidades e limitações do meio ambiente (ÁVILA; MALHEIROS, 2012).

O Fundo Municipal do Meio Ambiente é responsável pela captação e pelo gerenciamento dos recursos financeiros alocados para o meio ambiente nos municípios, e tem como objetivo financiar planos, programas, projetos e ações de iniciativas públicas e privadas, uso racional e sustentável dos recursos naturais, controle, fiscalização, defesa e recuperação do meio ambiente e a educação ambiental. O fundo precisa ser criado por legislação específica, de forma a permitir melhor gerenciamento da arrecadação obtida com a aplicação da legislação ambiental, tais como dotação orçamentária específica, valores arrecadados através de instrumentos econômicos, de multas aplicadas, da cobrança de taxas pelo licenciamento ambiental e saldos resultantes de contribuições, convênios e doações, ou proveniente de contratos com instituições e fundos, sejam privados, estaduais, federais e internacionais, e de outros recursos que, pela sua natureza, possam ser destinados a esse fim (ÁVILA; MALHEIROS, 2012).

Dessa forma, faz-se necessário que o município tenha envolvimento na temática ambiental para que possa enfrentar todos os conflitos oriundos da tomada de decisão a respeito de um tema tão abrangente e complexo como a seara ambiental. Ainda, é importante capacitar os servidores para enfrentar o problema, sendo essencial para a devida consecução das tarefas e dos objetivos propostos pelo ente municipal na área ambiental.

## Considerações Finais

O presente trabalho abordou os aspectos que vêm à baila com a problemática acerca dos animais em situação de rua na atualidade. O fenômeno tem referencial bibliográfico no país, bem como mundialmente, visto que o abandono de animais é um problema atual devido à urbanização das cidades. Desde que o homem passou a compartilhar o espaço doméstico com animais ocorreu, também, o abandono desses animais por parte dos seres humanos, que pelos mais diversos motivos praticam tamanha crueldade.

É importante que o poder público crie políticas públicas para prevenir o problema, além de estabelecer providências de ordem prática para resolver a problemática. A conscientização da sociedade, por meio de palestras educativas nas escolas, bem como da sociedade em geral nos meios de comunicação, acerca das consequências da adoção, compra e abandono de animais, tanto de ordem penal, quanto de saúde pública, são imprescindíveis para a dissolução do problema público em tela.

Desse modo, faz-se preponderante a instituição de políticas públicas que visem conscientizar a comunidade acerca do abandono de animais, com a edição de lei municipal para regulamentar esse tema e para a criação de canil e gatil municipal, a fim de retirar os animais da situação de risco e abandono. Além disso, o poder público deve manejar providências para criar e manter comedouros e bebedouros espalhados pela cidade para que os animais em situações de rua possam se alimentar, incluindo a possibilidade de firmar convênios com clínicas veterinárias e médicos veterinários. Além disso, deve-se efetivar a promoção de campanhas de controle populacional através de esterilização para pessoas de baixa renda, bem como campanhas que tenham como objetivo a educação ambiental nas escolas e nos meios de comunicação local para a população em geral.

A própria Constituição Federal (1988) refere que se deve construir um saber ambiental voltado para os valores éticos no convívio com o meio ambiente, de modo que os seres humanos são responsáveis pelos danos ambientais. Ainda, é muito importante que o tema seja discutido no ensino básico para que as crianças e os jovens criem consciência ambiental desde a tenra idade.

A partir de todo o exposto, elucida-se que o Estado Democrático de Direito deve ser protetor dos bens jurídicos ambientais e garantir o direito ao meio ambiente equilibrado e saudável às hodiernas e próximas gerações. As normas constitucionais estabelecidas na Carta Política, que se consubstanciam em princípios estruturantes de um Estado de Direito Ambiental, reconhecidas nacional e internacionalmente, podem ocasionar uma concretização particularmente centrada nos critérios de ponderação e de otimização dos interesses ambientais e ecológicos.

## Referências

ANDRADE, Adrielli dos Santos Oliveira. SANTOS, Aline Passos. A Responsabilidade Civil do Município de Santo Antônio de Jesus (BA) em Relação aos Animais Domésticos Abandonados. *Textura, Governador Mangabeira (BA)*, v. 13, n. 21, p. 15-28, jan.-jun., 2019.

ÁVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, p. 33-47, 2012.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento Governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. Quanta: São Paulo, 2020.

CASTELO, Beatriz Alcantara, REZENDE, Denis Alcides; ALMEIDA, Giovana Goretti Feijó de. Gestão do controle de cães e cidade digital estratégica: caso de Curitiba. **COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional - Faccat**, Taquara (RS), v. 18, n. 1, p. 31-50, jan.-mar. 2021.

FROTA, Mariângela Brum; JUSTEN, Andréia Fröhlich. Planejamento e Políticas Públicas: apontamentos sobre as limitações em países em desenvolvimento. *In*: SIMPÓSIO IBEROAMERICANO EM COMÉRCIO INTERNACIONAL, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL, 8., 2017. **Anais...**

GARCIA, Rita de Cassia Maria; CALDERÓN, Néstor; FERREIRA, Fernando. Consolidação de Diretrizes Internacionais de manejo de populações caninas em áreas urbanas e propostas de indicadores para seu gerenciamento. **Revista Panam Salud Pública**, n. 32, p. 140-144, 2012.

JORGE, Sheila Souza; BARBOSA, Maria José Baptista; WOSIACKI, Sheila Rezler; FERRANTE, Marcos. Guarda Responsável de Animais: conceitos, ações e políticas públicas. **Enciclopédia Biosfera**, Goiânia: Centro Científico Conhecer, s.d. v. 15, n. 28, p. 578-594.

LEAL, Janaina de Fatima Rodrigues. Parceria da Gestão Pública e do Terceiro Setor nas Políticas Públicas de Proteção Animal. **Administração Contemporânea**, Ponta Grossa (PR), v. 4, p. 19-31, 2021.

RIBEIRO, Thalessa dos Santos; SILVA, Camila Vieira da. Aspectos relacionados ao abandono de animais domésticos no Brasil. *In*: CONGRESSO MULTIDISCIPLINAR, 2018. **Anais eletrônicos...** 2018. Disponível em: <http://www.fap.com.br/anais/congresso-multidisciplinar-2018/comunicacao-oral/021.pdf>. Acesso em: 01. set. 2021.





## A UNIPAMPA NA METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL

Liliane Lencina dos Santos<sup>1</sup>  
Angela Quintanilha Gomes<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este trabalho traz o estudo do processo de criação e implementação da Unipampa no Estado do Rio Grande do Sul. A universidade possui característica *multicampi*, está distribuída ao longo da metade sul gaúcha, com Foro na cidade de Bagé e mais nove municípios. O objetivo principal deste estudo é compreender os fatores que levaram ao processo de criação da Unipampa na mesorregião metade sul do Estado do Rio Grande do Sul e como isso se deu. A pergunta que vai guiar esta pesquisa será a seguinte: De que forma e com qual finalidade a Unipampa chegou na metade sul do Rio Grande do Sul? Para isso são coletadas fontes bibliográficas e documentais. Para a análise é utilizada a técnica de análise de conteúdo. A instituição de ensino superior federal chegou em uma região marcada por baixos indicadores socioeconômicos e carente dessa modalidade de ensino, nasce com o propósito de auxiliar no atendimento das demandas da sociedade onde foi inserida.

**PALAVRAS-CHAVE:** Unipampa; Rio Grande do Sul; Metade Sul.

### Introdução

A Unipampa foi criada pela Lei n. 11.640 de 11 de janeiro de 2008, oriunda do Programa Expandir do governo federal, foi implementada em dez cidades da metade sul gaúcha, sendo elas: Alegrete, Caçapava do Sul, Bagé, Dom Pedrito, Itaqui,

<sup>1</sup> Mestranda do Mestrado Profissional em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA), pela Universidade Federal do Pampa, Unipampa, *campus* São Borja, Estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Correio eletrônico: lilianesantos.aluno@unipampa.edu.br

<sup>2</sup> Professora Doutora, associada da Universidade Federal do Pampa, *campus* Santana do Livramento. Professora Permanente do Mestrado Profissional em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA). Correio eletrônico: angelagomes@unipampa.edu.br

Jaguarão, São Borja, São Gabriel, Santana do Livramento e Uruguaiana (BRASIL, Lei n. 11.640, em 11 de janeiro de 2008).

Para Gentil (2017) o projeto de implementação da Unipampa ficou marcado principalmente pela relevância do seu perfil *multicampi*, pois foram instalados em cidades distantes dos grandes centros, bem como o seu desenho social e expansionista, que buscava auxiliar no processo de desenvolvimento regional. A sua chegada veio a contribuir com o aperfeiçoamento econômico e cultural das cidades *campi*. Possibilitou o acesso à educação superior aos jovens e adultos que passaram a contar com cursos em uma instituição de ensino superior pública. A sociedade da região, de abrangência da universidade, passou a contar com uma importante contribuição universitária voltada à "formação profissional e acadêmica" (GENTIL, 2017, p. 256).

Este texto usa o conceito de mesorregião para definir a área de abrangência do estudo. mesorregião é uma área individualizada, dentro de uma Unidade da Federação, que organiza o seu espaço geográfico seguindo as seguintes dimensões: tem como determinante, o processo social; como condicionante, o quadro natural; e como elemento de articulação espacial, a rede de comunicação e de lugar. "Essas três dimensões possibilitam que o espaço delimitado como Mesorregião tenha uma identidade regional. Essa identidade é uma realidade construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou" (IBGE, 2021).

Com a chegada da Unipampa implementou-se a descentralização do ensino superior público nas regiões da Campanha e da Fronteira Oeste gaúcha. Trata-se de uma instituição de ensino federal, portanto recebe recursos orçamentários da União que são aplicados nos *campi*, contribuindo principalmente para o aperfeiçoamento econômico, político, social e cultural.

Para a coleta de dados deste estudo foram utilizadas fontes bibliográficas e documentais. A análise de tais dados é produzida por meio da técnica de análise de conteúdo, que implica em analisar mensagens dispostas em: artigos de jornais, obras literárias, documentos oficiais, relatórios de entrevistas, atas de reuniões, programas audiovisuais, etc. O objetivo da análise de conteúdo nas Ciências Sociais consiste em verificar o que vai além do funcionamento da linguagem e o que está por trás dela (QUIVY, 1995, p. 226-227).

O objetivo principal deste estudo é compreender os fatores que levaram a criação da Unipampa na metade sul gaúcha e como isso ocorreu. A pergunta que vai guiar esta pesquisa será a seguinte: De que forma e com qual finalidade a Unipampa chega na metade sul do Rio Grande do Sul?

## Da chegada da Unipampa no Rio Grande do Sul

A Unipampa trata-se de uma instituição de ensino superior federal nova que foi instalada na metade sul do Rio Grande do Sul na denominada Faixa de Fronteira brasileira, com sede e foro no município de Bagé e *campus* em mais nove cidades. A região que já foi sinônimo de progresso, atualmente apresenta indicadores socioeconômicos bem abaixo da metade norte, está mais industrializada e desenvolvida.

A metade sul gaúcha foi constituída a partir da concessão de sesmarias e ficou marcada pelos grandes latifúndios. A região caracterizou-se por centros urbanos distantes, com uma população predominantemente rural, sem inter-relação comercial, com uma base econômica voltada para o arroz, criação de muares e principalmente com o comércio do charque (CORONEL *et al.*, 2007, p. 31).

A economia da região foi gradativamente perdendo força a partir do final do século XIX, com o declínio das charqueadas e a crise na pecuária. A região que praticamente não contava com outras atividades a não ser a agropecuária foi paulatinamente perdendo relevância na dinâmica da economia gaúcha, passando a apresentar crescimento econômico cada vez mais baixo. Observa-se que o produto interno bruto (PIB) da Metade Sul começa a ser menor do que o da metade norte a partir de 1939 (CORONEL *et al.*, 2007, p. 31).

Para Etges (2005) a mesorregião apresenta fatores historicamente estruturantes e muitos elementos socioeconômicos que se materializam, por exemplo, na utilização do campo, na rizicultura irrigada (cultivadas nas várzeas) e na pecuária extensiva. As crises hídricas e os seus habitats dinamizam tais atividades, organizam o espaço, definem o comportamento demográfico e social e o estilo de consumo e de renda da mesorregião. Nesse sentido a:

[...] Metade Sul do Rio Grande do Sul, enquanto espaço sub-regional inserido na região fronteira entre o Brasil, o Uruguai e a Argentina, caracteriza-se por um acentuado processo de perda de dinamismo econômico, oriundo de dificuldades de inserção nos ciclos de expansão da economia brasileira e que, a partir da década de oitenta do século passado, a crise que começara na década de trinta com o fim do ciclo das charqueadas em Pelotas, se aprofunda. Com a desindustrialização e a concorrência promovida pelo Mercosul na agricultura e na pecuária, a região foi perdendo competitividade e dinamismo, chegando a níveis surpreendentes de estagnação, contando com índices de pobreza em diversos de seus municípios que lembram, em muitos aspectos, àqueles das regiões mais atrasadas do país.

A Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul, localizada no extremo meridional do país, apresenta a maior área fronteira do Mercosul e é composta por 106 municípios, ocupando uma área de 153.879 km<sup>2</sup>, e com uma população residente de cerca de 2.600.000 habitantes, conforme dados do Censo 2000, equivalente a cerca de 52 % do território gaúcho e 25 % da população do Estado (ETGES, p. 76-77, 2005).

Segundo o Ministério da Integração Nacional (órgão extinto com a edição da Lei n. 13.844/2019) o uso dos recursos naturais, marca do “tecido econômico e vocacional regional” da metade sul, continuará determinante na mesosul. Cada vez mais o conhece e o como fazer passa a ter mais valor do que o produto gerado em si. Dessa forma, deve-se priorizar estratégias que apliquem os recursos públicos na formação de recursos humanos que tenham visão de capacidade competitiva, estratégica, sejam elas do terceiro setor, do setor privado ou da iniciativa privada. Mas, além de ações “transversais” de qualificação e de formação de recursos humanos, deve-se priorizar a geração de emprego e renda à população local (ETGES, p. 79-80, 2005). O Programa Expandir do governo federal é criado com o propósito de levar o ensino superior para regiões como a metade sul, que precisam de ações voltadas ao desenvolvimento socioeconômico.

O Programa Expandir do Governo Federal tinha como meta implementar 49 *campi* universitários e 10 universidades entre os anos de 2003 e 2006. O seu principal objetivo estava em “expandir o sistema federal de ensino superior, com vistas a ampliar o acesso à universidade, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais. O Programa Expansão trazia o *slogan* “Expandir até ficar do tamanho do Brasil” (Programa Expandir, 2005, p. 6).

O Programa Expandir buscava o desenvolvimento econômico, inclusivo e sustentável compreendido, indispensavelmente, na ampliação do número de alunos no ensino superior público. O Brasil não vivia um aumento significativo das universidades federais desde a década de cinquenta. O programa tinha o propósito de ampliar o número de alunos matriculados. A interiorização das universidades tinha como finalidade proporcionar a permanência dos jovens nas suas cidades de origem, buscando garantir que os futuros profissionais ficassem nas suas regiões e, dessa forma, viessem a contribuir com o desenvolvimento local. O objetivo do programa era incluir aproximadamente 30 % dos jovens entre 18 e 24 anos no ensino superior, sendo que, na época da elaboração do programa esse índice encontrava-se em 12 % (Programa Expandir, 2005, p. 5). Nesse sentido que a:

Universidade Federal do Pampa, então denominada, em sua criação, como Unipampa, foi o resultado da reivindicação da comunidade regional que encontrou guarida na política de expansão e interiorização das instituições federais de educação superior, que vinha sendo promovida pelo governo federal, através do Programa Expandir (GENTIL, 2017, p. 24-25).

Foi o projeto de Lei n. 7204/06 que instituiu a Unipampa, o documento especificava que o processo de implementação da nova instituição ficaria a cargo da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Estavam previstas treze unidades distribuídas em dez municípios da metade sul gaúcha. Esperava-se que com a conclusão da implementação da nova instituição, previsto para 2008, fossem ofertados aproximadamente sessenta e sete cursos e uma capacidade de matricular mais de 13.250 alunos. Para isso seriam necessários 600 professores e mais 450 técnicos-administrativos. Os municípios contemplados seriam: Alegrete, Caçapava do Sul, Bagé, Dom Pedrito, Itaqui, São Borja, São Gabriel, Santana do Livramento, Jaguarão e Uruguaiana (PROGRAMA EXPANDIR, 2005, p. 5).

## A Unipampa

A Unipampa, como previsto, iniciou suas atividades tutelada pela UFSM e pela UFPel, sendo estas as responsáveis pela realização do primeiro vestibular da instituição, em 2006. Somente em 2008 que a universidade ganhou autonomia administrativa e acadêmica.

A Fundação Universidade Federal do Pampa foi criada pela Lei n. 11.640, em 11 de janeiro de 2008. Com sede e foro na cidade de Bagé e distribuída em mais nove municípios do estado do Rio Grande do Sul, sendo eles: Alegrete; Bagé; Caçapava do Sul; Dom Pedrito; Itaqui; Jaguarão; São Borja; São Gabriel; Santana do Livramento e Uruguaiana. Nesse sentido que:

Art. 1.º Fica instituída a Fundação Universidade Federal do Pampa - UNIPAMPA, de natureza pública, vinculada ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de Bagé, Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 2.º A Unipampa terá por objetivos ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional, mediante atuação *multicampi* na mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (BRASIL, Lei n. 11.640, em 11 de janeiro de 2008).

O principal objetivo da Unipampa, enquanto instituição pública de ensino, é o de “colaborar no atendimento de demandas sociais, com ênfase na região onde está inserida”. Se compromete com a produção, democratização, construção do conhecimento e da socialização. Para isso, oferta cursos nas mais diversas modalidades e áreas do ensino, buscando qualificar seus servidores, de forma democrática e colaborativa; atualiza constantemente seus laboratórios, bibliotecas e infraestruturas; busca incrementar o auxílio estudantil e fomenta à representatividade nos âmbitos, regionais, nacional e internacional (PDI 2019-2021, UNIPAMPA). A figura 01 apresenta a localização da universidade no Estado do Rio Grande do Sul.

Figura 01 - Localização geográfica da Unipampa no Estado do Rio Grande do Sul.



Fonte: IV COPENE SUL, 2019.

A instituição é dotada de autonomia didático-científica, gestão financeira, patrimonial, administrativa além de estar de acordo com a legislação vigente e com o seu próprio Estatuto, assim como, estar de acordo com os órgãos colegiados, resoluções, seguindo os regimentos dos órgãos e do Regimento Geral. O Estatuto da universidade determina que:

Art. 2.º A UNIPAMPA, como instituição social comprometida com a ética, fundada em liberdade, respeito à diferença e solidariedade, é bem público que se constitui como lugar de exercício da consciência crítica, no qual a

coletividade possa repensar suas formas de vida e sua organização política, social e econômica.

Art. 3.º A UNIPAMPA é uma instituição federal de educação superior multicampi, com os Campi de Alegrete, Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Jaguarão, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana.

Art. 4.º A autonomia didático-científica consiste na capacidade de estabelecer o projeto acadêmico institucional [...].

Art. 5.º A autonomia administrativa [...].

Art. 6.º A autonomia de gestão financeira e patrimonial [...]. Art. 7.º A UNIPAMPA é regida pelos seguintes princípios:

- I. formação e produção do conhecimento orientadas pelo compromisso com o desenvolvimento regional e a construção de uma sociedade justa e democrática;
- II. equidade no acesso e na continuidade dos estudos;
- III. liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- IV. universalidade de conhecimentos, valorizando os saberes e práticas locais e regionais;
- V. pluralismo de idéias e concepções acadêmico-científicas;
- VI. gratuidade do ensino nos cursos de graduação, mestrado e doutorado;
- VII. democracia e transparência na gestão;
- VIII. garantia de padrão de qualidade; IX. indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Art. 8.º É vedado à Universidade tomar posição sobre questões político-partidárias, bem como adotar medidas baseadas em preconceitos de qualquer natureza (ESTATUTO DA UNIPAMPA, 2020).

A identidade visual da universidade tem como característica o nome, o verde, o trevo, os espaços, a coxilha, retratando as condições de uma universidade do Centro Oeste e Fronteira Sul, está repleta de elementos de grande relevância para a sociedade local e regional. A formação da identidade da universidade está pautada em uma política de governo que visa ao acesso e a interiorização do ensino superior “num ambiente permeado de intenções e paradigmas de uma sociedade mais igualitária e justa”, junto a isso, soma-se a grande demanda social (GENTIL, 2017, p. 220) em torno da política pública. A figura logo abaixo é o logo da Unipampa:



Figura 02 - Logo da Unipampa



Fonte: UNIPAMPA, 2020.3

A aula inaugural da Unipampa ocorreu em 15 de setembro de 2006 nos *campus* de Bagé, contou, inclusive, com a presença do Ministro da Educação na época. Pelo cronograma estava prevista a conclusão das unidades dos *campi* de Uruguaiana e Itaqui em fevereiro de 2007, os *campi* de Alegrete, São Borja, a unidade de São Gabriel seriam entregues em março de 2007 e os *campi* de Bagé, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Jaguarão, Santana do Livramento para dezembro de 2007 (Programa Expandir, 2005, p. 5).

Até 2009 o processo seletivo da Unipampa ocorreu por meio de vestibulares (GENTIL, 2017, p. 202). A partir de 2010 a instituição aderiu ao sistema proposto pelo Ministério da Educação (MEC) de ingresso às universidades públicas pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), institucionalizou, dessa forma, o ingresso dos alunos via Sistema de Seleção Unificada (SISU) (PDI 2019-2021, UNIPAMPA).

A primeira turma formada pela Unipampa foi do curso de Enfermagem no *campus* de Uruguaiana no ano de 2010. Em 2011 a instituição abriu processo seletivo destinado aos fronteiriços nos *campus* de Santana do Livramento e Jaguarão, em 2016 o acesso foi ampliado para os argentinos, abrangendo, dessa forma, toda a faixa de fronteira do estado. O primeiro reitor foi eleito no ano de 2011 (PDI 2019-2021, UNIPAMPA).

<sup>3</sup> Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/pdi/?s=logo/>. Acesso em: jan. 2021.

A Unipampa entregou o primeiro diploma de mestrado em 2012, o título foi ofertado pelo Programa de Pós-Graduação em Bioquímica (PGBIOQ). No mesmo ano foi implementado o primeiro doutorado em Bioquímica na instituição, com a primeira tese defendida em 2016. Através da Portaria n. 1.050/2016 a universidade se credenciou a ofertar cursos na modalidade a distância, no mesmo período a Portaria n. 723/16 autorizava o funcionamento da primeira pós-graduação em Letras/Português à distância, oferecida em parceria com a Universidade Aberta do Brasil (UAB) (PDI 2019-2021, UNIPAMPA).

Em 2017 a universidade foi eleita a quinta melhor instituição de ensino superior do estado pelo MEC, superando, inclusive, as universidades mais antigas do estado. Nesse mesmo ano foi inaugurado o Planetário no *campus* de Bagé, que já recebeu mais de dez mil visitantes. Suas sessões são organizadas principalmente para as escolas, mas está aberto à toda comunidade, com temáticas diversificadas voltadas à Astronomia (PDI 2019-2021, UNIPAMPA).

Portanto a Unipampa chegou numa região que demandava dessa modalidade de ensino superior, pois as instituições que existiam eram poucas, e na maioria eram particulares e filantrópicas. Ao que tudo indica, um dos fatores determinantes nesse processo foi a vontade política aliada a existência de um Programa voltado a atender tal necessidade, que juntas potencializam o processo de implementação e institucionalização da universidade.

## Considerações finais

A Unipampa foi criada com o intuito de ofertar cursos de graduação superior para uma sociedade que estava afastada dessa modalidade de ensino. Embora na região onde a universidade foi criada já contasse com instituições de ensino superior, essas eram filantrópicas ou particulares. Dessa forma, as demandas da sociedade não chegavam a ser atendidas. Havia limitações, quanto ao número de cursos, assim como, dificuldades financeiras das instituições de ensino que tinham dificuldades para manter os seus cursos ou ampliá-los.

A universidade chegou a uma região marcada por indicadores socioeconômicos baixos, se comparado a Metade Norte do Estado. A sua característica *multicampi* pode ter ajudado no processo da implementação regional da instituição. Dez cidades foram beneficiadas, entre elas várias fronteiriças. Tais municípios passaram a contar com diversos serviços públicos que até então não existiam, como: cursos, projetos, programas, serviços, aporte financeiro institucional e de funcionários, fomento imobiliário etc.

## Referências

- BRASIL. **Lei n. 11.640** de janeiro de 2008. Institui a Fundação Universidade Federal do Pampa- UNIPAMPA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11640.htm). Acesso em: jul. 2020.
- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni)**. 2010. Disponível em: <http://reuni.mec.gov.br/o-que-e-o-reuni>. Acesso em: jun. 2021.
- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Universidade: expandir até ficar do tamanho do Brasil**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/relatorioexecutivo.pdf>. Acesso em: nov. de 2020.
- COPENE SUL: **Ancestralidade, conquistas e resistências em tempos de intolerância**, 4. A Unipampa. Jaguarão, 2019. Disponível em: <https://www.copenesul2019.abpn.org.br/sobreainstituicao>. Acesso em: jul. 2021.
- CORONEL, Daniel Arruda *et al.* Notas sobre o processo de desenvolvimento da metade sul e norte do estado do Rio Grande do Sul: uma abordagem comparativa. **Perspectiva Econômica**, v. 3, n. 2, p. 27-43, 2007. Disponível em: [http://revistas.unisinos.br/index.php/perspectiva\\_economica/article/view/4339](http://revistas.unisinos.br/index.php/perspectiva_economica/article/view/4339). Acesso em: maio 2021.
- ETGES, Virgínia Elisabeta. **Mesorregiões brasileiras: o portal da metade Sul**. Mesosul. Redes (St. Cruz Sul, Online), v. 10, n. 2, p. 73-82, 2005. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/viewFile/11068/6785>. Acesso em: maio 2021.
- GENTIL, Viviane. K. **Expansão, interiorização e democratização de acesso à educação superior pública: o caso da UNIPAMPA**. 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10923/9978>. Acesso em: jan. 2021.
- UNIPAMPA. **Estatuto da UNIPAMPA**. Disponível em <https://sites.unipampa.edu.br/consuni/files/2017/12/estatuto-nova-versaodocx.pdf>. Acesso em: dez. 2020.
- UNIPAMPA. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2019-2023**. Bagé: UNIPAMPA, 2013. Disponível em: <https://sites.unipampa.edu.br/pdi/pdi-2019-2023/>. Acesso em: dez. 2020.
- UNIPAMPA. **Manual de Identidade Visual**. Disponível em: [https://unipampa.edu.br/portal/sites/default/files/manual\\_de\\_identidade\\_visual\\_unipampa-dez\\_2013\\_.pdf](https://unipampa.edu.br/portal/sites/default/files/manual_de_identidade_visual_unipampa-dez_2013_.pdf). Acesso em: jan. 2021.

## ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR, UMA CONQUISTA CIDADÃ

Gilson Edo Alves Parodes<sup>1</sup>  
Ronaldo Bernardino Colvero<sup>2</sup>  
Ismael Mauri Gewehr Ramadam<sup>3</sup>

**RESUMO:** Este trabalho tem por objetivo estudar a importância da participação popular no debate e tomada de decisões acerca da distribuição de recursos orçamentários em espaços de gestão pública, como escolas e prefeituras. Bem como a importância dessa participação na formação cidadã dos atores envolvidos no processo de gestão participativa, desenvolvendo sua capacidade crítica para identificar as necessidades da

<sup>1</sup> Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Especialista em Contabilidade e Administração Pública pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões (URI). Bacharel em Ciências Contábeis pela Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas (FACECA). Atua como Servidor Público Federal no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha – *campus* São Vicente do Sul. ORCID: Disponível em: <https://orcid.org/0000-0001-7533-8266>. Correio eletrônico: [gilson.parodes@iffarroupilha.edu.br](mailto:gilson.parodes@iffarroupilha.edu.br).

<sup>2</sup> Doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica do Sul Grande do Sul. É professor associado na Universidade Federal do Pampa, atuando no curso de Ciências Sociais – Ciência Política, Licenciatura em Ciências Humanas e Direito. Atua como professor da Pós-Graduação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa e da Pós-Graduação em Memória Social e Patrimônio da Universidade Federal de Pelotas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2958-8656>. Correio eletrônico: [ronaldocolvero@unipampa.edu.br](mailto:ronaldocolvero@unipampa.edu.br).

<sup>3</sup> Doutorando em Desenvolvimento Regional (PPGDR-UNIJUI). Mestre em Administração pela UFRGS. Atua como professor e diretor regional das Regiões Campanha e Fronteira Oeste da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). É colaborador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP – UNIPAMPA). Integrante do Grupo de Pesquisa CNPQ – Labpoliter – Laboratório de Políticas Públicas e Territórios Fronteiriços. ORCID: Disponível em: <https://orcid.org/0000-0002-3198-1150>. Correio eletrônico: [Ismael-ramadam@uergs.edu.br](mailto:Ismael-ramadam@uergs.edu.br).

coletividade e encontrar, de forma conjunta e construída no debate argumentativo, soluções para essas demandas. O presente estudo será elaborado através da revisão de artigos científicos que abordaram esta temática.

**PALAVRAS-CHAVE:** participação popular; orçamento participativo; cidadania.

## Introdução

O princípio basilar da gestão participativa é dar autonomia aos cidadãos, promovendo a aprendizagem e a apropriação do conhecimento da realidade, onde através da responsabilidade assumida e sua autodeterminação passam a disputar e ocupar espaços de poder. Esse processo constitui-se num processo de valorização social, expressando um conjunto de saberes, vivências e cooperação, estimulando habilidades, experiências e capacidades próprias, entre outros fenômenos.

Nesse trabalho vamos discorrer sobre os espaços destinados à participação popular influenciando as tomadas de decisões em três espaços distintos: a participação popular na construção do orçamento público, a gestão democrática no ambiente escolar e o papel dos conselhos gestores de políticas públicas.

Num primeiro momento falaremos sobre a forma de construir as propostas orçamentárias ou de gestão que passou a ser desenvolvida no Brasil a partir da Constituição Federal (CF), de 1988, tendo como precursora a experiência da cidade de Porto Alegre, onde o governo formado por uma aliança de partidos de esquerda chamada Frente Popular implantou o Orçamento Participativo. Logo após, trataremos de como a partir da CF 1988, mais precisamente com a inclusão do Inciso VI, do artigo 206, foi introduzida a gestão democrática do ensino público, dessa forma fortalecendo a organização democrática, permitindo a gestão dos recursos públicos e o controle dos mesmos por um órgão independente, ligado à estrutura, porém, acima da direção ou administração escolar. E por fim, mas não menos importante, vamos falar sobre a constituição e o papel dos conselhos gestores na implementação, controle e deliberações sobre as políticas públicas nos mais variados setores da administração pública e no fortalecimento da democracia.

## A Participação Popular na Construção do Orçamento Público

O incentivo ao diálogo com todos os segmentos sociais, como embasamento para formulação de políticas públicas, é fundamental para o fortalecimento da democracia e exercício da cidadania. A participação do cidadão influi e aprimora as políticas públicas, atuando como uma mola propulsora das mudanças sociais.

Atualmente, milhares de pessoas participam de conselhos gestores em todas as esferas da administração pública brasileira, seja na União, nos estados ou nos municípios. A implantação e o fortalecimento dos processos de participação e controle social, através da realização de conferências e conselhos, aproximam de forma contínua as ações dos governos à realidade da população.

Podemos citar como um grande exemplo do resultado da participação popular na construção de políticas públicas no Brasil a construção do Sistema Único de Saúde (SUS). Segundo reportagem de Juliana Chagas e Raquel Torres, publicada no sítio virtual da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/FIOCRUZ em 01/09/2008 foram:

Cinco dias de debate, mais de quatro mil participantes, 135 grupos de trabalho e objetivos muito claros: contribuir para a formulação de um novo sistema de saúde e subsidiar as discussões sobre o setor na futura Constituinte. A 8.<sup>a</sup> conferência Nacional de Saúde (CNS), realizada entre 17 e 21 de março de 1986, foi um dos momentos mais importantes da definição do Sistema Único de Saúde (SUS) e debateu três temas principais: “A saúde como dever do Estado e direito do cidadão”, “A formulação do Sistema Nacional de Saúde” e “O financiamento setorial”.<sup>4</sup>

Considerando que o os conselhos nacionais de educação e saúde remontam suas criações dos anos 30 do século XX, cabe registrar que a 8.<sup>a</sup> Conferência Nacional de Saúde foi a primeira conferência que contou com a participação de usuários, antes dela, os debates se restringiam à presença de deputados, senadores e autoridades do setor.

Embora tenha citado o SUS como um exemplo de caso de sucesso da participação popular no processo de debate e construção de política pública, há muitos outros casos, como as experiências de orçamento participativo, em muitas cidades brasileiras e de outros países, os conselhos gestores e fóruns das mais diversas áreas, que são de grande importância para essa nova relação entre Estado e sociedade, criando uma nova forma de exercício da democracia, criando espaços para a troca de vivências entre os atores, individuais ou coletivos, criando juntos regras e normas de procedimentos para deliberação.

Em 1986 ocorreu a eleição para a Assembleia Nacional Constituinte, que culminou com promulgação da Constituição Federal de 1988, a constituição cidadã,

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.poligremio.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/oitava-conferencia-nacional-de-saude-o-sus-ganha-forma>. Acesso em: 08 nov. 2020.

como ficou conhecida, foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988, ela trouxe o desenho institucional diferente de tudo que havia até então, onde foram dados ao povo muitos poderes, entre eles, o poder de fiscalizar a vida pública brasileira. E nesse contexto de efervescência política com o País respirando os ares da democracia, após o período de 20 anos sob o comando de governos militares, que em 15 de novembro de 1988, ocorrem as primeiras eleições municipais, em todo o país, sob a égide da nova Carta Magna e, em 1989, as primeiras eleições diretas, após a redemocratização, para Presidente da República.

Em Porto Alegre, Olívio Dutra que foi eleito prefeito por uma coalizão de esquerda chamada Frente Popular, formada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), com seu mandato iniciando a partir de 1º de janeiro de 1989, deu início a história do Orçamento Participativo no Brasil e tem sido a partir de então adotado por um grande número de municípios.

Mas afinal, o que é Orçamento Participativo? O Orçamento Participativo é uma ferramenta adotada pelo gestor público que dá autonomia do processo decisório para os cidadãos. Trata-se de um programa inovador, cujas regras têm por finalidade promover a justiça social, assegurando recursos para áreas mais necessitadas. Esse processo se dá pelo incentivo à participação dos membros das comunidades nas assembleias organizadas com o fim de dar aos cidadãos o poder de decidir, quebrando com modelos obscuros de procedimentos orçamentários:

Quando, numa cidade, dizem alguns filósofos, um ou muitos ambiciosos podem elevar-se, mediante a riqueza ou o poderio, nascem os privilégios de seu orgulho despótico, e seu jugo arrogante se impõe à multidão covarde e débil. Mas quando o povo sabe, ao contrário, manter as suas prerrogativas, não é possível a esses encontrar mais glória, prosperidade e liberdade, porque então o povo permanece árbitro das leis, dos juízes, da paz, da guerra, dos tratados, da vida e da fortuna de todos e de cada um; então, e só então, é a coisa pública coisa do povo. (CICERO, DA REPÚBLICA, p. 29 *apud* MODESTO).

Cabe salientar, para não imaginarmos, que a participação popular é algo relativamente novo, na verdade ela sempre existiu, porém, por muitas vezes foi reprimida pelas forças policiais e criminalizada pela imprensa, no entanto, é notório que ganhou nova dimensão a partir da Constituição de 1988, quando foram criados mecanismos que garantiram essa participação. Pode-se dizer que as lutas sociais resultaram em uma gestão mais participativa, e essa tentativa de integrar a política e a administração com a participação popular nas tomadas de

decisões começou a se tornar mais relevante, emergindo daí várias experiências participativas, como é o caso dos fóruns temáticos, dos conselhos gestores e do orçamento participativo.

## A Gestão Democrática no Ambiente Escolar

No período que antecedeu a redemocratização, a sociedade civil buscou espaços para exercer sua participação, ou mesmo, debater políticas públicas a fim de conquistar direitos, mas essas manifestações, muitas vezes, acabaram se esvaziando e as relações entre educação e política nesse período, pouco contribuíram para emancipar e dar autonomia a todos na escola.

A partir do processo de redemocratização do Brasil e com o advento da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro foi direcionado para a descentralização da arrecadação dos tributos para os estados e para os municípios e a política passou a ter uma participação muito mais intensa da sociedade civil junto às instituições. Essa descentralização, ao mesmo tempo em que democratizou, trouxe, no seu bojo, a responsabilidade no uso e controle dos recursos arrecadados.

Essa possibilidade de descentralização de recursos e responsabilidades vem acompanhada de muitas mudanças na forma de gerir a coisa pública, introduzindo nas comunidades novos conceitos e novas metodologias, tendo como princípio norteador que o pensamento democrático, livre e autônomo é um processo a ser construído de modo coletivo, o ambiente escolar pode ser concebido como um espaço de aprendizado da democracia, não apenas como método, mas pela experimentação cotidiana.

Nessa lógica a criação do Conselho Escolar, traz a participação de toda a comunidade escolar para dentro das discussões, seja nas formulações de propostas como para a gestão das mesmas, tanto pedagógicas como financeiras, transformando pais, professores, servidores e diretores em sujeitos que protagonizam as mudanças esperadas. Essa participação contribui para um papel fundamental da escola, abrindo a possibilidade para que os participantes, em especial os alunos, construam uma consciência crítica de sua realidade, e constituir princípios emancipatórios.

Segundo CISESKI e ROMÃO (2004, p. 66, *apud* AMBONI, 2007):

O Conselho de Escola — um colegiado formado por pais, alunos, professores, diretor, pessoal administrativo e operacional para gerir coletivamente a escola - pode ser um espaço de construção do projeto de escola voltado aos interesses da comunidade que dela se serve. Através dele, a população



poderá controlar a qualidade de um serviço prestado pelo Estado, definindo e acompanhando a educação que lhe é oferecida.<sup>5</sup>

O processo de redemocratização no Brasil possibilitou à sociedade civil a construção de um modelo inovador de gestão escolar, isso foi consagrado com a instituição dos conselhos escolares, porém, muitos conselhos escolares são usados apenas para referendar decisões já tomadas pelos gestores, pois essa democratização das escolas, não veio acompanhada de um sistema racional de controle interno. Nesse sentido, faz-se necessário um controle interno atuante e forte, com servidores públicos comprometidos com a democracia e tecnicamente preparados, assim resguardando a atuação dos gestores e evitando a ocorrência de irregularidades na aplicação dos recursos.

A escola precisa da presença de pais, alunos, cidadãos e professores conscientes, que encontrem no debate qualificado as soluções para os seus problemas, só assim serão vencidos os obstáculos e poderá ser construída uma escola democrática e inclusiva, com respeito a todos, livre de discriminação e preconceitos.

## O Papel dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Os conselhos gestores de políticas públicas, embora já existissem com funções ‘tímidas’ para alguns setores, emergiram e ganharam notoriedade com a nova ordem institucional estabelecida no Brasil a partir da Constituição de 1988, onde foram tornados obrigatórios e necessários para que estados e municípios pudessem ser contemplados com recursos descentralizados da União.

Na sua grande maioria a composição dos conselhos exige paridade entre Estado e sociedade, como forma de manter o equilíbrio nas decisões, há conselhos, por exemplo, o Conselho de Saúde que é composto por quatro segmentos: governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários. Em geral, a escolha dos conselheiros é feita por indicação do chefe do Poder Executivo, para os representantes do governo e por escolha entre seus pares para os demais segmentos da sociedade civil. A função de conselheiro, com exceção dos conselheiros tutelares, não é remunerada, por estar definida como uma atividade de relevância pública.

Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.urutagua.uem.br/013/13amboni.htm>. Acesso em: 08 set. 2020.

deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. As principais características dos conselhos gestores são: a) Se constituírem espaços públicos de composição plural e paritária. Essa pluralidade responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos. b) Terem no processo dialógico o instrumento de resolução de conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo, c) Funcionarem como instâncias deliberativas como competência legal para estimular políticas e fiscalizar sua implementação, apontando no sentido da democratização da gestão.

O que se observa é que esses fóruns constituem uma alternativa democrática fundamental para a construção e consolidação de direitos, mas não basta que os conselhos gestores ou qualquer outro espaço de participação simplesmente existam, é necessário que haja garantia de seu funcionamento com conteúdo crítico no combate às práticas clientelistas. Os conselhos surgem como espaços gestores de aprendizado de convivência democrática, tanto para atores da sociedade civil quanto para o Estado, nesse sentido, encarnam as ambiguidades, os desafios e as promessas de uma forma compartilhada de construção de políticas públicas.

Contudo, é preciso ter clareza que os conselhos constituem em espaços de partilha de poder, objetivo de uma gestão democrática, necessariamente os cidadãos precisam participar do real direito de decidir, e não apenas ser consultado. Existe uma diferença de qualidade entre espaços decisórios e consultivos que não pode ser desconsiderada ou subestimada.

Garrido de Paula (*apud* DAGNINO, 2002), um dos idealizadores do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em resposta à pergunta sobre os motivos que levaram à defesa da natureza deliberativa dos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes (CDCAs) no processo constituinte, argumentou:

Vínhamos de uma participação em conselhos consultivos e verificamos que esses serviram aos interesses do Executivo. Eventualmente respaldavam alguma de suas ações, mas o Executivo não estava obrigado a acatar nenhuma posição. Agora, se você coloca o conselho como deliberativo e controlador, você coloca a idéia de que ele efetivamente exerce poder público. (Garrido de Paula, em entrevista a Stanisci, 1997, p. 111 *apud* DAGNINO, 2002)

Segundo Dagnino (2002, p. 100), a participação da sociedade civil nos espaços institucionais de decisão é uma das formas de realização desse projeto transformador, mas sem dúvida não é a única, nem mesmo a mais importante.

Os conselhos gestores representam um importante avanço na construção de formas mais democráticas de gestão dos negócios públicos, mas seu potencial e âmbito de atuação são naturalmente limitados. Os conselhos têm o seu papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações sociais e políticas, mas também têm limites que lhes são inerentes, como, por exemplo, a sua natureza setorial e fragmentada. A compreensão desses limites pode evitar que sobre os conselhos sejam lançadas exageradas expectativas, que tendem inevitavelmente à frustração. (DAGNINO, 2002, p. 100)

Não há dúvidas que a institucionalização da participação popular nas políticas públicas foi uma grande conquista dos setores democráticos e que os conselhos constituem um espaço de luta pela ampliação e aprofundamento da democracia brasileira.

## Considerações Finais

O Estado brasileiro passou por diversas transformações durante o século XX, que mudaram muito a sua relação com a sociedade. No início, um Estado excludente e quase sem nenhum compromisso com as causas sociais, a partir dos anos trintas passou a ser um Estado interventor e provedor. Com a instalação do novo regime em 1964, tornou-se um estado burocrático e sem diálogo com os beneficiários, fechado à influência dos trabalhadores na deliberação de políticas sociais. A partir de 1970 surgem movimentos sociais e organizações não governamentais, estimulados por uma nova dinâmica global, trazendo demandas que começaram a enfraquecer o sistema de representação vigente e, finalmente, com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 foi criada uma nova agenda para as demandas por democracia, cidadania e justiça social.

As formas de representação a partir da participação direta dos cidadãos, apresentadas neste trabalho, surgem como uma alternativa ao descontentamento da população e a desilusão com a atuação política da democracia representativa, trazendo ao cenário político um novo paradigma onde a crise de representatividade deve ser superada por uma relação democrática mais ampla e efetiva entre Estado e sociedade.

Para concluir cabe afirmar que todos os espaços de participação constituem espaços de disputa de poder, que as experiências vivenciadas pelos atores, com erros e acertos, servem para o melhoramento dos processos, avaliando as dificuldades

e corrigindo rumos, sem perder o foco no objetivo principal que é dar autonomia aos cidadãos nos processos decisórios.

## Referências

AMBONI, Vanderlei. “Gestão democrática e controle social dos recursos financeiros destinados às escolas estaduais do Paraná”. **Urutagua**, s.d. Disponível em: <http://www.urutagua.uem.br/013/13amboni.htm>. Acesso em: 08 set. 2020.

CHAGAS, Juliana; TORRES, Raquel. Oitava Conferência Nacional de Saúde: o SUS ganha forma. **Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio**, s.d. Disponível em: <http://www.epsv.fiocruz.br/noticias/reportagem/oitava-conferencia-nacional-de-saude-o-sus-ganha-forma>. Acesso em: 08 nov. 2020.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364 p.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 2. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1999. 256 p.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo**: a experiência de Porto Alegre. 2. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1997. 112 p.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **SciELO**, s.d. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v47n2/v47n2a04.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2020.

JORGE, Jairo. Radicalizar a Democracia. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014. 104 p.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Vinte e Cinco Anos de Orçamento Participativo: algumas reflexões analíticas. **Capex**, s.d. Disponível em: <http://web-b-ebcohost.ez96.periodicos.capes.gov.br/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=1&sid=e80ab4cb-0987-49f9-a340-b84c0d1e-be06%40pdc-v-sessmgr02>. Acesso em: 16 nov. 2020.

LUIZ, Maria Cecília; BARCELLI, Juliana Carolina. Conselhos Escolares e Participação: a perspectiva de técnicos de secretarias municipais de educação do estado de São Paulo. **Portal de Periódicos FCLAr - Unesp**. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9342/6194>. Acesso em: 08 set. 2020.

MASCHIO, Itamar; DA SILVA, Fernando Amorim. MORETTO NETO, Luis. OSTROSKI, Sinélio Stefano Dubiela. “A participação popular no orçamento público: orçamento participativo em quatro municípios do sul do Brasil”. DOI: <http://dx.doi.org/10.18316/desenvv6i1.3147>. Acesso em: 03 set. 2020.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública. Mecanismos de operacionalização. **Sedep**, s.d. Disponível em: <https://www.sedep.com.br/artigos/>

participacao-popular-na-administracao-publica-mecanismos-de-operacionalizacao/. Acesso em: 03 set. 2020.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2008. 120 p.

PINHEIRO, José Mauricio Santos. Bibliografia e Webgrafia. **Projeto de Redes**, s.d. Disponível em: [https://www.projetoderedes.com.br/artigos/artigo\\_bibliografia\\_e\\_webgrafia.php](https://www.projetoderedes.com.br/artigos/artigo_bibliografia_e_webgrafia.php). Acesso em: 24 nov. 2020.

REALI, Mário; NEDER, Carlos. Participação social foi fundamental na história recente do Brasil. **Carta Capital**, s.d. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/Politica/participacao-popular-foi-fundamental-na-historia-rec-ente-do-brasil-9671/>. Acesso em: 08 nov. 2020.

RUIZ SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002. 120 p.

SILVEIRA, Gerveson Tramontin. Participação Popular, Educação e a Cidade para Todos: Compromisso com a Cidadania. **Cadernos de Pesquisa: pensamento educacional**. Curitiba, v. 13, n. 34, p. 226-246, maio-ago. 2018. Disponível em: <https://interin.utp.br/index.php/article/view/1411/1198>. Acesso em: 16 nov. 2020.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **SciELO**, s.d. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/03.pdf>. Acesso em: 06 set. 2020.

## APONTAMENTOS INICIAIS SOBRE O ACESSO À EDUCAÇÃO NO PERÍODO DA PANDEMIA DE COVID-19 EM UMA ESCOLA DE REGIÃO RURAL

Camila Dinat Campos<sup>1</sup>  
Jardel Vitor Silva<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho buscou apresentar inicialmente uma visão geral sobre o ensino híbrido proposto no Estado do Rio Grande do Sul na pandemia covid-19 e uma reflexão do direito à educação. Apresentamos alguns resultados iniciais do acesso à educação nesse período da pandemia 2021, em uma escola de uma região Rural. Para realização essa pesquisa inicial, buscamos compreender o que é ensino híbrido a partir de alguns conceitos, alguns autores foram consultados como Pierre Lévy (1999), Belloni (2002), Moran (2018), e referente ao Direito à Educação, CF88, LDB 1994/96, também autores como Cury (2002). A metodologia usada na pesquisa foi tanto qualitativa e quantitativa, foi realizada uma pesquisa bibliográfica para termos uma base teórica, para os dados iniciais foi realizado uma pesquisa com perguntas semiestruturadas com alunos da escola preservando a identidade dos entrevistados. A pesquisa inicial apresenta alguns dados relevantes, como que apesar de ter o acesso à educação via ações por parte do Estado do Rio Grande do Sul, não conseguiu atingir totalmente o público prejudicado pela pandemia, devido a diversos fatores, tanto ao acesso à internet e também a dispositivos para o acesso às aulas online.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pandemia; Educação; Ensino Híbrido.

<sup>1</sup> Professora da Rede Públicas do Estado do RS, Licenciada em Ciências Humanas, pela Universidade Federal do Pampa, UNIPAMPA, Mestranda no Programa Profissional em Educação, PPGEDU, UNIPAMPA (RS), BRASIL. Correio eletrônico: camilacampos.aluno@unipampa.edu.br

<sup>2</sup> Licenciado em Ciências Humanas/UNIPAMPA, professor da rede pública do Estado RS, Mestre em Políticas Públicas, PPGPP/UNIPAMPA (RS), BRASIL. Correio eletrônico: jardelsilva.aluno@unipampa.edu.br

## Introdução

Esse texto apresenta apontamentos iniciais sobre uma pesquisa que está em andamento, pesquisa de Mestrado em Educação, referente a educação e o ensino na pandemia covid-19, e após o retorno presencial. Tendo sua relevância para entender como foi realizado o ensino híbrido proposto pelo Estado do Rio Grande do Sul e o pós retorno presencial dos educandos em sala de aula, presencial.

O local que foi realizada a pesquisa é uma escola no campo, ou seja, área rural, conforme seu Projeto Político Pedagógico (PPP) que vamos apresentar no decorrer desse trabalho alguns pontos. Para podermos entender a temática e dar continuidade, realizamos inicialmente uma teorização de alguns conceitos que vão aparecer durante essa reflexão.

O direito a educação também está nessa reflexão inicial, pois é de extrema relevância compreendermos que no ato de não termos acesso à educação, em momentos críticos como de pandemia, já é uma negação ao direito a educação que está previsto nos direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988.

A metodologia usada nesse trabalho inicial foi uma pesquisa com características qualitativas e quantitativas, usando instrumentos metodológicos como formulário com perguntas abertas com alunos do ensino fundamental, assim dando possibilidade de uma compreensão inicial desse processo.

## Uma Breve Visão da Escola no Campo

O objeto de pesquisa é uma escola situada no campo, na região das Missões no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, na cidade de São Luiz Gonzaga no distrito de São Lourenço das Missões

Segundo o Projeto Político Pedagógico da Escola (PPP), busca trabalhar em uma filosofia da Educação no campo, objetivando a valorização dos saberes locais do contexto rural como também a compreensão das complexas relações sociais e econômicas locais. Tem como principal objeto a valorização da permanência das famílias no meio rural, levando em consideração as especificidades locais, históricas, culturais e econômicas. Também condições dignas de sobrevivência e capitalização da família e da propriedade rural.

Como Missão a escola procura ofertar uma educação de qualidade voltada para o campo, preparando as crianças e os jovens para interagir com a comunidade, propondo mudanças positivas no seu meio, visando um futuro sustentável.

Atende educandos, de anos iniciais até o Ensino Médio. Predominantemente, os discentes são oriundos de famílias de trabalhadores rurais assalariados

(ligados à atividade agrícola e pecuária), uma minoria é oriunda de famílias de pequenos proprietários. Muitos são provindos dos assentamentos rurais, cerca de três assentamentos. A renda familiar varia entre um e dois salários mínimos entre os empregados, já os pequenos agricultores familiares não possuem uma renda fixa, sobrevivendo de acordo com as possibilidades da produtividade agropecuária.

## A escola e os alunos no período inicial da pandemia covid-19: março a dezembro de 2020

No fim do ano de 2019, em novembro o mundo recebeu a notícia dos primeiros casos de covid-19 em Huwan, na China. Após poucos meses o primeiro caso de infectado no Brasil, estava instalada uma pandemia mundial. Até então o ensino público ainda estava no modelo tradicional, aulas 100 % presenciais. E ainda não existia um plano, caso fossem necessários outros meios da educação continuar a funcionar.

O ano de letivo de 2020 iniciou com aulas normais, presenciais, mas ocorreram poucos dias de aula (cerca de três dias) na cidade de São Luiz Gonzaga do Rio Grande do Sul. Então, surgiram as primeiras orientações, sendo elas, as orientações foram que os professores enviassem remotamente via grupos sociais as atividades para os alunos, pois alunos, professores e comunidade em geral deveriam manter o isolamento social para não ocorrer risco de contágio. Ressaltamos que até esse momento não havia uma estratégia clara sobre proceder nesses casos de pandemia. No decorrer do processo de ensino, começa a surgir algumas alternativas que vamos discorrer durante a nossa futura dissertação.

A Educação necessitava de medidas urgentes, estratégias nas quais não comprometessem a saúde dos alunos nem a educação. Nesse sentido alguns procedimentos foram adotados pelo governo estadual, via SEDUC-RS, um dos meios inicialmente foi adotar em todo o estado o ensino híbrido, que nesse momento não vamos fazer um aprofundamento.

Primeiramente, vamos conceituar alguns conceitos importantes para o entendimento da nossa temática. Entre eles o Ensino Híbrido a partir da visão de alguns autores como Moran (2015).

O Ensino Híbrido é uma metodologia que mescla várias práticas em sala de aula. Nas palavras de Moran, 2015, p. 22:

Híbrido significa misturado, mesclado, *blended*. A educação sempre foi misturada, híbrida, sempre combinou vários espaços, tempos, atividades,



metodologias, públicos. Esse processo, agora, com a mobilidade e a conectividade, é muito mais perceptível, amplo e profundo: é um ecossistema mais aberto e criativo. Podemos ensinar e aprender de inúmeras formas, em todos os momentos, em múltiplos espaços. Híbrido é um conceito rico, apropriado e complicado. Tudo pode ser misturado, combinado, e podemos, com os mesmos ingredientes, preparar diversos “pratos”, com sabores muito diferentes.

O governo estadual inicialmente pretendia mesclar o ensino presencial com o ensino à distância em todo o estado do Rio Grande do Sul. A expectativa era de que a pandemia não durasse tanto tempo e por isso o governo tomou essa iniciativa. Não foi o que ocorreu, a pandemia permaneceu mais tempo do que o esperado e ainda persiste nesse momento desta escrita. As aulas continuaram somente via online. Dentro desta proposta *on line*, foi apresentada a plataforma Google Sala de Aula..

De acordo com o documento do governo:

Ambiente Virtual de Aprendizagem2: “ Um ambiente virtual de aprendizagem (AVA) é um espaço on-line construído para proporcionar interações entre usuários. Essas interações podem ser variadas, síncronas ou assíncronas, de um-para-todos [...], de um-para-um [...] ou de todos-para-todos. [...] A possibilidade de as interações ocorrerem de todos-para-todos é o que caracteriza um AVA. [...] Em um AVA, é possível disponibilizar materiais variados, como vídeos, textos, planilhas, questionários, fóruns, avaliações, entre outros.” (p. 146-147)

Para que todos os docentes do estado pudessem aprender o ambiente virtual, foram ofertadas várias capacitações profissionais. Pois havia sido constatado que uma grande parte de professores não dominava completamente a internet e ferramentas digitais. Foi realizado um letramento digital, via plataforma digital, o Youtube, para que os professores fossem capacitados a utilizarem a ferramenta Google Sala de Aula.

Outra proposta que contou com a participação de professores em todo o estado foi a implementação da Matriz de Referência para o Modelo Híbrido de Ensino na qual constava as habilidades essenciais e sugestões de objetos de ensino a serem desenvolvidas em cada etapa da educação básica, inspirada na Base Comum Curricular.

Segundo documento orientador do estado:

[...] com o intuito de possibilitar que os estudantes possam seguir aprendendo durante o isolamento social, garantindo um direito fundamental, em consonância com os direitos e objetivos de aprendizagem previstos para cada etapa educacional na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e desdobradas nos currículos e propostas pedagógicas das instituições ou redes de ensino de educação básica, apresentam-se propostas para atendimento do Sistema Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul, priorizando a qualidade e a redução das desigualdades socioeconômicas, raciais e de gênero, entre outras, que possam ser agravadas nesse contexto.

O estado do Rio Grande do Sul justifica a adoção do modelo híbrido como uma possibilidade de atendimento escolar essencial enquanto ocorressem as restrições sanitárias, devido a pandemia de covid-19. E dependia de cada escola que fizessem as adaptações necessárias para atender a todos os educandos de acordo com realidade e especificidade.

Seguindo os princípios da Lei e Diretrizes e Bases da educação, no artigo 3.º consta no inciso I e XI: O ensino será ministrado com base nos princípios de igualdade de condições para acesso e permanência na escola e garantia de padrão de qualidade.

Diante deste cenário dinâmico e realidades diferenciadas, o governo do RS implantou a internet patrocinada em todo o estado do Rio Grande do Sul para que os estudantes pudessem ter acesso igualitário ao ensino híbrido. São novos caminhos e novas propostas para a educação no Rio Grande do Sul, que foram implementadas como medidas urgentes, para que os alunos não ficassem sem aulas.

Seguindo esta ideia Moran (2015):

As metodologias ativas são caminhos para avançar mais no conhecimento profundo, nas competências socioemocionais e em novas práticas.

As escolas que nos mostram novos caminhos estão mudando para modelos mais centrados em aprender ativamente com problemas reais, desafios relevantes, jogos, atividades e leituras, valores fundamentais, combinando tempos individuais e tempos coletivos; projetos pessoais de vida e de aprendizagem e projetos em grupo. Isso exige uma mudança de configuração do currículo, da participação dos professores, da organização das atividades didáticas, da organização dos espaços e tempos.

A internet patrocinada não chegou a alcançar todos os alunos de forma igualitária (campo e cidade). Principalmente nas regiões do campo. Ocorre dificuldade de acesso até mesmo ao sinal de telefone. Não somente pela falta de sinal de telefone, mas como também a falta de acesso à tecnologia. Mesmo alguns possuindo o telefone celular, não conseguiam acesso as plataformas de ensino devido o aparelho estar ultrapassado em questões de tecnologia.

Outra dificuldade encontrada pelos alunos foi daqueles que têm acesso à internet e também a aparelhos tecnológicos, mas o conhecimento não vai além das redes sociais, então nós professores nos deparamos com uma série de dificuldades encontradas no campo com relação ao acesso às plataformas de ensino, ao ensino híbrido. Como ensinar os alunos à distância sem nenhum contato nem que seja por telefone, de forma impressa? Pensando em formas de alcançar todos os alunos o ensino foi pensado e executado em três formas: impressa na qual os responsáveis buscavam as atividades e conteúdos na escola, via plataforma WhatsApp, em grupos da turma e via plataforma Google sala de aula.

Fora implantada então, em todo o estado do Rio Grande do Sul o Ensino Remoto e a Educação a Distância, que foi legalizada pela Portaria MEC/CEB de n. 344, de 17 de março de 2020, oportunizou a substituição das aulas presenciais pela ofertada através de meios digitais, somente durante a pandemia. Na qual consta em seu artigo 1.º:

Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

O Decreto também trata em seu artigo 2.º que a educação básica poderá ser ofertada na modalidade à distância desde que observadas as condições de acessibilidade nos espaços e meios utilizados. As condições de acessibilidade dependem de fatores externos relacionados ao acesso aos meios digitais. Quando se trata de discentes do que moram no campo, essa acessibilidade ficou a desejar.

Logicamente não estávamos preparados para uma pandemia e foram realizadas várias tentativas para que o acesso à educação chegasse a todos os alunos de forma igualitária. Conforme Silva, Santos e Lima (2020, p. 13):

A educação a distância, como modalidade de ensino voltada para jovens e adultos, atribuída à “educação formal” — aquela legitimada por lei e institucionalizada pelas redes de ensino públicas e privadas —, ainda é pouco valorizada na realidade educacional e vem se aproximando da educação básica, principalmente neste momento de pandemia.

A Educação à distância teve amplo acesso nacional dentro da pandemia. Muitos professores tiveram conhecimento de novas práticas relacionadas com novas ferramentas midiáticas nesse contexto pandêmico. Como também buscaram novas ferramentas através de cursos e tutoriais via plataformas na internet.

De acordo com Belloni (2002):

A educação está se transformando tanto em termos de finalidades sociais quanto no que diz respeito a estratégias e modalidades, notadamente com a introdução de meios técnicos e com a tendência a uma maior flexibilidade de acesso, currículos e metodologias. A educação a distância surge neste quadro de mudanças como mais um modo regular de oferta de ensino [...]

O reconhecimento das mídias como estratégia de ensino aprendizagem começa então ter mais visibilidade dentro dos currículos e metodologias nas escolas.

De acordo com Moran (2018), aprendemos de diversas formas, seja contínua, seja em ambientes híbridos formais ou não formais, abertos ou fechados. Mas aprendemos mais ainda quando faz sentido e de acordo com a nossa realidade, quando conhecemos o perfil dos nossos estudantes e construímos em diálogo a aprendizagem, quando nos aproximamos do universo deles. O respeito às condições sociais da clientela deve ser levado em consideração, é a partir da realidade deles que irá permitir uma educação que faça sentido.

## O Direito A Educação

As escolas do/no campo possuem suas especificidades e necessitam de leis próprias que respeitem seus princípios e sua clientela. Devido a nossa grande extensão territorial do Brasil, as políticas públicas podem não chegar a todos os cantos como deveriam chegar. Nós temos diferenças e especificidades estaduais/regionais. Para a garantia de direitos deve-se considerar estas especificidades, caso contrário, acirram-se as desigualdades sociais.

No sentido das áreas rurais e suas especificidades. Este princípio chama-se o direito a diferença. Foi pensado e direcionado em uma política ampla, que

atendesse todo o estado de forma igual e não ocorreu desta forma. Seguindo esta ideia, Cury (2002, p. 247) afirma:

Certamente que, em muitos casos, a realização dessas expectativas e do próprio sentido expresso da lei entra em choque com as adversas condições sociais de funcionamento da sociedade em face dos estatutos de igualdade política por ela reconhecidos. É inegável também a dificuldade de, diante da desigualdade social, instaurar um regime em que a igualdade política aconteça no sentido de diminuir as discriminações.

O Estado que garantirá a igualdade de oportunidades no acesso a este princípio básico que é o acesso à educação. Pensando nas desigualdades regionais, o Estado elabora políticas públicas para essa diminuição. A falta de acesso à internet tentou-se resolver dando acesso gratuito a todos os estudantes e educadores, mas nas localidades rurais esbarrou-se em um problema maior: falta de antena de telefone, ou seja, estrutura de telecomunicações que não depende somente do governo estadual o municipal.

De acordo com Cury (2002, p. 249):

Em todo o caso, a ligação entre o direito à educação escolar e a democracia terá a legislação como um de seus suportes e invocará o Estado como provedor desse bem, seja para garantir a igualdade de oportunidades, seja para, uma vez mantido esse objetivo, intervir no domínio das desigualdades, que nascem do conflito da distribuição capitalista da riqueza, e progressivamente reduzir as desigualdades.

O Direito a Educação está legalizado e legitimado em várias Leis como a LDB 1994/96, Estatuto da Criança e do Adolescente, e o documento normativo da Base Comum Curricular.

A Base Comum Curricular traz o direito de aprendizagem em seu documento orientador, para que todos os alunos possam desenvolvê-lo em todas as etapas da educação básica, visando uma sociedade justa, democrática e inclusiva, direitos de aprendizagem e desenvolvimento. Segundo a BNCC (p. 15):

Nesse processo, a BNCC desempenha papel fundamental, pois explicita as aprendizagens essenciais que todos os estudantes devem desenvolver e expressa, portanto, a igualdade educacional sobre a qual as singularidades devem ser consideradas e atendidas. Essa igualdade deve valer também para

as oportunidades de ingresso e permanência em uma escola de Educação Básica, sem o que o direito de aprender não se concretiza.

O Estatuto da Criança e do Adolescente traz em seu artigo 53 os princípios dos direitos da criança e do adolescente, nos quais constam:

A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- direito de ser respeitado por seus educadores;
- direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- direito de organização e participação em entidades estudantis;
- acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação em seu artigo 28 trata da especificidades e adequações das escolas no campo e prevê as adaptações necessárias à vida rural de cada região, como conteúdos e interesses dos alunos da zona rural, prevendo que todos independentemente de região ou zona rural e urbana têm direito ao acesso à educação.

## Apontamentos Iniciais do Diagnóstico da Pesquisa Quanto ao Acesso do Ensino Híbrido no Período de 2021

Quanto ao não acesso dos alunos na realização de atividades ou não retorno à escola, como também não retorno das devolutivas, seja presencial, remoto ou digital, o estado adotou o Sistema de Busca Ativa, a partir de julho de 2021. É um sistema de inclusão de faltas do aluno na forma presencial ou não realização de atividades, assim será possível identificar abandono da escola e serem realizadas as ações cabíveis para a escola e órgãos competentes como o encaminhamento para o Conselho Tutelar, em último caso, esgotadas as ações via escola, conforme garantido no Estatuto da Criança e Adolescente. Há um documento que orienta como realizar a Busca Ativa e mate-la atualizada.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Documento Orientador de Busca Ativa: <https://educacao.rs.gov.br/upload/arquivos/202108/05145846-guia-de-busca-ativa-pptx.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2021.

O total de alunos no Ensino Fundamental, anos finais, no período de abril de 2021 era de 61 discentes. Destes 13 % estavam em busca ativa, cerca de 8 alunos que não davam retorno das devolutivas de nenhuma forma: impressa, online ou via escola. Alguns desses alunos os pais não possuíam internet e não ocorreu contato com os professores, ocorreram tentativas de ligações sem sucesso neste período, devido falta de sinal de telefone ou dificuldades de sinal.

Cerca de dezoito alunos, representando 30 % do total, estavam entregando parcialmente as atividades, não realizando 100 % de todas mas tinham vínculo com a escola e contato com as professoras de alguma forma.

Restante, representando maior portagem, 57 % dos alunos, estavam em dia com as atividades e conteúdos propostos pela escola e obtinham contato com as docentes tirando dúvidas via redes sociais.

#### **Pergunta feita para os alunos do Ensino Fundamental: Quais os desafios e dificuldades encontradas por você durante o período de ensino somente remoto?**

**Aluno 01:** Minhas dificuldades foi (*sic*) aprender os conteúdos da escola porque era *on line* e não era muito fácil aprender a explicação dos professores. E eu trabalho com o gado, no armazém limpando semente, e também passava com máscara por causa da pandemia.

**Aluno 02:** A aula em casa era uma dificuldade devido não ser a mesma coisa sem as professoras. Parecia impossível. Quando voltei para escola eu não sabia nada, até que consegui lembrar.

**Aluno 04:** As dificuldades... bom eu não conseguia entender muito as coisas nas aulas *on line* e era bem complicado, e geralmente bem difícil. Facilidades: depois que comecei a vir na escola foi bem melhor. Expectativas é passar de ano, ser aprovada.

**Aluno 05:** No começo era muito difícil se acostumar com o ensino em casa; era difícil ficar longe dos colegas. As aulas remotas eram complicadas, pois as explicações eram difíceis.

O total de alunos no Ensino Médio em abril de 2021 era em um total de 32 alunos turmas de 1.º ao 3.º. Destes 44 % estavam em busca ativa representando cerca de 14 alunos. Muitos destes alunos aproveitaram o período da pandemia para trabalhar durante dois turnos, pois antes quando o ensino era presencial obrigatório estes trabalhavam meio turno, aproveitaram a oportunidade de

ganhar mais dinheiro. Fala de um aluno do segundo ano do Ensino Médio: “Foi o melhor período para mim (*sic*) ganhar mais dinheiro”. Estes são os alunos que não tiveram contato com a escola neste período, foram inúmeras tentativas de contato tanto através da escola como das professoras para solicitação do retorno das atividades e a cobrança pela presença destes, a presença se dava com as devolutivas entregues em dia.

Cerca de três alunos, representando 9 % do total estavam entregando parcialmente as atividades, ou seja, permaneciam com vínculo na escola.

Quarenta e sete por cento dos alunos mantinham contato com a escola e professores entregando as devolutivas, por isso obtinham presença e aqueles que podiam entravam em contato para sanarem dúvidas via redes sociais e plataforma Google Sala de Aula na qual eles recebiam os *feedbacks* das professoras (toda a equipe escolar é feminina).

## Considerações finais

O presente estudo ainda está em andamento e serão levantadas mais questões referentes a pesquisa, também traremos entrevistas com a gestão da escola e outros autores que irão colaborar para o estudo, além da intervenção que pretendemos realizar com encontros de formação na escola.

A pandemia realçou o grande problema que enfrentamos de desigualdades sociais. Problema este relacionado com nossa grande extensão territorial do Brasil, no qual as políticas públicas não alcançam todos os cantos de nosso país.

Alguns alunos, principalmente os que moram e estudam em escolas no campo, ficaram sem acesso à educação por um período significativo. Sem contato algum com conteúdo e explicações de professores, sem poder desenvolver as habilidades necessárias para a sua série/ano.

## Referências

BACICH, Lilian; TANZI NETO, Adolfo; TREVISANI, Fernando de Mello (org.). **Ensino Híbrido: personalização e tecnologia na educação**. Porto Alegre: Penso. 2015.

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

BELLONI, Maria Luiza. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. **Educ. So**, Campinas, v. 23, n. 78, p. 117-142, abr. 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pd=S0101-73302002000200008&lng=e n&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pd=S0101-73302002000200008&lng=e n&nrm=iso). Acesso em: 03 dez. 2021.



BRASIL. **Lei n. 8.069**, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular.

BRASIL. Portarias n. 343 de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - covid-19. **Diário Oficial da União**, edição 53, seção 1, p. 39. Brasília, DF: 18 mar. 2020. Disponível em: [www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-março-de-2020](http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-março-de-2020). Acesso em: 03 dez. 2021.

FAVA, Rui. **Educação 3.0**: como ensinar estudantes com culturas tão diferentes. 2. ed. Rui Fava. Cuiabá: Carlini e Caniato Editorial, 2012.

GOMES, Romeu; MINAYOU, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis (RS): Vozes, 1994.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAN, José Manuel; MASSETTO, Marcos T.; BEHRENS, Marilda Aparecida. **Novas tecnologias e mediações pedagógicas**. Campinas, SP. Papyrus, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. **Documento Orientador para o Ensino Híbrido**. Disponível em: <https://educacao.rs.gov.br/upload/arquivos/202103/03154054-2021-orientacoes-a-rede-publica-estadual-de-educacao-do-rio-grande-do-sul-para-o-modelo-hibrido-de-ensino.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

SILVA, Santos e Lima. Os Desafios do Ensino Remoto na Educação no Campo. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Educacional (POLIGES)**, Itapetinga, v. 1, n. 1, set.-dez. 2020. Acesso em: 14 out. 2021. ISSN: 2763-5716.



## EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA: BREVES APONTAMENTOS

Fernanda Weirich<sup>1</sup>  
Domingos Sávio Campos de Azevedo<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho busca refletir sobre a educação com ênfase na cidadania, abordando questões como a formação do cidadão, educação emancipatória e formação voltada para o mercado de trabalho. De forma breve, discute-se sobre os rumos que a educação tem tomado, mostrando que a mesma tem se voltado muito mais para uma formação para o trabalho do que para a preparação do indivíduo para o exercício da cidadania e do convívio em sociedade. Dentro desse contexto, o trabalho analisa a forma como a educação para a cidadania aparece nas principais legislações, sendo ela a Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996).

**PALAVRAS-CHAVE:** cidadania; educação; Constituição Federal; LDB.

### Introdução

Quando se fala em cidadania é possível que haja muitas formas de entender do que se trata. Em meio às muitas definições desse conceito, há uma grande parcela de autores que baseiam suas definições do conceito de “cidadania” em uma premissa: os direitos do indivíduo, sejam eles sociais, civis ou políticos (HAUPENTHAL, 2016, ARENDT *apud* ZIZEMER, 2007; MARSHALL, 1967 *apud* ZIZEMER, 2007). O termo “cidadania” é amplo, e comporta diversas definições,

<sup>1</sup> Cientista Social e Política pela Unipampa; Mestranda em Políticas Públicas (PPGPP - UNIPAMPA). Correio eletrônico: fernandaweirich1@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Ciência Política; Professor permanente do (PPGPP-UNIPAMPA). Correio eletrônico: domingosazevedo@unipampa.edu.br

além de ir se modificando conforme o período e o contexto local. No entanto, por possuir vários significados, se tratando de um termo polissêmico, há certa dificuldade de se definir com precisão o seu significado, tornando um conceito vago (CLEMENTE, 2015).

As definições do termo cidadania mais comuns dentre os autores utilizados para a construção desta revisão bibliográfica apontam para dois caminhos: o que considera a cidadania como sendo a relação do indivíduo em sociedade e com o Estado, e como se dá a sua participação seja social ou política; e o que considera a cidadania um conjunto de direitos individuais, os quais podem ser civis, políticos e sociais. Quanto ao conjunto de direitos:

[...] os direitos civis estão relacionados com as liberdades individuais, e os direitos políticos, como o nome já diz, referem-se à participação política. Já os direitos sociais deveriam garantir que o Estado fornecesse bens e serviços indispensáveis à vida, como saúde, alimentação, educação, habitação etc. (HAUPENTHAL, 2016, p. 56)

A ideia proposta nesta breve revisão bibliográfica é trazer alguns apontamentos sobre a construção da cidadania e a educação para a cidadania. O conceito teórico do termo cidadania pode possuir diversas interpretações, no entanto, o foco desta análise está na construção da cidadania voltada para a participação política e social, especialmente de jovens. Além disso, também interessa para esta análise a forma como as legislações interpretam o conceito de cidadania, o que se espera de uma política pública que enfatiza o desenvolvimento da cidadania dentro do ambiente escolar, por exemplo.

Antes de se verificar se as políticas públicas que focam o desenvolvimento da cidadania dentro do ambiente escolar estão sendo eficazes, é necessário que se compreenda qual objetivo que elas visam alcançar com o desenvolvimento da cidadania, seja ele o alcance dos plenos direitos sociais através da diminuição da desigualdade social e da violência por meio de atividades de lazer, esporte, educação, dentre outras no ambiente escolar, ou além disso também se pretende construir uma cidadania sólida, de participação juvenil, com senso crítico e reflexivo, que visa a cumprir o estabelecido em na Constituição Federal de 1998 sobre a preparação do indivíduo para o exercício da cidadania.

Nesse sentido, a breve revisão a seguir inicia com alguns apontamentos sobre a educação para a cidadania, como a mesma é tratada nas bibliografias utilizadas e qual seria o seu objetivo geral. A seguir se discute o entendimento do conceito de cidadania à luz da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases

da Educação (LDB/96). Logo após a revisão busca compreender como tem se dado a implementação do Programa Escola Aberta Para a Cidadania – PEAC (RS), o qual motivou toda a análise desta temática, e que futuramente será estudado de forma mais profunda, com o foco no município de São Borja (RS).

## Educação para a Cidadania

A escola é um dos três agentes socializadores que atuam na construção da cidadania e da cultura política do indivíduo, juntamente com a família e a mídia (SCHMIDT, 2001; SILVEIRA E AMORIN, 2005). A socialização política, que inicia já nos primeiros anos de vida, é uma das grandes responsáveis pela formação do indivíduo para o convívio em sociedade e a para o exercício da cidadania (SCHMIDT, 2001).

Mas, só a família não basta para preparar o indivíduo para a cidadania, ela é sim um agente socializador importante, mas para que a socialização política do indivíduo seja plena é necessário que os demais agentes socializadores estejam atuando nessa construção, e nisso incluso a escola, através da educação para a cidadania. A partir do modelo universal de socialização, criado por David Easton e Jack Dennis (1969), Schmidt elabora uma ordem cronológica na qual a socialização ocorre:

o primeiro momento é o da **orientação para a comunidade** (dos 5 aos 12 anos, aproximadamente), o segundo é o da **orientação para o regime** (período da adolescência) e o terceiro é o da **atitude frente aos representantes políticos** (final da adolescência e começo da vida adulta) (SCHMIDT 2001, p. 116. Grifo do autor).

Os agentes socializadores que atuam nessa ordem cronológica são a família, a escola e a mídia, respectivamente, ainda que todos eles também atuem de forma latente e constante por toda a vida do indivíduo, ou seja, atuam na formação de opinião e na socialização política do indivíduo de forma não intencional e ao longo de toda vida. No entanto, com os avanços tecnológicos e o crescimento da era da informação e das redes sociais, esse modelo de socialização vem sofrendo algumas modificações, ou pelo menos acrescentando alguns agentes de socialização que antes não tinham tanta influência.

Alguns estudos apontam que o agente socializador que mais sofreu modificações é a mídia. Antes a mídia convencional, entendida como a televisão, jornal e rádio, assumia o terceiro lugar como agente socializador, no entanto alguns

estudos mostram que a internet assumiu esse papel, fazendo com que a mídia convencional perdesse força e credibilidade (DOS SANTOS, BAQUERO E MORAIS, 2018; WEIRICH, AZEVEDO, 2020). Isso se deve ao alto índice de desconfiança nos agentes socializadores, em especial a mídia. De acordo com a pesquisa realizada no ano de 2018, a internet empata com a família no quesito confiança nas informações sobre o contexto político, seguindo da mídia convencional, e por fim a escola. Mesmo a família e a internet ficando com os agentes mais confiáveis nessa pesquisa, ainda assim possuem um índice de confiança baixo, com cerca de 16 % cada um, enquanto 55 % dos entrevistados afirmaram não confiar em nenhum dos agentes de socialização para receber informações (WEIRICH, AZEVEDO, 2020).

A partir dos dados citados acima, é possível perceber que a escola tem perdido espaço como agente socializador, além de estar perdendo a credibilidade, o que se torna um empecilho para o desenvolvimento de uma educação para a cidadania. Para que a formação do indivíduo seja completa, seja para o convívio em sociedade como para o exercício da cidadania, a confiança no agente socializador escola é extremamente necessária, uma vez que é por meio dela que, de acordo com o modelo apresentado por Schmidt (2001), o indivíduo receberá a orientação de como atuar dentro da sociedade e do regime democrático.

A formação do indivíduo para o exercício da cidadania é assegurada pela Constituição Federal de 1988 no seu artigo 205 quando diz que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Além disso o artigo primeiro da CF de 1998 já deixa claro que a cidadania é um dos fundamentos que constituem o Estado Democrático de Direito.

De acordo com Lamóglia e Boneti (2018, p. 59):

considera-se a educação como sendo uma estratégia de formação de pessoas para o exercício da cidadania e que contribua para a qualificação para o trabalho, proporcionando uma formação que desperte tanto a criticidade e promova a autonomia, quanto a consciência de seus direitos e deveres civis, sociais, políticos e planetários. É um preparo que considera uma formação profissional, mas tendo por base a formação para o exercício da cidadania (LAMÓGLIA, BONETI, 2018, p. 59).

Ainda se tratando do artigo 205 da CF (1988), Lamóglia e Boneti (2018) trazem uma constatação importante de ser ressaltada em relação a ordem que a CF/88

cita a formação do indivíduo para a cidadania. De acordo com os autores, a Constituição possui uma “técnica redacional” que busca evidenciar os preceitos por ordem de importância, considerando do maior para o menor. E nesse sentido, pode-se perceber que a formação para a cidadania aparece antes da preparação para o trabalho.

No entanto, atualmente o que pode-se perceber é uma educação mais voltada para o mercado de trabalho do que para a formação do indivíduo e para a cidadania (LAMÓGLIA, BONETI, 2018; HAUPENTHAL, 2016). A lógica de mercado que tem sido imposta nos currículos e grades escolares acaba por prejudicar a formação para a cidadania, que fica em segundo plano.

Segundo Lamóglia e Boneti (2018, p. 61) a educação está:

se distanciando da formação para o exercício da cidadania, sendo este espaço ocupado por interesses do preparo de profissionais para o mundo do trabalho. A formação de pessoas para participar ativamente das decisões políticas do Estado com criticidade e autonomia está se perdendo a cada nova legislação educacional na contemporaneidade. A educação e a cidadania se relacionam profundamente e a análise de como essa relação vem se dando no âmbito legislativo pós-CF/88 pode subsidiar um resgate da formação para a cidadania que vem sendo menos prestigiada nas políticas públicas educacionais.

Para Haupenthal *et al.* (2016) é somente através da educação que o indivíduo torna-se um cidadão pleno, e nesse sentido a educação se torna “uma poderosa ferramenta de transformação social, contudo, pode também gerir a submissão de um povo. É preciso analisar para que e para quem se educa, colocando em xeque o objetivo principal de formar ou formatar o cidadão” (p. 58).

Os autores estabelecem uma crítica ao modelo educacional atual, afirmando que mesmo a educação possuindo um papel tão importante na construção do cidadão, essa construção pode ser moldada de forma com que o indivíduo não participe e não exerça seus plenos direitos e deveres. Dessa forma, a educação para o trabalho é priorizada, e a formação para a cidadania é deixada de lado, formando muitas vezes cidadãos que não estão preparados para o exercício da cidadania. Haupenthal (2016, p. 59) afirma ainda que “educar para a passividade e para a legitimidade do que está posto como modelo de sociedade tem sido uma forte demanda do Estado democrático brasileiro”.

Ao falarmos de educação para a cidadania percebe-se que grande parte dos autores que trabalham a temática fazem menção às ideias de Paulo Freire, sendo

o autor uma referência no que tange a educação emancipadora, transformadora e escola cidadã. Mesmo que suas ideias tenham sido escritas no fim do século XX, ainda estão presentes em diversos textos atuais, seja de forma direta ou indireta. Dessa forma, considerando tamanha importância que Freire e suas ideias tem para a temática da educação para a cidadania, se faz necessário retomá-las de forma breve nesta revisão.

Uma das principais ideias de Paulo Freire discutidas dentro da temática da educação para a cidadania é a escola cidadã. É dentro da escola cidadã que Freire propõe um processo de ensino aprendizagem mais democrático, que não coloca o professor como o único detentor do conhecimento, mas que busca estabelecer um diálogo dentro de sala de aula. A ideia principal é de que o indivíduo receba uma formação autônoma, emancipatória, que o torne capaz de refletir por meio dos conhecimentos e informações adquiridas, e não apenas decorar um conjunto de conteúdos (MACIEL, 2011; FREIRE, 1981; 1997).

Segundo Maciel (2011, p. 46):

a Escola Cidadã cuida para que a democracia, a cidadania, a participação entrem na vida cotidiana da sala de aula e da escola, de forma que sua ação não contribua para silenciar, para “naturalizar” a opressão, para formar sujeitos passivos, submissos, resignados diante das adversidades, “interditados de ser”. Seu trabalho visa a formar sujeitos críticos, propositivos, criativos, participativos, capazes de interpretar o mundo e seu “estar sendo” nesse mundo.

Para que a escola cidadã e a educação emancipatória aconteça é necessário que o modelo autoritário e tutelado que ocorre o processo de ensino aprendizado hoje seja substituído por um modelo que enfatize mais o diálogo, a troca de saberes e a participação dentro da sala de aula (SILVEIRA E AMORIN, 2005; SCHMIDT, 2001). Dessa forma, o aluno é visto como sujeito que além de aprender, também pode trazer experiências ricas para o contexto escolar, participando e dialogando para construir o saber, e não apenas se apropriar de um conteúdo sem que antes haja uma reflexão sobre tal. De acordo com Zizemer (2007) essa desconstrução do professor como autoridade máxima em sala de aula e único detentor do saber e, “a prática dialógica, libertadora, proposta por Freire é um dos maiores desafios para a educação cidadã, pois ser dialógico implica alteridade e considerar o ser humano como histórico e inconcluso, bem como a dialeticidade entre a sabedoria e a ignorância” (ZIZEMER, 2007 p. 106).

Sobre a educação cidadã e a prática pedagógica, segundo Gadotti (2004, p. 105):

A Educação Cidadã está vinculada a uma concepção pedagógica cada vez mais consolidada e que temos chamado de “concepção dialética da educação”, seguindo os caminhos da pedagogia da práxis. Ela se inspira, direta ou indiretamente, no pensamento de Paulo Freire.

O processo da educação não se dá de forma neutra (FREIRE 1981; ZIZEMER, 2007; HAUPENTHAL, 2016). Cada indivíduo possui inculcado da sua formação pessoal uma “bagagem” que vai moldar a forma como ele interpreta os fatos e a realidade que lhe está sendo posta, e essa formação ocorre desde a infância, nos valores, crenças e ensinamentos passados pela família, e que também pode ser absorvido do conteúdo que se tem acesso nas mídias. Essa “bagagem” que molda a interpretação pessoal de cada indivíduo é descrita na teoria dos “enquadramentos interpretativos” de Goffman (1986).

Mesmo considerando que a educação não tem uma papel neutro no processo de formação do indivíduo, é necessário frisar a importância da pluralidade dos conteúdos trazidos para o debate em sala de aula, uma vez que o objetivo da educação emancipatória proposta por Freire, que visa a formação para o exercício da cidadania, é fazer com que o indivíduo tenha acesso à informação, e que através do pensamento crítico e reflexivo, além da sua “bagagem”, forme a sua identidade e seus posicionamentos políticos.

## Formação para a Cidadania: o que a lei diz?

Como já explicitado anteriormente, o conceito de cidadania é amplo e entendido de diversas formas e pontos de vista. No entanto, para que as políticas públicas que visam a educação para a cidadania sejam efetivadas de forma eficaz é necessário que se estabeleçam critérios claros do que se espera da política. Se a ideia de educar para a cidadania é considerada a partir da ótica que considera a cidadania um conjunto de direitos civis, sociais e políticos, logo políticas públicas que visem garantir esses direitos ao indivíduo não são suficientes. Mas se a ideia da educação para a cidadania estiver mais voltada para a construção da cultura política democrática e de participação cidadã, mais especificamente no que tange aos direitos políticos e responsabilidades civis de fiscalização dos representantes e da gestão da coisa pública (como dita a premissa da “Res Pública”), então somente a garantia de direitos não será suficiente.

É nesse sentido que a formação para a cidadania deve atuar, buscando capacitar o indivíduo para exercer a cidadania de forma plena, crítica e reflexiva, e dessa



forma incentivando a participação cidadã nos diversos âmbitos da gestão da coisa pública (FREIRE, 1981 ;GADOTTI, 2004; HAUPENTHAL, 2016; LAMÓGLIA E BONETI, 2018). De acordo com Gadotti (2004, p. 105):

A maior ambição da Educação Cidadã é contribuir para a criação das condições adequadas ao surgimento de uma “nova cidadania”, como espaço de organização da sociedade para a defesa de direitos e a conquista de novos. Trata-se de formar para a gestão de um novo espaço público não-estatal, uma “esfera pública cidadã”, nos termos de Habermas, que leve a sociedade a ter voz ativa na formulação das políticas públicas, visando a uma mudança do Estado que temos para um Estado radicalmente democrático.

No entanto, não basta que a ideia de uma construção da cidadania dentro da escola fique apenas no papel, garantida pela legislação, quando na verdade o tema é tratado em segundo plano, por vezes até interpretado de forma que a formação para o exercício da cidadania acaba por se perder. É de extrema importância que as políticas públicas desenvolvidas com vistas a formação do indivíduo para a cidadania enfoquem essa construção por meio da educação, do diálogo e do incentivo à participação. Sendo assim, a educação para a cidadania deve ser entendida como:

um preparo para o mundo da vida e para uma integração saudável em sociedade. Entende-se que esta abordagem deve inspirar o objetivo central das políticas públicas educacionais que preconiza, nos termos do artigo 205 da Magna Carta (BRASIL, 1988), “o pleno desenvolvimento da pessoa” (LAMÓGLIA; BONETI, 2018, p. 59)

De acordo com Lamóglia e Boneti (2018) há um distanciamento entre o que a Constituição Federal de 1988 prevê em relação à formação para a cidadania e a forma como ela vem sendo tratada nas legislações e políticas públicas educacionais. Segundo os autores isso ocorre com a influência da classe dominante, que a fim de manter a defesa dos seus interesses e do interesse do sistema capitalista, acaba por incentivar a educação com a lógica voltada apenas para o mercado, reforçando a dominação.

A Constituição Federal de 1988, que também ficou conhecida por “Constituição Cidadã”, devido às garantias de direitos que a mesma possui, faz menção ao termo “cidadania” sete vezes, e apenas uma delas é relacionada à educação,

sendo essa o artigo 205. Já na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, o termo “cidadania” é citado um número menor de vezes, apenas quatro menções. (LAMÓGLIA, BONETI, 2018).

Um fato interessante a ser analisado, e aqui mais uma vez usando a técnica redacional aplicada a CF/88, é que a ordem em que a formação para a cidadania aparece no corpo do texto da LDB/96 é inversa quando se trata do ensino básico e do ensino médio. Em relação ao ensino básico a ordem segue a mesma que já consta na CF/88: primeiro a formação para a cidadania e depois a formação para o trabalho. No entanto, quando se trata do texto da LDB/96 no que se refere ao ensino médio, a ordem se inverte (LAMÓGLIA; BONETI, 2018). Após a modificação da Lei De Diretrizes e Bases da Educação, feitas pela Lei n. 13.415/2017, o termo “cidadania” diminui a sua aparição, passando a constar apenas três vezes na LDB, enquanto a palavra “trabalho” aparece trinta e três vezes no corpo do texto. Para os autores “a desvalorização da cidadania nas principais políticas públicas educacionais pós CF/88 configura uma tendência histórica que vem se confirmando a cada nova legislação (LAMÓGLIA, BONETI, 2018, p. 65).

## Considerações Finais

Esta revisão bibliográfica está longe de conseguir trazer toda a discussão que gira em torno da educação para a cidadania no Brasil. Trata-se de uma temática ampla, e que como já foi mencionado anteriormente, possui várias formas de ser interpretada e conceituada. No entanto, o que se traz aqui é um esforço inicial para se compreender a temática, que certamente será aprofundado, na tentativa de entender melhor o que é a educação para a cidadania, como ela atua e qual sua importância para um regime democrático como no caso brasileiro.

Ainda que como esforço inicial, já se pode perceber que a educação para a cidadania no Brasil possui muitos desdobramentos e ainda está longe de atender às demandas de um regime democrático participativo. As políticas públicas educacionais que visam construir essa cidadania dentro do ambiente escolar são uma alternativa à educação voltada para a lógica do mercado de trabalho, como tem sido o caso do Brasil. E nesse sentido, essas alternativas devem ser incentivadas, tanto por meios estatais, com os recursos necessários, tanto pelos meios acadêmicos, através de pesquisas que abordem o tema e da produção do conhecimento.

## Referências

- BRASIL. **Lei n. 9394/1996.** (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB).
- BRASIL. **Constituição (1988).** Brasília (DF): Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- CLEMENTE, Augusto Júnior. **O conceito de cidadania nas ciências sociais brasileira: uma análise a partir do Scielo (1989-2013).** 2015.
- FREIRE, PAULO. **Pedagogia do Oprimido.** São Paulo: Paz e Terra, 1981.
- LAMÓGLIA, Fernando Botto; BONETI, Lindomar Wessler. O preceito da cidadania nas políticas públicas educacionais no Brasil. **Perspectivas em Diálogo: revista de educação e sociedade**, v. 5, n. 10, p. 57-79, 2018.
- GADOTTI, Moacir. Fórum Mundial de Educação e a Reinvenção da Cidadania. **Eccos**, São Paulo, v. 6, n. 1, 103-17, 2004.
- GOFFMAN, Erving. **Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise.** Petrópolis: Vozes, 2012.
- HAUPENTHAL Muriel; PETRY Cássia; DE LIMA, Jozilda Berenice Fogaça . Educação para a cidadania: da alusão à ilusão desse conceito. **Revista Práxis**, n. 1, p. 55-64, 2016.
- MACIEL, Karen de Fátima. **O pensamento de Paulo Freire na trajetória da educação popular.** , 2011.
- SCHMIDT, João Pedro. **Juventude e política no Brasil: a socialização política dos jovens na virada do milênio.** Santa Cruz do Sul: EdUNISC, 2001.
- SILVEIRA, Angelita Fialho; DE AMORIM, Maria Salete Souza. Socialização política e capital social: uma análise da participação da juventude no contexto escolar e político. **Educação Unisinos**, v. 9, n. 2, p. 155-163, 2005.
- WEIRICH, Fernanda; DE AZEVEDO, Domingos Sávio Campos. O que tem afastado os jovens da participação política? Uma análise do caso de São Borja (RS). **Conversas & Controvérsias**, v. 7, n. 1, 20 ago. 2020.
- ZIZEMER, Joseida Schütt. A escola pública e a educação para a cidadania. **REP - Revista Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 102-113, jul.-dez. 2007.



