



POLÍTICAS PÚBLICAS AO SUL DO BRASIL:

perspectivas de pesquisa e profissionais

Organizadores:

Édson Romário Monteiro Paniáguia / Muriel Pinto



**POLÍTICAS PÚBLICAS
AO SUL DO BRASIL:**
perspectivas de pesquisa e profissionais

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 APPC/2021:
Apoio aos Programas de Pós-Graduação da PROPI-UNIPAMPA



POLÍTICAS PÚBLICAS AO SUL DO BRASIL:

perspectivas de pesquisa e profissionais

Organizadores:
Édson Romário Monteiro Paniáguia / Muriel Pinto



©2022 Universidade Federal do Pampa.

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

Glauco 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

Thais Souza

Projeto gráfico

Glauco Coelho | MC&G Editorial

Diagramação

Glauco Coelho

Revisão de texto

Carlos Otávio Flexa

Capa elaborada por

Glauco Coelho com imagem banco
Shutterstock

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

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P76 Políticas públicas ao sul do Brasil : perspectivas de pesquisa e profissionais /
organizadores Édson Romário Monteiro Paniáguas e Muriel Pinho. — Bagé
: UNIPAMPA ; Rio de Janeiro : MC&G, 2022.
143 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-89369-63-9

1. Rio Grande do Sul (Estado) – Políticas públicas. 2. Rio Grande do
Sul (Estado) – Condições sociais. 3. Rio Grande do Sul (Estado) – Aspectos
econômicos. 4. Programas de ação afirmativa – Brasil. I. Paniáguas, Édson
Romário Monteiro. II. Pinto, Muriel. III. Título.

CDD22 : 320 . 6098 1

Biblioteca: Priscila Pena Machado – CRB - 7/6971

Av. Maria Anunciação Gomes Godoy, 1650 - Bagé/RS
CEP 96460-000 - Brasil
Tel.: +55 53 3240-3600
<https://unipampa.edu.br/> - faleconosco.unipampa@edu.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
CAPÍTULO 1	9
MUDANÇAS NO MODO DE VIDA A PARTIR DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ALGUMAS REFLEXÕES DESDE A PERSPECTIVA DAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS NUM BAIRRO DE PORTO ALEGRE	9
Introdução	9
1 Participação Política, Democracia Participativa e Vida Cotidiana	11
2 Um Laboratório Social Chamado Restinga	13
3 O Orçamento Participativo da Restinga	15
4 O Orçamento Participativo Visto a Partir das Trajetórias Pessoais	16
Considerações Finais	21
CAPÍTULO 2	25
POLÍTICAS PÚBLICAS TRABALHISTAS NO BRASIL: REFLEXÕES A LUZ DA REFORMA TRABALHISTA DE 2017	25
Introdução	26
1 Breve Análise Sobre Políticas Públicas	27
2 Reflexões Sobre as Políticas Públicas Trabalhistas no Brasil	30
3 A Reforma Trabalhista No Brasil	35
Considerações Finais	42
CAPÍTULO 3	45
A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO MUNICÍPIO DE URUGUAIANA (RS): UMA ANÁLISE DOCUMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2017 E 2021	45
Introdução	46
1 A Violência Contra as Mulheres: intersecções entre gênero, raça e classe	48
2 A Violência Contra as Mulheres em Uruguaiana	50
3 Análise dos Dados da Delegacia de Polícia Civil de Uruguaiana (RS)	55
Considerações Finais	57
CAPÍTULO 4	61
CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO NO SUAS	61
Introdução	62
1 Vínculo de trabalho e formas de contratação	63
2 Condições gerais de trabalho no SUAS	72
Considerações Finais	76

CAPÍTULO 5	79
NAS RUAS DO BRASIL: UMA REVISÃO DE ESCOPO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MORADORES EM SITUAÇÃO DE RUA	79
Introdução	80
1 Materiais e métodos	84
2 Critérios de inclusão e exclusão dos materiais	87
3 A <i>string</i> da busca	87
4 Estratégia de busca dos documentos	88
5 Resultado das buscas a triagem dos documentos	89
9 Resultados	91
10 Discussão	95
11 Características e organização da literatura	95
12 O que se sabe sobre o assunto	96
13 Inefetividade das intervenções públicas	98
Conclusão	98
CAPÍTULO 6	103
UNIVERSIDADES, RECURSOS TERRITORIAIS E A GOVERNANÇA EDUCACIONAL NAS CIDADES GÊMEAS DE SÃO BORJA-BRA/SAN TOMÉ-ARG	103
1 Universidade e Cidades	104
2 Conceitos Sobre Recursos e Inovação Territorial a Partir de Bernard Pecqueur	109
3 universidades de fronteira e suas contribuições para o planejamento dos recursos e políticas territoriais regionais: o caso de São Borja-Brasil/San Tomé-Argentina	116
4 Impacto da Produção Técnica-Intelectual da Unipampa Campus de São Borja-Brasil para a Inovação Territorial Regional	121
5 A política pública educacional de validação de diplomas estrangeiros e sua contribuição para desenvolvimento e integração em faixas de fronteira	123
Considerações Finais	128
CAPÍTULO 7	135
REFLEXÕES ACERCA DO RELATIVISMO CULTURAL E AS COMUNIDADES TRADICIONAIS RIBEIRINHAS	135
Introdução	136
1 As Comunidades Tradicionais Ribeirinhas e a Teoria do Relativismo Cultural	138
2 O Que Diz a Literatura	140
Conclusão	141

A devida obra *Políticas Públicas ao Sul do Brasil: Perspectivas de Pesquisa e Profissionais* apresenta uma coletânea de textos vinculados a investigações de docentes, mestrandos, egressos e colaboradores externos ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA), Mestrado Profissional. Nos últimos anos o PPGPP-UNIPAMPA vem publicando uma série de livros que objetivam a socialização e democratização das pesquisas e estudos técnicos realizados pelos atores do programa junto à comunidade acadêmica nacional e comunidade externa regional. A obra em questão traz reflexões sobre o campo das Políticas Públicas e suas relações com diversas políticas setoriais que vem sendo estudadas numa região fronteira, que está no extremo oeste do Brasil na divisa com a Argentina. O primeiro texto intitulado *Mudanças no modo de vida a partir do orçamento participativo: algumas reflexões desde a perspectiva das práticas participativas num bairro de Porto Alegre*, de autoria de Adelaide Saez, Alfredo Alejandro Gugliano, Adalmir Marquetti que analisa como o envolvimento com o orçamento participativo impactou no modo de vida de algumas lideranças do bairro Restinga de Porto Alegre (RS). O segundo texto, *Políticas Públicas Trabalhistas no Brasil: reflexões a luz da reforma trabalhista de 2017*, de autoria de Tarsila Araújo Leite, Flávio Marcelo Rodrigues Bruno reflete sobre as políticas públicas trabalhistas no Brasil com a Lei n. 13.467, de 13 jul. 2017 mas conhecida como Reforma Trabalhista. O terceiro artigo de autoria de Monique Soares Vieira e Vanessa Salaibe Motta, intitulado *A violência contra as Mulheres no Município de Uruguaiana (RS): uma análise documental entre os anos de 2017 e 2021*, visa a contribuir com os estudos sobre a violência contra as mulheres na sociedade brasileira a partir de um estudo de caso no município de Uruguaiana (RS). O quarto texto, *Condições e Relações de trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*, de autoria de Solange Emilene Berwig, Maria Salette Boing e Renice

Madelaine de Andrades que se dedicam a refletir sobre as condições e relações de trabalho no SUAS a partir de análises de Censos SUAS entre os anos de 2007 e 2017 e relatos de reuniões. O quinto artigo, intitulado Nas ruas do Brasil: uma revisão de escopo sobre políticas públicas para moradores em situação de rua, de autoria de Erica Roberta Santos Ribeiro, Augusto Clemente Junior e Caroline Santo da Rosa que se debruçaram em realizar uma revisão de escopo de literatura a partir das bases de dados: Scielo, Doaj e Medline sobre as políticas públicas voltadas para moradores em situação de rua. O capítulo seis aborda a temática das universidades, Recursos territoriais e a Governança educacional nas Cidades gêmeas de São Borja-Brasil/San Tomé-Argentina, de autoria de Muriel Pinto e Sandra Michelli Greff Menuzzi, a investigação problematiza como as universidades e institutos de formações sediados nas cidades gêmeas de São Borja-Brasil e San Tomé-Argentina vem contribuindo para a governança da educação e para o planejamento de recursos territoriais regionais. O texto sete, intitulado Reflexões acerca do Relativismo Cultural e as Comunidades Tradicionais ribeirinhas, de autoria de Daniele Bonapace dos Santos Lencina e Jaqueline Carvalho Quadrado, texto que analisa alguns elementos concernentes às Políticas Públicas voltadas às comunidades tradicionais ribeirinhas, atores sociais distintos e advindos do processo de formação social da região Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul e das margens do Rio Uruguai. Sendo assim, a devida publicação almeja contribuir com as reflexões e institucionalização do polo regional da área de Ciência Política que tem se consolidado a partir dos cursos de Graduação de Ciências Sociais – Ciência Política e Mestrado profissional em Políticas Públicas da Unipampa, *campus* São Borja (RS).

Prof. Dr. Muriel Pinto

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA)

MUDANÇAS NO MODO DE VIDA A PARTIR DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ALGUMAS REFLEXÕES DESDE A PERSPECTIVA DAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS NUM BAIRRO DE PORTO ALEGRE

Adelaide Saez¹
Alfredo Alejandro Gugliano²
Adalmir Marquetti³

RESUMO: A proposta deste texto é analisar como o envolvimento com o orçamento participativo impactou no modo de vida de algumas lideranças desse processo. Baseados em informações coletadas a partir de entrevistas semiestruturadas, a autora e os autores sublinham a capacidade da participação social interferir nos modos de vida das pessoas que se envolvem nessa atividade, muito especialmente no que se refere às lideranças políticas femininas que se destacam no movimento popular.

PALAVRAS-CHAVE: orçamento participativo; modos de vida.

Introdução

Este artigo analisa o processo de aprendizagem social e mudança de hábitos gerados a partir da participação política de lideranças comunitárias do bairro Restinga, em Porto Alegre, ativistas que atuaram como delegados ou conselheiros do Orçamento Participativo (OP) entre 1990 e 2012.

¹ Doutora em Ciência Política e Acadêmica de Serviço Social da UFRGS.

² Professor do Departamento de Ciência Política da UFRGS.

³ Professor do Departamento de Economia e Negócios da PUCRS.

O caráter educativo da participação política foi um dos focos principais do trabalho de Pateman (1992) numa obra que fundamenta grande parte das modernas reflexões sobre democracias participativas em nível mundial. Nesse trabalho a autora conclui que o processo de participação é essencial para o desenvolvimento de um conjunto de qualidades pessoais que fortalecem a vida em coletividade. Finkel (1985) reforça essa ideia, afirmando que a participação política gera um conjunto de mudanças atitudinais centrais para a legitimidade das ações dos governos, inclusive em termos do funcionamento do sistema político representativo.

A distinção do ativismo político como um processo educativo também está presente em Paulo Freire, sua caracterização da militância social enquanto elemento primordial do processo educativo. Mais notadamente a ideia da participação comunitária como um processo educativo, considerando o aprendizado oferecido pela intervenção social, principalmente entre segmentos da população alijados de direitos sociais básicos (FREIRE, 1994; 2005).

Jenkins *et al.* (2016) igualmente oferecem suporte a esse ponto de vista a partir de um conjunto de estudos sobre movimentos sociais, vinculando fortemente o ativismo político com o desenvolvimento de um conjunto de qualidades formadoras de uma cidadania crítica. Uma cidadania assentada, de acordo com Inglehart e Welzel (2009), numa expressiva capacidade de expressar suas ideias de forma autônoma e consciente, interagindo de maneira consistente com espaços de representação institucional, do Estado e também da sociedade civil.

O orçamento participativo é uma das formas mais eficientes de envolver a população no debate sobre alocação dos recursos públicos, podendo ser definido a partir de diferentes óticas. De acordo com Avritzer (2003) é uma das principais formas de articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Uma conexão caracterizada por quatro elementos: a abertura da soberania da democracia representativa para democracia participativa; a introdução de elementos de participação local; o princípio de autorregulamentação; a reversão de prioridades na distribuição de recursos do orçamento público.

Marquetti, Silva e Campbell (2012) definem essa proposta como uma forma de democracia participativa onde os cidadãos e as organizações da sociedade civil têm o direito de participar na definição da política fiscal do município, interferindo na definição de gastos e investimentos. Ambas as noções se complementam, explicitando o orçamento participativo enquanto um espaço de forte interação social.

A capacidade dessa política participativa agregar pessoas, estimular debates e produzir políticas públicas transforma os orçamentos participativos num espaço privilegiado para analisar se o ativismo político realmente possibilita um aprendizado social, modificando a forma como as pessoas interagem na sociedade. Se interfere não apenas de maneira pontual, mas dissemina sua influência entre diferentes coletivos sociais de uma comunidade, contribuindo com a transformação da visão de mundo das pessoas e seu comportamento na vida cotidiana.

2 Participação Política, Democracia Participativa e Vida Cotidiana

Vários pesquisadores abordam o tema da participação política ressaltando seus elementos condicionantes, as motivações que levam os indivíduos a tal participação. Em suma, exploram o papel da experiência dos indivíduos no desencadeamento de diferentes eventos sociais, assim como o impacto dos eventos sociopolíticos sobre as trajetórias individuais (SZTOMPKA, 2008; DUBET, 2010).

Essa perspectiva é resultado de uma ampliação dos estudos sobre participação política, sobretudo a partir do final dos anos 1960, quando uma vertente unidimensional centrada no envolvimento dos cidadãos com a política via partidos políticos e eleições, foi sendo substituída por novas abordagens baseadas num leque amplo de formas de envolvimento com a vida pública. Uma mudança estimulada, entre outros fatores, pelo desencantamento com formas tradicionais de participação, calçado na crise do socialismo real e do *welfare state*, e o *boom* de modelos alternativo de participação relacionados com novos movimentos sociais e ONGs.

Cresceu entre os pesquisadores a convicção de que a participação política deveria ser vista tanto desde uma ótica institucional quanto não institucional, o que acabou evidenciando a existência de distintas concepções de política presentes nas lutas sociais; uma diversidade de arenas públicas nas quais a ideia de participação adquire novos significados e onde os cidadãos tentam dar um sentido maior à formas particulares de ação política, assim como explicitam seus diferentes graus de comprometimento social.

O reconhecimento de uma variedade de maneiras de envolvimento dos cidadãos com atividades políticas desembocou numa importante mudança nos enfoques teóricos dos trabalhos acadêmicos sobre o tema, capitaneada em boa medida pela inclusão do conceito de repertórios de ação coletiva. Os repertórios

seriam a diversidade de formas de envolvimento político por meio das quais os cidadãos expressam posições políticas, buscam o reconhecimento das suas reivindicações, lutam por aquilo que consideram seus direitos. Inserindo num mesmo bloco conceitual ações realizadas dentro e fora das instituições políticas convencionais.

A teoria da democracia participativa, em boa medida, se desenvolveu nesse processo de pluralismo participativo. Desde um prisma epistemológico é identificada com a origem da democracia em Atenas, assim como com a maneira pela qual essa experiência foi traduzida academicamente por meio da *teoria clássica da democracia*. Carole Pateman (1992) foi uma das principais responsáveis por identificar John Stuart Mill e Jean-Jacques Rousseau como base desse modelo democrático. Desde um prisma empírico as referências foram os grandes movimentos pelos direitos sociais que assombraram as elites políticas conservadoras norte-americanas no final dos anos 1960, assim como o surgimento de uma nova esquerda latino-americana voltada para a incorporação de excluídos sociais no interior do aparato do Estado liberal (GUGLIANO *et al.* 2010; PATEMAN, 1992).

O fato de a democracia participativa ter sido antes fruto do ativismo social, não da veia institucional, estimulou desde seus primórdios à ampliação de uma sensibilidade política dirigida ao reconhecimento não apenas de formas distintas de participação política, como também à percepção do impacto da atividade pública sobre a vida cotidiana da sociedade. Da mesma forma como um diapasão que, ao sofrer impacto, faz vibrar o ar e gera um som, a participação política — quando ativada — inicia uma propagação de interferências que atinge diversos aspectos da vida dos atores envolvidos.

A participação política impacta, por exemplo, entre as militantes mulheres, reduzindo a tolerância diante de atitudes machistas e patriarcais na vida cotidiana. Ativistas de movimentos antirracistas invariavelmente transformam seu protesto política numa mudança atitudinal, levando o combate ao racismo no dia a dia. Militantes ambientalistas frequentemente são levados a mudar seus hábitos de vida devido às suas atitudes políticas. Isso não significa a existência de uma dinâmica determinista, mas sublinha a indissociabilidade entre práticas políticas e mudanças na esfera do “pessoal”.

O reconhecimento da associação entre democracia, participação política e vida cotidiana tem, entre suas principais fontes, o pensador norte-americano John Dewey. Segundo Axel Honneth (1998), Dewey concebe a democracia como uma forma reflexiva de cooperação coletiva, articulando elementos relacionados com

o processo de deliberação racional e o estabelecimento de uma vida comunitária democrática, perspectiva desprezada pela teoria democrática tradicional centrada nos processos de representação eleitoral.

A importância do debate proposto por Dewey se justifica pela sua original caracterização da democracia não só como um jogo político, mas essencialmente como um modo de vida. Num breve texto intitulado: a *democracia criativa*, Dewey desenvolve a ideia de que “democracia é um modo pessoal de vida individual; que ela significa a posse e o uso contínuos de certas atitudes, formando o caráter pessoal e determinando o desejo e a finalidade em todas as relações da vida” (DEWEY, 1998, p. 341).

Para o citado autor a democracia de forma alguma poderia ser reduzida às instituições, por mais que elas sejam importantes, mas deveria ser percebida como uma peculiar forma de vida pessoal, familiar, comunitária, cidadã. Essa caracterização abre um frutífero campo de pesquisa nas ciências sociais, relacionando democratização com aspectos muitas vezes desconsiderados, como é o caso do caráter educativo dos processos políticos.

3 Um Laboratório Social Chamado Restinga

A Restinga é um dos maiores bairros de Porto Alegre, com população estimada em mais de sessenta mil habitantes, aproximadamente quarenta mil eleitores distribuídos em pouco mais de dois mil hectares, segundo o Censo do IBGE, de 2010. Considerada uma das regiões com indicadores sociais mais precários da cidade, a Restinga foi um dos principais polos de participação do orçamento participativo desde os primeiros anos de desenvolvimento da proposta.

A origem da Restinga está ligada a criação do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) em 30 de dezembro de 1965, substituindo assim o antigo Departamento Municipal da Casa Popular.⁴ O DEMHAB tinha como função a construção de habitações de interesse social visando substituir as antigas malocas⁵. Na prática isso não ocorria, pois até 1970 o projeto estava centrado na ideia de “remover para promover”, retirando várias ocupações populares localizadas

⁴ Esse departamento foi fundado em 1946, com incentivo do governo federal, a fim de promover habitação para pessoas de baixa renda. Suas atividades foram até 1964. Suas ações foram marcadas por corrupção, incompetência e ineficácia (MORAES, 2007)

⁵ Malocas eram os casebres pobres, construídos de forma precária com materiais inadequados como cartão e lata, fixados nos morros e periferias da cidade. Maloqueiro era a forma como eram chamados os habitantes das malocas.

das proximidades do centro de Porto Alegre para a periferia da cidade, sendo na época a Restinga considerada zona rural (NALIN, 2007).

Para a escolha de uma área tão distante do centro da cidade, Pozzolo de Oliveira, Diretor do DEMAHB (1968-1969), ressuscitou a ideia do anterior Prefeito de Porto Alegre, Ildo Meneguetti (1963-1966), de que o “maloqueiro” era o homem do campo corrompido pela cidade, portanto, sua expulsão das cidades significaria um retorno dos mesmos as suas origens. (MORAES, 2011).

A ocupação da Restinga foi traumática devido à série de violências sofridas pelas famílias que foram sistematicamente transferidas. As remoções foram feitas com caminhões da Prefeitura Municipal e, no intuito de não haver nenhuma resistência, eram acompanhadas também pela Brigada Militar, Polícia Civil e Exército (MORAES, 2011).

Nos seus inícios o novo bairro não possuía infraestrutura, como água, luz ou saneamento básico. Em função de todos esses problemas, em 1969 começa a ser projetada pelos órgãos públicos municipais aquilo que deveria ser o maior núcleo habitacional de Porto Alegre, a Restinga Nova. A primeira unidade vicinal foi concluída em 1971, sendo projetada para abrigar cerca de 15.200 pessoas, 3.800 casas numa área de 142 hectares (NUNES, 1999). Diferentemente da zona vizinha, que ficou denominada Restinga Velha, a Restinga Nova contaria com uma ampla infraestrutura e com um centro comunitário, onde abrigaria associações de moradores, esportivas, culturais e clube de mães.

As dificuldades fizeram emergir um bairro onde a luta de seus moradores tornou a Restinga um local com características diferentes de outras regiões de Porto Alegre. Segundo Luis Eduardo, uma das lideranças mais antigas, o bairro se caracteriza por ser *diferente* devido a luta por melhorias travada desde sua fundação.⁶ Dessas lutas surgiu também uma nova identidade, bem diferente dos “maloqueiros” do início do período de ocupação: o “restingueiro”.⁷

A Restinga foi berço de diversos movimentos populares que lutaram por necessidades básicas elementares, a sobrevivência no dia a dia. Movimentos que tendem a uma maior radicalização dos conflitos sociais, um verdadeiro laboratório para análise da participação política e suas consequências.

⁶ Para guardar a identidade dos nossos entrevistados e dos os nomes de ativistas do bairro Restinga, citados neste artigo, são fictícios.

⁷ *Restingueiro* é a forma como popularmente é chamado o morador no Bairro Restinga pelos próprios habitantes da região.

4 O Orçamento Participativo da Restinga

A partir de 1989, as demandas sociais e habitacionais passaram a ser apresentadas, em grande medida, nas reuniões do orçamento participativo, o que de certa forma representou um salto qualitativo nas dinâmicas reivindicatórias da região, enquanto representava um canal ágil de comunicação entre as demandas locais e o poder executivo da cidade.

À medida que o OP foi se solidificando e trazendo melhorias para a zona, surgiram, ao longo da década de 1990, de forma intermitente, novas associações comunitárias no bairro, contribuindo para o exercício da cidadania e conscientização participativa (BONETTO, 2015). Contudo, nos primeiros anos de OP, a representatividade do bairro não foi algo abrangente, mas segmentada, uma das últimas associações a surgir na Restinga foi a Núcleo Esperança, no ano de 2000.

Outro fator que contribuiu para o futuro comprometimento da ação comunitária na Restinga foi o surgimento das assembleias temáticas, em 2002, que permitia que indivíduos de outras localidades lutassem por políticas públicas para desenvolvimento da cidade. Há também nesse momento a ampliação de ação, como a entrada de assuntos como cultura e meio ambiente que serviriam como chamariz para outros segmentos da sociedade.

O orçamento participativo constituiu, notadamente para as associações comunitárias do bairro, uma forma de estabelecer ligações com a comunidade, incentivando a cidadania e conhecimento político, lutando assim pelo bem comum e trazendo melhoras substanciais para o bairro, que de outra forma, poderia ser inviável. Isso, em boa medida, contribuiu para uma significativa participação da comunidade nas suas reuniões.

Uma gama de serviços foi conquistada através do OP na Restinga. Podemos citar as melhorias em termos de pavimentação e do saneamento básico, ainda a rede de iluminação, os projetos de educação ambiental, a construção de canchas, as creches, a construção e reformas de escolas e creches, cursos profissionalizantes. Além desses são mencionados outros: a colocação de abrigos de ônibus, a ampliação da Unidade Sanitária da Restinga, a regularização fundiária da Flor da Restinga, a urbanização de lotes na quinta unidade vicinal e da vila caixa d'água e do vale do salso, reassentamentos do movimento de luta pela moradia (ainda em andamento), campeonatos comunitários e ainda o circuito popular de cinema.

Esses avanços impactaram diretamente na melhoria de vários indicadores sociais da região. Num período de dez anos, entre 2000-2010, houve avanços

significativos em termos da redução do analfabetismo, abastecimento de água e ampliação da rede de esgoto do bairro, uma melhoria alcançada a partir de um conjunto de obras que partiram das reuniões do orçamento participativo.

5 O Orçamento Participativo Visto a Partir das Trajetórias Pessoais

Diversas entrevistas foram realizadas buscando evidenciar as interações entre a participação política no orçamento participativo do bairro da Restinga e a vida comunitária dos envolvidos com essa política pública. Também procuramos determinar o papel que a participação política exerceu nas conquistas referentes à melhoria das condições de vida da região.

A repercussão está sendo considerada como os aprendizados individuais e coletivos referentes às informações e conhecimentos adquiridos no processo de participação. Considera-se também as motivações e as práticas políticas que impactaram a vida social e comunitária a partir da participação política no orçamento participativo.

De acordo com a pesquisa realizada a participação política dessas lideranças foi importante para a mobilização da comunidade visando à efetivação das políticas públicas. Ao mesmo tempo, houve um aprendizado político que ampliou às suas práticas de ação comunitária. O que reforça a ideia de que as reuniões do orçamento participativo se constituem em fóruns de discussão que propiciam o fortalecimento dos aprendizados e se estabelecem como espaço de relações comunitárias, local onde as ações coletivas se tornam mais consistentes e organizadas, tendo em vista a resolução dos problemas e efetivação das demandas da população. Há pouco espaço para demandas individuais.

Em todo o ciclo de seu funcionamento, as diversas modalidades diretas de envolvimento com o orçamento participativo impulsionaram novas relações entre os moradores, lideranças comunitárias e seus representantes, proporcionando discussões nas famílias, entre vizinhos, na comunidade, nas associações e nas escolas. O debate auxiliou na elaboração de pautas, na definição de demandas, na escolha de representantes e na votação das prioridades. Esse processo de participação contribuiu para a tomada de consciência na medida em que o conhecimento da realidade se deu na a partir da discussão coletiva.

O processo educativo adveio a partir da aquisição e o desenvolvimento de habilidades individuais que a participação possibilitou expandir, como a capacidade de falar publicamente e articular interesses entre vizinhos, um amadurecimento pessoal e político através do envolvimento com assembleias e plenárias.

Esse aprendizado com a participação contribuiu para formar líderes comunitários que, por sua vez, acabaram acessando outros canais de participação política. À medida que o orçamento participativo foi se consolidando como o principal espaço de reivindicação e as melhorias dos equipamentos públicos eram realizadas nas áreas do bairro em que havia um número maior de delegados, também houve ao longo da década de 1990 um incremento da mobilização popular.

Igualmente os entrevistados relataram que passaram a conhecer seus direitos de cidadãos através de sua participação no orçamento participativo e mudaram suas posturas em relação ao poder público. Nas palavras dessas lideranças, “o orçamento participativo ensina a lutar por nossas necessidades, [assim como] a forma de lutar”. Em suma, a proposta empodera a população e permite que a mesma se sinta agente das mudanças de melhoria no bairro.

Em boa medida essa participação também acarretou uma maior realização pessoal, assim como elevação da autoestima, da autoconfiança de quem se sente capaz de modificar a realidade na qual vive. Considerando a percepção de que a eficácia das ações políticas provém das conquistas realizadas pela comunidade, isto é, a concretização das demandas aprovadas nas assembleias populares, a experiência motivou a continuidade da participação.

Ademais, na medida em que os participantes se destacavam nas assembleias do comunitárias, acabavam sendo indicados pela comunidade para assumirem várias funções ou cargos dentro do próprio orçamento participativo. Assim sendo, tiveram necessidade de obter maiores conhecimentos e informações sobre o funcionamento da administração municipal, assim como a respeito dos caminhos que devem ser percorridos para que demandas da região sejam atendidas. A esse respeito uma das lideranças da região conta o desenvolvimento da sua trajetória:

Eu já entrei como delegado já, não no primeiro ano, eu entrei como conselheiro suplente [...]. Dentro do OP eu não participava somente como presidente, delegado ou conselheiro. Eu participava como conselheiro da habitação. Durante vários anos, fui delegado da temática de circulação e transporte. [...] E assim foi. E da temática de circulação e transporte eu fui conselheiro vários anos, porque nós queríamos qualidade de transporte, porque nós não tínhamos ônibus aqui, não tínhamos nada (Entrevista Carlos).

O êxito do orçamento participativo residiu em que a comunidade foi se convencendo da importância da participação, da relevância do empoderamento

popular. Como explica outra das lideranças comunitárias entrevistadas, “quanto mais nos unimos mais ganhamos. Eu aprendi que [...] falar, [...] ter direito à voz, é mais importante do que o direito ao voto, porque às vezes tu chega lá, está todo mundo reunido, aí tu expõe teu argumento e tudo muda” (Entrevista Augusto).

O esforço e o empenho individual para motivar os moradores para a participação exigiu um trabalho cotidiano, de porta em porta, com intuito de estabelecer uma relação de confiança com a comunidade. Isso foi sublinhado por um dos nossos interlocutores:

[...] comecei a fazer um trabalho de porta em porta, me apresentando, dizendo quem era, onde eu morava, porque a maioria não me conhecia. Eu fui entrando com a folha e dizendo podem ficar com essa folha (com as propostas), o senhor lê e depois me cobra e assim comecei a fazer o trabalho (Entrevista Armando)

A atuação das lideranças, num trabalho conjunto com os moradores, evidencia uma inovação política em relação à política tradicional, na medida que existiu uma prestação de contas permanente das atividades, permitindo que a população acompanhasse os encaminhamentos e o andamento das obras nos diferentes órgãos municipais. Logo, o aprendizado propiciado pela participação política se deu no exercício de cidadania e favoreceu o rompimento com uma visão assistencialista de política, superando a crença de que somente os governos eram responsáveis para solucionar os problemas da população sem nenhum envolvimento da comunidade.

Os relatos dos entrevistados mostraram que os cidadãos tomaram consciência da sua capacidade de emancipação, na medida em que perceberam a potencialidade da participação. Essa emancipação foi demonstrada pela tomada de consciência de que a cidadania não se resumia apenas ao voto de representantes nas eleições periódicos aos poderes executivo e legislativo.

Um dos elementos comuns em todas as nossas entrevistas foi a percepção das lideranças comunitárias de que para participar era necessário conhecer. Dessa forma a comunidade passou a tomar contato com uma nova forma de ver o bairro através de índices demográficos demonstrando o crescimento populacional, também as consequências do processo de urbanização da cidade; tabelas sobre desigualdades regionais; indicadores sociais dos mais diversos tipos. Essa nova forma de ver as necessidades do bairro propiciou uma melhor organização das prioridades.

O compromisso das lideranças com as demandas e necessidades da comunidade gerou uma relação de confiança e credibilidade que impulsionou a participação dos moradores tornando-os mais ativos politicamente. Isso contribuiu de maneira substantiva para os altos índices de participação da região nas assembleias do orçamento participativo.

A diversidade de repercussões da participação política, percebida nas entrevistas, apontou para o crescimento pessoal das lideranças, que gradualmente foram adquirindo novas habilidades relacionadas como o aumento do conhecimento sobre o bairro; as necessidades das diferentes comunidades existentes na região; a interlocução com os gestores públicos municipais e sobre o processo de elaboração e decisão do orçamento público. Um aprendizado social que representou, sem sombra de dúvida, um crescimento pessoal.

Dentre os aprendizados possíveis, no decorrer do processo de participação, um dos mais importantes se relaciona com a habilidade de dialogicidade, uma interlocução não só com representações institucionais, também com a comunidade. Nas palavras de um dos atores sociais entrevistados:

[No orçamento participativo] tu aprendes um monte de coisa. Uma delas eu já sabia, que é bom tu ouvir as pessoas. [...] ver o que tu podes fazer pelos outros e saber ceder também. Porque dentro do orçamento, dentro daqui, da região, [...] todo mundo vinha a mim, (também a outras lideranças) para ver o que tinha que fazer ou tinha que ceder, porque tem liderança que não cede nada. Eu tinha que chegar lá e fazer ele entender que ele tinha que ceder isso hoje, para amanhã ele ganhar outra coisa, [...]. Cada ano mudava a liderança. Eu fiquei vários anos. Cada ano tinha gente nova, delegado novo, presidente novo e assim era. Tinha uns que não cediam para nada e tu tinha que conversar com eles, fazer ele entender que não é daquela forma [...] (Entrevista Alberto).

Como foi apresentado, a participação política das lideranças comunitárias da Restinga proporcionou aprendizados importantes, destacando-se a aquisição da habilidade de negociar com outras comunidades e de posicionar-se frente ao poder público, diante da ampliação do interesse pela participação em outras esferas organizativas e o alargamento de sua prática política.

Porém, todo esse processo de crescimento pessoal foi especialmente sentido nos depoimentos das ativistas, mulheres que encontraram na participação política uma possibilidade de transformação pessoal, “(aprendi) a falar melhor, a me expressar melhor [...], a ter mais paciência, a deixar esfriar,

[...] se não tivesse aprendido tinha me afastado do OP. Eu acho que fiquei mais madura. Isso me fez bem, pessoalmente me fez bem participar do OP” (Entrevista Mariana).

Nesse processo de participação a presença das mulheres sempre foi significativa no orçamento participativo. Todavia, gradualmente elas foram tomando consciência de que a o seu envolvimento político e o exercício de sua liderança deveriam se pautar pelo enfrentamento da discriminação de gênero, até porque elas rapidamente perceberam que não contavam com o apoio de seus próprios companheiros:

Eu comecei a ir nas reuniões do OP, eu fiquei sendo uma das poucas lideranças pra falar, pra negociar. Na maioria das vezes, era eu. [...] Eu entrava muda e saía calada. [...]. Aí fui aprendendo os macetes, as jogatinas e aí consegui me destacar. [...] Mas, olha, tu te incomoda muito, tu te estressa. Quando eu tomei a frente, eu fui muito perseguida. Como a gente é mulher, nós somos perseguidas pelos próprios companheiros de luta, que acham que tu não tens capacidade [...] Eu também arrumei muita desavença. (Entrevista Célia)

Em especial, nas duas primeiras décadas do orçamento participativo, as lideranças femininas mobilizaram a comunidade e, notadamente outras mulheres para participarem massivamente nas assembleias e plenárias do orçamento participativo da Restinga. Contudo, à mobilização feminina não correspondeu a um aumento dos espaços de representação. Nas palavras de uma das lideranças femininas mais destacadas do orçamento participativo do bairro, “nós servíamos para mobilizar e chamar as mulheres para participar, mas na hora de dizer quem seriam os representantes era, na maioria, o nome dos homens que estavam na lista. Mas nas assembleias nós éramos a maioria” (Entrevista Regina).

Mesmo em casos como esses, nos quais os resultados não foram os esperados, o aprendizado que transborda da experiência de participação política no orçamento participativo é perceptível. Foram homens e mulheres que, em determinado momento das suas vidas, passaram de moradores a lideranças do bairro, ocuparam um espaço de destaque nas mobilizações visando à melhoria das condições sociais do bairro em questão, trajetória que indubitavelmente representou um aprendizado social não só enquanto cidadãos, igualmente como pessoas que compartilham espaços coletivos com seus semelhantes.

Considerações Finais

A motivação das lideranças para participar do orçamento participativo da Restinga foi o resultado de um conjunto de razões. Se relaciona, em boa medida, com a precariedade das condições de vida e de infraestrutura da região; também com a experiência de participação em associações de moradores, um corpo associativo que na Restinga já era, antes da proposta em questão, não só bem estruturado como também legitimado enquanto um espaço de lutas sociais.

Essa trajetória de participação política ocorreu nos mais variados espaços de mobilização e atuação política, impulsionando a sua inserção nas comunidades e direcionando suas iniciativas de representação das demandas coletivas por meio do orçamento participativo. Porém, ao longo da análise dos depoimentos, percebeu-se que foi essa participação — no orçamento participativo — que gerou maiores aprendizados, interferindo nas trajetórias dos depoentes. A medida em que se apropriavam do processo de participação, ampliavam a compreensão das condições e dificuldades na qual estava inserida a comunidade, sendo capazes muitas vezes de romper com estratégias de curto prazo, passando a pensar a dinâmica política da comunidade em função de uma percepção prospectiva, o bairro que queriam construir para as futuras gerações.

Sob essa ótica fica patente que o efeito da participação no orçamento participativo está relacionado tanto às conquistas materiais quanto subjetivas. Conquistas materiais pautadas nas melhorias de saneamento, moradia, saúde, educação transporte, entre outras. Conquistas subjetivas correspondendo ao aprendizado político decorrente da participação; ampliação das práticas políticas e alteração de atitudes através dos interesses pela resolução dos problemas coletivos.

Na condição de moradores da Restinga, os fatores objetivos referentes às condições de vida foram determinantes para que as lideranças mobilizassem a população em torno do orçamento participativo e, com isso, as habilidades e capacidades de representação foram potencializadas possibilitando o surgimento de um importante ciclo de novas práticas sociais.

Ao longo da análise das entrevistas realizadas percebeu-se que a participação política gerou aprendizados e modificou trajetórias. No processo de participação comunitária, alguns elementos tais como consciência política e o entendimento da importância das ações comunitárias foram fundamentais.

Destacam-se ainda as capacidades de resolução dos problemas coletivos e o exercício de um conjunto de habilidades fundamentais para o processo de negociação nos mais diferentes níveis de organização.

Como sublinhamos no trabalho, uma situação bastante particular é a das ativistas mulheres, já que a maioria das entrevistadas foi enfática em termos da explicitação das adversidades que sofreu para poder até mesmo ir nas assembleias do orçamento participativo: a falta de creches onde pudesse deixar seus filhos; o preconceito nas assembleias; a discriminação advinda inclusive da própria família. Mas, mesmo diante de tudo isso, as ativistas entrevistadas afirmaram ter assumido o compromisso de enfrentar os desafios, ainda que tendo que harmonizar diferentes papéis sociais: de ativistas a mães.

Mesmo com a persistência de problemas relacionados com a discriminação de gênero, é impressionante o desenvolvimento ao longo da experiência com o orçamento participativo de uma consciência, por parte das ativistas, sobre as desigualdades entre homens e mulheres nas atividades cotidianas do bairro. Algo que vem a somar com outros aprendizados sociais advindos da proposta, como a experiência de participar em diferentes níveis do debate e deliberação de políticas públicas no bairro, possibilitando acesso a conhecimentos e informações que em outras condições seriam inacessíveis.

Para concluir este artigo é possível dizer que nossos dados apontam para o fato de a experiência com os processos participativos de gestão pública impactar diretamente na vida daqueles que fazem parte desses canais de participação. A partir das informações obtidas mediante a realização das entrevistas com as lideranças do bairro Restinga tentamos evidenciar que a participação dessas pessoas, gerindo diretamente a alocação de recursos públicos, escolhendo prioridades de investimentos, influenciou a que elas próprias alterassem seus modos de interação com a esfera pública.

Mais do que isso, o uso estratégico de canais de interlocução como o orçamento participativo parece apontar para o fato de que a participação política impacta positivamente na geração de novas dinâmicas sociopolíticas, sejam individuais ou coletivas, que de alguma maneira fortalecem não só um sentido de cidadania crítica, mas também o conjunto das relações sociais das comunidades nas quais instituições participativas firmam suas raízes.

Referências

- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: _____; NAVARRO, Zander (Org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2005.
- BONETTO, Helena. Lugares invisíveis do bairro Restinga: a participação política das lideranças comunitárias no Orçamento Participativo de Porto Alegre. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- DEWEY, John. Creative Democracy. In: HICKMAN, Larry; ALEXANDER, Thomas (orgs.). **The Essential Dewey**. Indianapolis: Indiana University, 1998.
- DUBET, François. **La sociología de la experiencia**. Madrid: Complutense, 2010.
- FINKEL, Steven. Reciprocal effects of participation and political efficacy: a panel analysis. **American Journal of Political Science**, v. 29, n. 4, p. 891-913, nov. 1985. FINKEL, Steven. Educación y participación comunitaria. In: CASTELLS, Manuel *et al.* **Nuevas perspectivas críticas en educación**. Barcelona: Paidós, 1994.
- FINKEL, Steven. **Pedagogia do Oprimido**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro; VENEZIANO, Alicia; MAURICH, Mario; LOECK, Robson. Trajetórias dos orçamentos participativos: notas sobre os processos de Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires. **Ensaio FEE**, v. 3, n. 1, p. 187-208, 2010.
- LUCHMANN, Lígia H. H. Participação e aprendizado político no Orçamento participativo: estudo de caso em um município catarinense. **Educação & Sociedade. Campinas**, v. 33, n. 119, p. 513-532, abr.-jun. 2012.
- HONNETH, Axel. Democracy as reflexive cooperation: dewey and the theory of democracy today. **Political Theory**, v. 26, n. 6, p. 763-783, 1998.
- INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização, mudança cultural e democracia**. São Paulo: Frances & Verbena, 2009.
- JENKIS, Henry *et al.* **By any media necessary. The new youth activism**. New York: New York University, 2016.
- MARQUETTI, Adalmir. O Orçamento Participativo como uma Política Redistributiva em Porto Alegre. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zande (org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2005.
- MORAES, Aldovan de Oliveira. **Histórico conciso do Departamento Municipal de Habitação**. Porto Alegre: DEMHAB, 2007.
- NALIN, Nilene Maria. **Os significados da moradia**: um recorte a partir dos processos de

reassentamento em Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SAEZ, Adelaide. **A participação política no Orçamento Participativo de Porto Alegre: o caso da Restinga (1990-2012)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015.

STOMPKA, Piotr. The focus on everyday life: a new turn in sociology. **European Review**, v. 16, n. 1, p. 1-15, 2008.

POLÍTICAS PÚBLICAS TRABALHISTAS NO BRASIL: REFLEXÕES A LUZ DA REFORMA TRABALHISTA DE 2017¹

Tarsila Araújo Leite²
Flávio Marcelo Rodrigues Bruno³

RESUMO: O estudo em projeção dedica-se a analisar as políticas públicas trabalhistas no Brasil com a Lei n. 13.467, de 13 jul. 2017. Através da análise bibliográfica, que compreende o estudo da legislação e da doutrina sobre a temática, objetiva-se trazer reflexões sobre as políticas públicas voltadas para a classe trabalhadora com a reforma trabalhista de 2017. Verificou-se neste estudo, que apesar de

¹ Versão revisada após apresentação nos eventos científicos: 4.º Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e Fórum Sociedade Crítica - 2.ª Edição (PPGCHS/UFOB).

² Advogada. Mediadora Extrajudicial. Mestranda em Ciências Humanas e Sociais (UFOB). Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho (UNYAHNA). Pós-Graduanda em LLM em Negociação, Mediação e Arbitragem com residência Técnica (UNIFASB). Correio eletrônico: tarsi_leite@hotmail.com

³ Jurista. Pós-Doutorado em Direito (*Università degli Studi di Messina* - ITA); Pós-Doutorando em Direito (Universidad de Salamanca – ESP); Doutorado em Direito (UERJ); Mestrado em Direito (Puc-PR); Mestrado em Economia (UNISINOS); Especialização em Direito e Economia (UFRGS); Graduação em Direito (UNISINOS). Líder do Grupo de Pesquisa "Direitos Fundamentais, Socioambientalismo e a Ordem Jurídica Internacional" junto ao DGP/CNPq. Professor Credenciado ao Programa de Pós-Graduação em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação – PROFNIT e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais –PPGCHS, da Universidade Federal do Oeste da Bahia –UFOB. Professor Adjunto do Curso de Direito do campus de São Borja, da Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA. Correio eletrônico: flaviobruno@unipampa.edu.br

haver toda proteção ao direito do trabalho, ainda se apresentam políticas públicas que violam os direitos mínimos dos trabalhadores.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Trabalho; Direito do Trabalho; Direito social; Reforma Trabalhista.

ABSTRACT: The study in projection is dedicated to analyzing public labor policies in Brazil with Law n. 13,467, of 07/13/2017. Through bibliographical analysis, which includes the study of legislation and doctrine on the subject, the objective is to bring reflections on public policies aimed at the working class with the 2017 labor reform. protection of labor law, there are still public policies that violate the minimum rights of workers.

KEYWORDS: Public Policy; Work; Labor Law; social right; Labor Reform.

Introdução

A Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017, também popularmente conhecida como “Lei da Reforma Trabalhista” entrou em vigor no Brasil em 11 de novembro de 2017, tendo surgido em meio a uma crise econômica e política vivenciada pelo Brasil nos últimos anos, e sendo apresentada como justificativa para melhoria da relação capital-trabalho e modernização das relações trabalhistas.

Reconhecido como um direito fundamental, de segunda geração, constitucionalmente protegido em seu artigo 1.º, IV, e em seu Capítulo II, nos artigos 6.º ao 11 (BRASIL, 1988), o trabalho é um direito social, e por assim o ser, necessário se faz a presença de políticas públicas eficazes, voltadas para o seio social, para o trabalho digno e com respeito à dignidade humana dos trabalhadores.

Falar de políticas públicas atuais ao que concerne o Direito do Trabalho no Brasil, é falar sobremaneira de um quadro e/ou ações governamentais que não coadunam com as necessidades dos trabalhadores tendo em vista que, se por um lado buscamos entender, e almejamos uma política pública que traga o progresso, que atenda às necessidades destes atores sociais, que vá ao encontro das mazelas sociais trabalhistas com o fito de resolver tais questões, o cenário das políticas públicas ao que tange o Direito do Trabalho vão na contramão das reais necessidades dos trabalhadores.

Assim, o estudo em projeção, sem o intuito de encerrar à discussão, tendo em vista a importância que a temática se propõe, tem como objetivo fazer uma reflexão sobre as políticas públicas na abordagem da Reforma Trabalhista no Brasil, Lei n. 13.467, publicada no Brasil em 13 de julho de 2017, e com início da sua vigência em 11 de novembro de 2017.

Para o desenvolvimento deste trabalho utilizou-se a análise da pesquisa bibliográfica pertinente ao tema, bem como a análise da Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017; Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) nos artigos que tocam esta temática, no intuito de aprimorar o estudo da pesquisa, pois segundo Gil (2002, p. 44), “A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado constituído principalmente de livros e artigos científicos”.

Por tudo isso, verifica-se que a elaboração do estudo em projeção se dá em razão de que a temática tem uma importância crescente em todo o Brasil nos últimos anos, de modo que estando a sociedade brasileira aos poucos adaptando-se a essa nova legislação que tem reflexos em toda a estrutura social, impactando nas relações jurídicas das pessoas, nas relações trabalhistas e no convívio harmônico e pacífico dos entes sociais, a necessidade de estudos aprofundados sobre a temática se faz imprescindível.

Assim, sem procurar findar a discussão, este estudo está dividido nos seguintes momentos: Introdução; Breve análise sobre políticas públicas; Reflexões sobre as políticas públicas trabalhistas no Brasil; Reforma trabalhista no Brasil, e o último momento as considerações finais.

1 Breve Análise Sobre Políticas Públicas

Atividades formuladas e implementadas por um governo em prol da promoção dos direitos sociais, uma política pública deve representar uma aproximação entre o Estado e a sociedade na busca de resolver os problemas sociais que se apresentam. Políticas públicas para Balbino (2013, p. 53), são, portanto: “Ações que, por meio de leis e de norma abrangentes, estabelecem um conjunto de regras, de programas, de ações, de benefícios e de recursos voltados à promoção do bem-estar social e dos direitos do cidadão”.

Segundo Celina (2018, p. 44):

Do ponto de vista formal, a coordenação de políticas públicas é prevista na Constituição, no parágrafo único do Artigo 23: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Historicamente, o estudo da política perpassa o estudo do Estado, e assim sendo, é inegável que mudanças de pensamento e comportamento tenham sido

resultados de diferentes contribuições teóricas e sociais, que trouxeram grandes transformações para à humanidade.

Baptista e Mattos (2015, p. 85):

Este processo de transformação não foi necessariamente contínuo ou linear mas acabou por levar ao delineamento de uma nova forma de organização do Estado que se configurou sob o argumento da racionalidade e liberdade do homem para definir as regras que garantiriam a ordem social. Neste contexto a mudança de *status* do homem foi também acompanhada pela mudança das atribuições dos Senhores, dos Príncipes e da ordem estatal, forjando criação de uma nova racionalidade de Estado, capaz de elaborar métodos e formas de ordenamento que passariam a poder influir na organização política e social, regrado a própria maneira de governar a vida em comunidade.

Sendo assim as transformações ocorridas no campo social, econômico e político foram e são fortalecidas pela expansão do conhecimento e pelo entendimento da racionalização do Estado, de forma a se estabelecer a ideia de que aos governos eram dadas a oportunidade de por meio do processo político resolver vários problemas, e não apenas aqueles voltados à economia (BAPTISTA e MATTOS, 2015):

Firmava-se, a partir de então, um campo de análise com foco na atuação dos governos e com o objetivo de orientar a ação dos mesmos, tendo como principal elemento de análise as **políticas públicas**, definidas como respostas dos governos às demandas, problemas e conflitos que afloram de um grupo social, sendo o produto de negociações entre os diferentes interesses, mediados pela racionalidade técnica, com vistas à manutenção de uma ordem social. (BAPTISTA, 2015, p. 97. Grifo do autor:).

Se para que determinada política pública seja formulada, é necessário que a mesma esteja referendada através de um ciclo de políticas públicas efetivo em que se torne possível um melhor entendimento entre os políticos, pesquisadores e demais atores envolvidos (SECCHI, 2013).

Baptista e Mattos (2015, p. 115):

Para que um estudo possa avançar na análise da participação dos sujeitos e das redes que estes integram é importante definir questões de pesquisa e metodologias de estudo que favoreçam a percepção dos sujeitos envolvidos. Não será a partir de uma definição prévia de quem participa do debate que

se possibilitará enxergar estes sujeitos. As questões de pesquisa potencializam o reconhecimento de outros sujeitos ativos e participantes, que não necessariamente são os representantes oficiais do processo político. A invisibilidade ou visibilidade dos sujeitos participantes depende do ponto de vista do analista.

Sendo assim, um ciclo de políticas públicas deve ser pensado e estruturado de modo a respeitar o Estado democrático de direito em sua política pública de desenvolvimento nacional. E essa mesma política deve levar em conta o posicionamento de uma sociedade, e deve, principalmente, dar voz às minorias.

Baptista e Mattos (2015, p. 113):

Ressalte-se que não queremos enfatizar aqui a participação dos sujeitos numa perspectiva meramente individual, mas de reconhecer que os sujeitos expressam diferentes “eu”, são atravessados pelas suas histórias e implicações conforme inserção institucional ou grupal. Trazer os sujeitos para análise, e não restringi-los a atores e representantes de um grupo de interesse, pode então possibilitar uma percepção dos sentidos e atribuições diversas de cada participante no debate político.

Dito isso, para um efetivo ciclo de políticas públicas, Sechi, (2013, p. 33), ensina que:

O processo de elaboração de políticas públicas (*policy-making process*) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. Apesar de várias versões já desenvolvidas para visualização do ciclo de políticas públicas, restringimos o modelo às sete fases principais: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção.

Percebe-se desta forma, que a participação de toda a sociedade é fundamental para a estruturação de políticas públicas mais coesas e eficazes. É preciso entender as especificidades de um povo, de um grupo, de uma sociedade, para de fato conseguir verificar as reais deficiências sociais que as acometem. É imprescindível se examinar a fundo as mazelas existentes para poder entendê-las de modo a formular e implementar políticas públicas de qualidade e voltadas à promoção do bem-estar social.

2 Reflexões Sobre as Políticas Públicas Trabalhistas no Brasil

Se falar em políticas públicas trabalhistas no Brasil, é antes de tudo se refletir sobre a ausência desta política. E sendo assim, refletir sobre essa ausência de políticas públicas é nos depararmos historicamente com a existência da escravidão dos povos indígenas e dos negros violados em sua dignidade humana sem direitos ao mínimo existencial.

Após a formalização da abolição da escravatura, em 13 de maio de 1888, a mão de obra escrava foi paulatinamente sendo substituída nos campos agrícolas e posteriormente nas indústrias por mão de obra assalariada, daí porque a normatização para as relações de trabalho tornou-se imprescindível para a manutenção da ordem econômica e social, daí porque se pensar em políticas públicas voltadas para o trabalho tornou-se fundamental para o projeto de desenvolvimento do país.

Muito embora várias constituições brasileiras e decretos passassem a tratar da normatização do trabalho e seus direitos, tudo se encontrava de forma esparsa e incompleta, o que, portanto, foi sistematizado na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), criada por meio do Decreto-Lei n. 5452, sancionado pelo então Presidente do Brasil, Getúlio Vargas, em 01.º de maio de 1943.

Antunes (2006, p. 84), diz que:

Vitorioso à frente de um movimento que recusava o domínio único das oligarquias cafeeiras, o estancieiro dos pampas foi buscar nas várias oligarquias e frações dissidentes a base para liderar um projeto político que possibilitasse o salto definitivo do Brasil, do mundo agrário-exportador para o universo urbano-industrial, capaz de sustentar um novo projeto para a nação. Mas era necessária também uma nova forma de relacionar-se com a classe trabalhadora, era necessário tirá-la da triste condição de “caso de polícia”, como dizia o presidente deposto em 1930, Washington Luís e tratá-la como uma verdadeira “questão social”, trazendo o trabalho para o centro da vida nacional. É exatamente neste universo que se pode compreender a questão trabalhista, que conferiu a Vargas o título de pai dos pobres e o converteu no mais importante representante da nossa classe dominante em toda a história republicana brasileira.

E continua Antunes, (2006, p. 85):

Tal qual um Bonaparte, Vargas precisava da classe operária como força, suporte, âncora em sua relação com as classes que de fato ele representava, ou seja, as frações agrárias tradicionais e as forças industriais emergentes. Mas para representar os de cima, precisava do apoio dos de baixo. É aqui que reside o papel central de legislação social e trabalhista criada sob o governo

Vargas, desde o início dos anos 30, até Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), de 1943. Nesse sentido o Getulismo demonstrou enorme competência ao captar algumas das principais reivindicações dos trabalhadores urbanos, reelabora-las e devolvê-las como uma dádiva do Estado. Getúlio as apresentava como um presente para as massas, como uma antecipação, como um pai que doa para seu povo algumas de suas principais reivindicações. Este foi o centro da arquitetura getulista, necessária para manter o seu projeto nacionalista, estatal e industrial.

Muito embora a CLT, já em 1943 trouxesse todo um compêndio ao que se refere às relações de trabalho, as relações entre trabalhador e empregador, foi apenas com a Constituição Federal de 1988 que o trabalho foi elevado à categoria de direito fundamental.

Sendo o trabalho um direito social, tratar, portanto, de política pública trabalhista, é passar a entender que assim como outras políticas públicas sociais, deve-se sempre buscar o bem-estar do homem trabalhador garantindo a este as mínimas condições para uma sobrevivência digna, pois através de políticas públicas trabalhistas eficazes é possível se concretizar os objetivos trazidos pela Constituição Federal de 1988 quando trata em seu artigo 1.º sobre a dignidade da pessoa humana, sobre os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (BRASIL, 1988).

Nesse aspecto ainda é importante se dizer que uma política pública na área trabalhista bem-sucedida traz ainda, benefícios à ordem econômica financeira, previstas no capítulo VII da Carta Magna de 1988, refletindo sobre maneira na ordem e no progresso social, já que políticas públicas trabalhistas que dignificam o trabalho e o trabalhador, refletem, por consequência no consumo e na ordem econômica com um todo.

Assim sendo, as políticas públicas sociais voltadas para o trabalho devem antes de tudo respeitar o trabalho digno, respeitar a dignidade do trabalhador e fortalecer a valorização do trabalho, como bem informa a Carta Magna de 1988, em seu artigo 170 (BRASIL,1988).

Sobre trabalho digno, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) informa que:

O conceito de trabalho digno resume as aspirações de homens e mulheres no domínio profissional e abrange vários elementos: oportunidades para realizar um trabalho produtivo com uma remuneração justa; segurança no local de trabalho e proteção social para as famílias; melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração social; liberdade para expressar

as suas preocupações; organização e participação nas decisões que afetam as suas vidas; e igualdade de oportunidades e de tratamento. Dito de uma forma mais resumida, atualmente o principal objetivo da OIT consiste em promover oportunidades para que mulheres e homens possam ter acesso a um trabalho digno e produtivo, em condições de liberdade, equidade e dignidade. Para que este objetivo se efetive, a OIT desenvolveu uma Agenda assente nos quatro objetivos estratégicos da Organização: a criação de emprego; a garantia dos direitos no trabalho; a extensão da proteção social; e a promoção do diálogo social.

O trabalho foi elevado à categoria de direito fundamental de segunda geração⁴ — que correspondem aos direitos sociais, econômicas e culturais — com maior expressão na CRFB/88 em seu capítulo II, artigos 6.º ao 11 (BRASIL, 1988), devendo ser respeitado e protegido em todo o âmbito do ordenamento jurídico brasileiro.

Em relação aos direitos fundamentais Silva (2007, p. 178), ensina que:

Os direitos fundamentais do homem constituem a expressão mais adequada a este estudo, porque além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual a todas as pessoas.

E mesmo sendo o trabalho, um direito social fundamental e protegido constitucionalmente, fato é que as políticas públicas no Brasil voltadas para a seara trabalhista sempre trouxeram arraigadas a essência prejudicial de mecanismos de dominação social.

A escravidão e a servidão que fatalmente fizeram parte da formação do direito do trabalho no mundo, hodiernamente se apresentam presentes, como formas disfarçadas, em discursos falaciosos, muitas vezes até sutis, que buscam de uma forma geral precarizar as relações de trabalho.

⁴ O fato histórico que inspira e impulsiona os direitos humanos de 2.ª dimensão é a Revolução Industrial europeia, a partir do século XIX. Em decorrência das péssimas situações e condições de trabalho, eclodem movimentos como o cartista, na Inglaterra, e a Comuna de Paris (1848), na busca de reivindicações trabalhistas e normas de assistência social. O início do século XX é marcado pela Primeira Grande Guerra e pela fixação de direitos sociais. Essa perspectiva de evidenciação dos direitos sociais, culturais e econômicos, bem como dos direitos coletivos, ou de coletividade, correspondendo aos direitos de igualdade (substancial, real e material, e não meramente formal). (LENZA, 2020, p. 758).

Percebe-se assim, que as políticas públicas trabalhistas que em regra são apresentadas no Brasil sempre foram calcadas no discurso de tornar o hipossuficiente, sempre hipossuficiente, de fazer permanecer a mão de obra sempre barata, e sempre dificultando as possibilidades para o melhoramento da vida laboral do indivíduo, ainda que a Constituição Federativa de 1988 tenha valorado o trabalho como um direito fundamental em seu artigo 1.º (BRASIL, 1988), quando diz que:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa [...].

Antes mesmo do artigo 1.º, a Carta Magna de 1988 já inaugurava o seu texto com o preâmbulo que trazia claramente o objetivo do Estado de garantir plenamente os direitos fundamentais assegurando o exercício dos direitos sociais (BRASIL, 1988):

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte **Constituição Da República Federativa Do Brasil**. (Grifo do autor).

E dada toda a proteção ao direito do trabalho na Magna Carta de 1988 e o reconhecimento como um direito constitucional fundamental, ainda assim o discurso para uma normatização da flexibilização do trabalho se manteve e ainda se mantém presente, ressurgindo no ano de 2017 com a Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017, a reconhecida reforma trabalhista, que entrou em vigor em 11 de novembro de 2017.

A reforma trabalhista se concretizou sob um discurso falacioso de busca por modernização da legislação, flexibilização das relações de trabalho e desburocratização das leis trabalhistas.

Para Arantes (2017, p. 44):

A clara intenção de desconstruir o Direito do Trabalho, levada a efeito pela aprovação da reforma trabalhista, não representa um consenso resultante do diálogo social no mundo do trabalho e na sociedade, o

que distancia ainda a proposta da possibilidade de concretização das garantias constitucionais de igualdade e justiça e da construção de um projeto de desenvolvimento e de mudanças que resulte na superação dos problemas de distribuição de renda e desigualdade social. A reforma trabalhista impôs ao mundo do trabalho, à sociedade e aos trabalhadores mudanças profundas e danos irreparáveis, sem assegurar o debate democrático no âmbito da representação sindical, da comunidade jurídica e acadêmica e dos movimentos sociais, e num momento de grande vulnerabilidade, de grave crise e ausência de legitimidade e de credibilidade, principalmente na seara política que envolve os poderes Executivo e Legislativo brasileiros.

A precarização de direitos trazidas pela Lei n. 13.467 de 2017, e as novas formas do contrato laboral trazidas ao longo do seu texto, refletem, claramente, a ideologia neoliberalista, que estruturaram a política econômica de governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), contudo, ao contrário do ocorrido nos governos referidos, foi a reforma trabalhista a que inseriu profundas mudanças na legislação do trabalho.

Segundo Alves (2017):

Portanto, a “paralisia” da Constituição de 1988, debilitada em sua efetividade material por conta de questões orçamentárias, deu lugar ao lento desmonte da CLT, uma reforma trabalhista **permanente** que, de modo gradual e persistente, visa destruir o arcabouço de legislação trabalhista que caracterizou as promessas civilizatórias do projeto de industrialização nacional-desenvolvimentista construído na era Vargas. Foi na década neoliberal que surgiram diversas modalidades de contratação flexíveis. Assim, a crise da economia brasileira contribuiu para aumentar a pressão para flexibilizar a legislação trabalhista na medida que a lógica empresarial no Brasil sempre visou a redução de custos por meio da precarização laboral.

E desta forma, se uma política pública, se um ciclo de políticas públicas, quaisquer que sejam os direcionamentos destes, devem ser pensados e estruturados de modo a respeitar o Estado democrático de direito em sua política pública de desenvolvimento nacional, devem, portanto, levar em conta o posicionamento de uma sociedade, e, principalmente dar voz às minorias, dar voz à camada da sociedade que tanto necessita de políticas públicas que possam ir ao encontro das suas reais necessidades.

3 A Reforma Trabalhista no Brasil

O Projeto de Lei n. 6787/2016, popularmente reconhecido como lei da reforma trabalhista, foi o projeto que estabeleceu as várias mudanças no Decreto-Lei n. 5.452, de 1.º de maio de 1943, Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Segundo Souto, (2017):

O conteúdo do PL 6787/16 — analisados todos os seus dispositivos, um a um — é uma explicitação de que, em conformidade com todo o processo histórico acima narrado, se buscou atender, exclusivamente, os interesses do grande capital, não apenas no sentido de favorecê-lo na sua relação imediata com os trabalhadores, mas de lhe conferir um quase total controle da vida nacional, o que explica, inclusive, o ataque à Justiça do Trabalho, como dito. A pressa com que se pretende aprovar a “reforma” é a demonstração nítida de que o seu conteúdo não resistiria a um debate democrático mais amplamente difundido.

Publicada no Brasil em 13 de julho de 2017 e com início da sua vigência em 11 de novembro de 2017, a reforma trabalhista retirou, modificou e acrescentou vários artigos à CLT, trazendo assim vários prejuízos à classe trabalhadora.

Importante se destacar o que diz Baptista (2015, p. 109-110):

Assim, os enunciados de uma política podem ser melhor compreendidos se reconhecemos as disputas históricas em torno dos conceitos, a quem evoca e quando se evoca uma proposta, pois todo enunciado de política tem uma história, uma trajetória; uma proposição política não aparece do nada e muitas vezes surge a partir da mediação entre os participantes de um debate. Deve-se, portanto, buscar uma análise do contexto em que se insere uma proposta política para se buscar compreender como emerge e em resposta a quê.

Dessa forma, partindo de uma análise histórico cultural de escravidão e servidão, não é difícil se perceber que as políticas voltadas para o trabalho, em sua grande parte foram e são forjadas por um discurso falacioso para apenas retirar direitos dos trabalhadores. E é nesse contexto que mais uma vez o discurso falacioso se apresenta através da reforma trabalhista, precarizando e retirando uma vez mais todas as possibilidades de trabalho digno buscadas pelo trabalhador.

Arantes (2017, p. 44), diz que:

As profundas alterações precarizantes introduzidas pela Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017, foram implementadas sem o aprofundamento da

discussão com o mundo do trabalho, contrariando a tradição brasileira de discussão exaustiva, a exemplo do que aconteceu quando da alteração do Código Civil de 2002 e do Código de Processo Civil de 2015, este último discutido no meio jurídico e com a sociedade durante cinco anos até a sua aprovação. No que se refere à forma, a tramitação apressada da reforma trabalhista contraria a tradição brasileira para alteração normativa, viola as normas da Constituição vigente e normas internacionais da Organização Internacional do Trabalho — a OIT —, principalmente a Convenção n. 144 ratificada pelo Brasil, que estabelece a obrigatoriedade de ampla discussão com o mundo do trabalho para alterações de normas da ordem social e trabalhista.

A celeridade com a qual foi aprovada a reforma trabalhista, e ainda o discurso pela modernização do trabalho, quando em verdade o que se fez foi precarizar os direitos trabalhistas, levou à legislação trabalhista a sofrer um grande retrocesso social. E dentre tantos retrocessos, importante citar a possibilidade de redução do intervalo intrajornada (comumente reconhecido como o intervalo para descanso e alimentação) que passa a trazer a possibilidade para que o trabalhador possa gozar este intervalo em apenas trinta minutos,⁵ quando antes da reforma, salvo algumas exceções, era permitido que o mínimo fosse uma hora.⁶

Sobre o intervalo intrajornada, Delgado (2019, p. 1.129), ensina que:

Visam tais lapsos de descanso situados dentro da jornada de trabalho, fundamentalmente, a recuperar as energias do empregado, no contexto da concentração temporal de trabalho que caracteriza a jornada cumprida a cada dia pelo obreiro. **Seus objetivos, portanto, concentram-se essencialmente em torno de considerações de saúde e segurança do trabalho, como instrumento relevante de preservação da higidez física e mental do trabalhador ao longo da prestação diária de serviços.** Ainda assim, os intervalos intrajornadas um pouco mais extensos (por exemplo, o intervalo de 1

⁵ Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre: (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017) I - pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); [...] III - intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017) [...]. (BRASIL, 1943. Grifos do autor).

⁶ Art. 71 - Em qualquer trabalho contínuo, cuja duração exceda de 6 (seis) horas, é obrigatória a concessão de um intervalo para repouso ou alimentação, o qual será, no mínimo, de 1 (uma) hora e, salvo acordo escrito ou contrato coletivo em contrário, não poderá exceder de 2 (duas) horas (BRASIL, 1943).

a 2 horas para refeição e descanso) podem cumprir também outros objetivos de importância. É que eles ainda podem assegurar concomitantemente ao obreiro um mínimo de disponibilidade pessoal no âmbito do horário de trabalho, podendo favorecer, desse modo, a sua própria inserção familiar ou social. (Grifos do autor)

Outra forma de contrato de trabalho trazida pela reforma trabalhista é o trabalho intermitente, o qual possibilita ao trabalhador perceber remuneração inferior ao mínimo legal, ferindo assim a dignidade do trabalhador na sua subsistência, em sua saúde e a de seus familiares.⁷

Nesta assertiva, Delgado (2019, p. 672-673) diz que:

O novo contrato de trabalho intermitente, conforme se pode perceber, inscreve-se entre as mais disruptivas inovações da denominada reforma trabalhista, por instituir modalidade de contratação de trabalhadores, via CLT, sem diversas das proteções, vantagens e garantias estruturadas pelo Direito do Trabalho. trabalho e, do mesmo modo, ao salário, colocando o trabalhador em situação de profunda insegurança quer quanto à efetiva duração do trabalho, quer quanto à sua efetiva remuneração. Ademais, por meio da rigorosa correlação que fixa entre o estrito trabalho prestado e o estrito salário devido, não só viabiliza eliminar (ou restringir) diversas parcelas e garantias inerentes à contratação empregatícia padrão, tais como, por exemplo, tempo à disposição, intervalos intra e interjornadas, descansos semanais remunerados, descansos em feriados. A par disso, instiga o empregador a não preencher, com o seu empregado intermitente, a duração padrão diária, semanal e mensal do contrato (oito horas ao dia, 44 horas na semana, 220 horas no mês — neste caso já considerados os descansos semanais remunerados), tornando, com essa estratégia, muito mais desvalorizado, precário, barato mesmo, o trabalho humano.

A reforma trabalhista possibilitou também a abertura para a realização de acordos trabalhistas entre as partes (trabalhador e empregador), sem a presença

⁷ Art. 452-A. O contrato de trabalho intermitente deve ser celebrado por escrito e deve conter especificamente o valor da hora de trabalho, que não pode ser inferior ao valor horário do salário mínimo ou àquele devido aos demais empregados do estabelecimento que exerçam a mesma função em contrato intermitente ou não. (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017) (BRASIL, 1943. Grifo do autor)..

do sindicato da categoria nestas negociações, a citar os acordos realizados para possibilitar mudanças na jornada de trabalho.⁸

E ainda nesse contexto de precarização de direitos, retirou a obrigatoriedade das homologações das rescisões de contrato de trabalho, permitindo apenas à comunicação aos órgãos competentes,⁹ retirando dessa forma as garantias protetivas do trabalhador que antes da reforma eram mediadas perante o sindicato da sua categoria ou até mesmo o Ministério do Trabalho e Emprego (atualmente Ministério do Trabalho e Previdência, recriado a partir da Medida Provisória n. 1.058, de 27 de julho de 2021).

Assim, com a reforma, as homologações passaram a ser possíveis de realizar-se na própria empresa, o que por certo trouxe e permanece trazendo prejuízos ao trabalhador. E isso se deve pelo fato de que no momento delicado da sua saída da empresa, da sua rescisão, sem o conhecimento dos seus direitos e sem o amparo da entidade sindical ou de órgão ministerial competente, o trabalhador acaba por assinar à sua rescisão, sem saber quais os direitos que o ampara, e sem sequer saber quais os direitos que lhes estão sendo tolhidos.

Além disso, temos ainda o acréscimo pela reforma da reconhecida expressão “negociado sobre o legislado”, que mais uma vez possibilita a redução de direitos através de negociações coletivas sendo mais uma oportunidade para trazer prejuízos aos trabalhadores,¹⁰ já que a reforma trabalhista possibilita a oportunidade

⁸ Art. 59. A duração diária do trabalho poderá ser acrescida de horas extras, em número não excedente de duas, por acordo individual, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho. (Redação dada pela Lei n. 13.467, de 2017). [...] § 5.º O banco de horas de que trata o § 2.º deste artigo poderá ser pactuado por acordo individual escrito, desde que a compensação ocorra no período máximo de seis meses. (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017) (BRASIL, 1943. Grifos do autor).

⁹ Art. 477. Na extinção do contrato de trabalho, o empregador deverá proceder à anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social, comunicar a dispensa aos órgãos competentes e realizar o pagamento das verbas rescisórias no prazo e na forma estabelecidos neste artigo. (Redação dada pela Lei n. 13.467, de 2017) (BRASIL, 1943. Grifos do autor).

¹⁰ Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017): I - pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); II - banco de horas anual (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); III - intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); IV - adesão ao Programa Seguro-Emprego (PSE), de que trata a Lei no 13.189, de 19 de novembro de 2015 (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); V - plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); VI - regulamento empresarial (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); VII - representante dos trabalhadores no local de trabalho (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); VIII - teletrabalho, regime de sobreaviso, e trabalho intermitente (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); IX - remuneração por produtividade, incluídas as gorjetas percebidas pelo empregado, e remuneração por desempenho individual

que de aquilo que seja objeto de negociação, desde que siga o disposto no artigo 611-A da CLT, tenha prevalência sobre aquilo que está legislado.

Nesse sentido, é importante se dizer que devido ao enfraquecimento das entidades sindicais (que se deu em grande medida pela retirada pela da obrigatoriedade do imposto sindical, mais uma brusca redução de direitos trazidos pela reforma), os sindicatos têm tido grandes dificuldades no enfrentamento das lutas, e as negociações realizadas em prol da concretização das Convenções Coletivas de Trabalho e dos Acordos Coletivos de Trabalho tem se mostrado, na maioria dos casos, enfraquecidas.

A Reforma Trabalhista trouxe o discurso que não corresponde com a realidade social, de que é preciso flexibilizar as relações de trabalho e desburocratizar a lei para manter e até mesmo aumentar o número de empregos. Contudo, na prática esta justificativa não se concretiza, tendo em vista o crescente número de desempregados, de trabalhadores na informalidade e uma precarização de direitos.

As políticas públicas adotadas pela Lei n. 13.467/2017 frente ao direito do trabalho estão na contramão do que é ideal. É necessário que seja promovida proteção e garantias mínimas aos trabalhadores.

Baptista e Mattos (2015, p. 23) ensinam que:

Para nós, a política pública não pode se restringir ao que se promove a partir dos Estados e seus governos. É preciso considerar os movimentos que podem possibilitar a inclusão, mudança ou entrada de novos temas na agenda decisória do Estado. [...] No nosso entendimento, para uma compreensão das definições das políticas públicas de um Estado é preciso identificar e entender o que se considerou ou não como um problema de política pública, por que um problema foi reconhecido ou não. Ou seja, trata-se de reconhecer as lutas sociais em curso; tanto as que foram quanto as que não foram reconhecidas ou incorporadas nos debates governamentais. Assim, na nossa perspectiva, os estudos de políticas públicas deveriam lidar com a dinâmica que envolve a construção das demandas e suas respostas, não restringindo-se apenas ao que entrou na agenda oficial de governo.

(Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); X - modalidade de registro de jornada de trabalho (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); XI - troca do dia de feriado (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); XII - enquadramento do grau de insalubridade (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); XIII - prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); XIV - prêmios de incentivo em bens ou serviços, eventualmente concedidos em programas de incentivo (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017); XV - participação nos lucros ou resultados da empresa (Incluído pela Lei n. 13.467, de 2017) (BRASIL, 1943). Grifos do autor.

Percebe-se assim, que muitas mudanças trazidas pela reforma trabalhista, não traduzem políticas públicas dignas para à vida do trabalhador em sociedade e em seu meio laboral. As políticas adotadas pela reforma, são traduzidas em redução de salários, aumento de jornada de trabalho; insegurança na rescisão contratual, todo um campo de prejuízos que apenas reduz os direitos dos trabalhadores e afrontam à dignidade humana.

Se o trabalhador sempre buscou a efetividade dos seus direitos e um patamar mínimo de dignidade em seu trabalho, seja através da Carta Constitucional de 1988 que elevou o trabalho à direito fundamental, seja por meio da Consolidação das Leis do Trabalho e demais normas infraconstitucionais protetivas ao direito do trabalhador, percebe-se que a reforma trabalhista desprestigiou e desrespeitou uma luta histórica.

A política pública voltada ao planejamento e concretização da mudança legislativa trabalhista no Brasil, precisamente ao que diz respeito à Lei n. 13.467/2017, foi na contramão de todo um arcabouço protetivo ao trabalho e ao trabalhador, tendo em vista que não se tal política pública foi formulada sem que houvesse a participação da sociedade interessada.

Segundo Balbino (2013, p. 54):

Diante disso, a participação de toda a sociedade na formulação, na decisão e na execução das políticas públicas, por meio de audiências e de consultas públicas, é fundamental para a estruturação de políticas públicas mais coesas e eficazes, pois, o “[...] sucesso desta supõe que todas as categorias da população e de todas as forças sociais, conscientes de suas responsabilidades, contribuam para a proteção e a melhoria do ambiente, que, afinal, é bem e direito de todos”.

A partir disto, e considerando o que diz Bucci (1997, p. 95) que “no sistema constitucional brasileiro, as políticas públicas mais comumente se expressam por meio de leis”, percebe-se o quanto a Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017, reconhecida como reforma trabalhista, se apresenta prejudicial à sociedade.

Para Wu (2014, p. 13), “No entanto, o processo de políticas públicas é, em ocasiões, repleto de irracionalidade, inconsistências e falta de coordenação, que podem tornar-se grandes fontes de tensão e sofrimento”.

Percebe-se assim que vários prejuízos, inconsistências e tensões foram e são sentidos pela sociedade com as modificações trazidas pela reforma trabalhista, refletindo em uma séria contrariedade de vários atores em nossa sociedade, tendo em vista que por ter sido esta Lei aprovada em um curto espaço de tempo,

a mesma lei impossibilitou que um maior debate entre os atores sociais (trabalhadores, sindicatos,¹¹ federações,¹² confederações,¹³ sociedade civil, membros do Ministério Público do Trabalho, Juízes do Trabalho) se desenvolvesse, tendo assim impossibilitado o discurso e o melhor entendimento sobre a dimensão que as mudanças desta Lei trariam à população. Enfim, impossibilitou que os atores para a formulação desta política pública pudessem de fato ter suas vozes ouvidas.

Conforme Wu (2014, p. 54):

Fora do governo, há também um grande número de atores que podem e devem propor e analisar opções de políticas públicas. Grupos de interesse, por exemplo, são contribuintes vitais para a formulação de políticas em muitos países. Esses grupos variam de associações profissionais a grupos da sociedade civil, muitas vezes intimamente identificados com questões de políticas específicas. No entanto, o seu papel no processo de formulação de políticas é, na maior parte, indireto — embora não menos importante —, porque os governos geralmente não aceitam ser vistos como aprisionados pelos “interesses especiais”.

E assim sendo, com uma política pública voltada ao direito dos trabalhadores e formulada sem que às vozes destes interessados fossem ouvidas como deveriam, sem que os seus representantes sindicais pudessem discutir sobremaneira as questões ali postas, sem um debate mais aprofundado das questões entrelaçadas entre o antes, o durante, e o depois desta Lei, passamos então a perceber que muitos direitos voltados à classe trabalhadora foram violados, e que houve um retrocesso social de grande monta, de forma a descortinar sérios problemas sociais, visto o aumento do desemprego, a precarização do trabalho, o enfraquecimento da luta sindical, o aumento da informalidade, dentre tantas outras violações trazidas pela Lei n. 13.467/2017.

¹¹ Sindicatos são entidades associativas permanentes, que representam trabalhadores vinculados por laços profissionais e laborativos comuns, visando tratar de problemas coletivos das respectivas bases representadas, defendendo seus interesses trabalhistas e conexos, com o objetivo de lhes alcançar melhores condições de labor e vida. Delgado (2019, p. 1.590).

¹² As federações resultam da conjugação de, pelo menos, cinco sindicatos da mesma categoria profissional, diferenciada ou econômica (art. 534, CLT). Delgado (2019, p. 1.601).

¹³ Já as confederações resultam da conjugação de, pelo menos, três federações, respeitadas as respectivas categorias, tendo sede em Brasília (art. 535, CLT). Delgado (2019, p. 1.602).

Considerações Finais

Buscando assim fazer uma breve reflexão das políticas públicas no Brasil frente à Lei n. 13.467 de 13 de julho de 2017, reconhecida como “Lei da reforma trabalhista”, observou-se o quão importante é o estudo aprofundado destas questões e o quanto a nossa sociedade brasileira se encontra em um profundo retrocesso ao que diz respeito ao direito do trabalho e descumprimento e desvirtualização das políticas públicas voltadas para este campo.

Se antes existia um discurso de políticas públicas para mudanças da legislação trabalhista em prol do crescimento do número de empregos no Brasil, em prol de se alcançar um melhor equilíbrio entre as relações empregado x empregador por meio da possibilidade da flexibilização, da autonomia das partes de realizarem acordos, do “negociado sobre legislado”, dentre tantas outras possibilidades normatizadas pela Lei n. 13.467/2017, na prática, a reforma trabalhista se reflete na retirada de direitos dos trabalhadores e na precarização do trabalho, expondo-os à uma insegurança jurídica, e os colocando à mercê de trabalhos flexibilizados, com redução de salários, aumento de jornadas, e retirada de direitos conquistados historicamente.

Nesse sentido, importante se afirmar, contudo, sem o intuito de finalizar as discussões da temática, que o direito do trabalho necessita sim de reformas, mas não como as apresentadas até o momento.

É preciso que as mudanças sejam reflexo de políticas públicas que possam resguardar os direitos fundamentais do homem, possibilitando-o o direito ao mínimo existencial, tendo em vista que políticas públicas trabalhistas dignas são aquelas que venham possibilitar ao trabalhador à proteção à sua saúde, ao descanso, ao lazer, à segurança no meio ambiente de trabalho, jornada de trabalho e salário dignos, dentre tantos outros direitos que são afetos aos trabalhadores, e que de forma abrupta foram retirados e/ou precarizados com a reforma trabalhista ocorrida no Brasil no ano de 2017.

Referências

ARANTES, Delaíde A. Miranda. A reforma trabalhista e seus impactos nas condições de trabalho decente. In: FARIAS, James M. A.; GOMES, Maria Beatriz T.; LEIRIA, Maria de Lourdes (orgs.). **Trabalho decente**. São Paulo: LTr, 2017.

ALVES, Giovanni. **Reforma trabalhista, modernização catastrófica e a miséria da República Brasileira**. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2017-mar-27/reforma-trabalhista-modernizacao-catastrofica-e-a-miseria-da-republica-brasileira/> Acesso em: 14 maio 2021.

ANTUNES, Ricardo. De Vargas a Lula: caminhos e descaminhos da legislação trabalhista no Brasil. **Pegada – A revista da Geografia do trabalho**, v. 7, n. 2, p. 83-88, nov. de 2006. Disponível em: <http://files.adrianonascimento.webnode.com.br/200000233-efcf7f0c95/Antunes,%20Ricardo.%20De%20Vargas%20a%20Lula.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BALBINO, Michelle Lucas Cardoso. Programa Minha Casa Minha Vida e a colisão entre direitos fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 03, 2013.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; MATOS, Ruben Araujo de. Organizadores. **Caminhos para análise das políticas de Saúde**. Porto Alegre: Rede Unida, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas e Direito Administrativo**. Brasília a. 34 n. 133, 1997.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Lei n. 13.467**, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1.º de maio de 1943, e as Leis n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.452**, de 1.º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das leis do trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 24 ago. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.058**, de 27 de julho de 2021. Altera a Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019, para criar o Ministério do Trabalho e Previdência, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1058.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 18. ed. São Paulo: Ltr, 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. Tradução: Ricardo Avelar de Souza. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Trabalho digno**. Disponível em: https://www.ilo.org/lisbon/temas/WCMS_650867/lang--pt/index.htm. Acesso em: 30 ago. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007

SOUZA, Celina. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. **A quem interessa essa “reforma” trabalhista?** S.d. Disponível em: https://www.jorgesoutomaior.com/blog/a-quem-interessa-essa-reforma-trabalhista#_edn1. Acesso em: 30 ago. 2021.

A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO MUNICÍPIO DE URUGUAIANA (RS): UMA ANÁLISE DOCUMENTAL ENTRE OS ANOS DE 2017 E 2021

Monique Soares Vieira¹
Vanessa Salaibe Motta²

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo contribuir com os estudos sobre a violência contra as mulheres na sociedade brasileira. Analisa a realidade do município de Uruguaiana no Estado do Rio Grande do Sul, por meio de um levantamento documental nos indicadores de tipificação da violência contra as mulheres, disponibilizados pela Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM/Uruguaiana). Os dados correspondem ao período de 2017 a 2021, e foram registrados pelo Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul – Cognos/Procergs. A partir da pesquisa, constata-se que houve um aumento considerável nas denúncias de violência contra as mulheres, reforçando a tese de que durante o período da pandemia de Covid-19, as mulheres estiveram mais expostas as agressões por parte de seus parceiros íntimos. As medidas de contenção a disseminação do vírus, como o isolamento e o distanciamento social contribuíram para a permanência por mais tempo de mulheres, crianças e agressores em casa, que aliadas a cultura patriarcal de naturalização da violência, incidiu

¹ Doutora em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, RS, Brasil. Docente da Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Rio Grande do Sul, Brasil. Correio eletrônico: moniquevieira@unipampa.edu.br

² Bacharel Interdisciplinar em Ciência e Tecnologia pela Universidade Federal do Pampa. Pós-graduada em Gestão Social e Políticas Públicas pela Faculdade de Minas (FACUMINAS), Minas Gerais. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, Rio Grande do Sul, Brasil. Correio eletrônico: vanessamotta.aluno@unipampa.edu.br.

para o aumento dos casos de agressão sexual e psicológica. Além disso, o levantamento documental, evidenciou que a efetivação das políticas de proteção às mulheres exige ações articuladas entre a família, a sociedade e o Estado e que apenas a repressão e o encarceramento dos agressores, não são medidas suficientes para garantir as mulheres uma vida sem violência. É necessário avançar e buscar novos paradigmas de proteção, que questionem a normatividade do domínio sobre o corpo e a subjetividade das mulheres por parte dos homens e do Estado.

PALAVRAS-CHAVE: Violência contra as Mulheres. Políticas de Proteção. Cultura Patriarcal.

Introdução

Enquanto haja tempo

Hoje a mulher não levantou...

Não teve café
nem roupa lavada
nem almoço

Filhos choraram a falta
do carinho
da doçura
do amor

Hoje a mulher adormeceu
para sempre
É que ontem ela decidiu
enfrentar seu algoz e
ergueu a voz!

Mas era tarde demais.
(Helena da Rosa)

Em 2021 no Brasil, segundo os dados do relatório *Visível e Invisível: a Vitimização de Mulheres no Brasil*, elaborado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com o DataFolha Instituto de Pesquisa, “Uma em cada quatro mulheres brasileiras (24,4 %) acima de dezesseis anos afirma ter sofrido algum tipo de violência ou agressão nos últimos doze meses, durante a pandemia de covid-19, isso significa dizer que cerca de dezessete milhões de mulheres sofreram violência física, psicológica ou sexual no último ano” (FSB; DATAFOLHA, 2021, p. 10).

No campo das desigualdades de gênero, as opressões irão manifestar-se de diversas formas, como por exemplo, na desvalorização salarial do trabalho realizado pelas mulheres, na feminização do trabalho doméstico e do cuidado, em discriminações e violências etc. A construção social da desigualdade entre homens e mulheres, negros e brancos e entre ricos e pobres, conflui para a naturalização das relações de exploração e opressão e, para a existência de sistemas de privilégios que irão preservar posições superiores na sociedade aos homens-brancos-ricos-heterossexuais. O domínio dos homens sobre as mulheres, não se restringe apenas as relações íntimas e estende-se por toda a sociedade, beneficiando o controle e o poder econômico e político “do macho branco”, como denomina Saffioti (1987).

No presente artigo, optamos por utilizar o termo *violência contra as mulheres* e não violência de gênero ou violência contra a mulher. Há uma justificativa para essa escolha, que não é semântica, mas epistemológica e política ao buscar nomear/identificar o sujeito que sofre a opressão, e desta forma, evitar apagamentos ou invisibilidades históricas que enfraquecem as lutas pelo fim da violência contra as mulheres. A ocultação do sujeito mulher, ao se utilizar *violência de gênero* como sinônimo de violência contra a mulher, para Cisne e Santos (2018), consiste em uma perda do potencial de denúncia e organização feminista.

Em perspectiva semelhante, optamos pela utilização do sujeito mulher no plural, *mulheres*, buscando-se assim, não apagar uma multiplicidade de experiências e histórias de outras mulheres que desaparecem no discurso de gênero ocidental e branco. Para Oyewuěmí (2021, p. 20), o conceito mulher “é derivado da experiência e história ocidentais, uma história enraizada em discursos filosóficos sobre as distinções entre corpo, mente e alma, em ideias sobre determinismo biológico e ligação entre o corpo e o social”.

Ao buscar decolonizar a categoria mulher, tomada historicamente como universal, compreende-se que a violência contra as mulheres se encontra como a produção de um sistema de opressão interligado, em que classe, raça, gênero,

sexualidade, geração e território interseccionam-se moldando as existências e experiências dos sujeitos em sociedade.

O presente estudo é uma análise parcial sobre as políticas de proteção às mulheres em Uruguaiana e por esse motivo apresenta limitações empíricas, devido a pesquisa estar em processo de coleta de dados e sistematização dos primeiros achados. Apesar dessa limitação o artigo ao evidenciar as diversas expressões de violência cometidas contra as mulheres em Uruguaiana, contribui para o avanço dos estudos das políticas públicas destinadas ao enfrentamento à violência.

Ao visibilizar os índices de violência contra as mulheres, ressaltamos a importância da existência de políticas públicas que adotem uma perspectiva de gênero em suas ações e programas, de forma a romper com o caráter androcêntrico presente em certas práticas que reproduzem estereótipos de gênero e a divisão sexual do trabalho.

1 A Violência Contra as Mulheres: intersecções entre gênero, raça e classe

A violência contra as mulheres é um fenômeno produzido por uma matriz de dominação, que intersecciona os marcadores sociais de raça, gênero, classe e sexualidade na produção de desigualdades. Nesse sentido, a violência contra as mulheres encontra-se estruturada na sociedade, estando para além das relações conjugais e familiares, ainda que estas sejam as principais produtoras da opressão contra as mulheres.

As formas de regular a existência das mulheres a partir de uma normatividade patriarcal, cria um sistema que coopera para a dominação masculina e desvaloriza as experiências das mulheres, calcificando na sociedade as relações de privilégio e as hierarquias a partir de diferenças que são transformadas em desigualdades:

[...] Na verdade, a lógica patriarcal que se faz presente nas relações familiares é a mesma que se encontra nos ambientes de trabalho [...] Todas as formas de violência contra a mulher, como a ocorrida em relações interpessoais ou em relações sociais coletivas, encontra uma determinação comum: o patriarcado. (CISNE; SANTOS, 2018, p.74).

A violência é o elemento estruturante do racismo, do patriarcado e do capitalismo, no Brasil essa relação agrava-se com o colonialismo que “racializou as sexualidades e os gêneros, impôs padrões de beleza feminina e masculina” (VERGÈS, 2021, p.14). No entanto, o fim do colonialismo não significou o fim da

colonialidade como observa Quijano (2019), legando profundas desigualdades e injustiças sociais ainda no século XXI.

A colonialidade do gênero, proposta analítica da feminista María Lugones, considera a interseccionalidade de gênero, raça, classe e sexualidade como estratégia para a apreensão e denúncia da indiferença da violência que as mulheres de cor (não brancas) sofrem nas sociedades capitalistas/colonizadas. Segundo Lugones (2008), as mulheres de cor são vitimizadas pela colonialidade do poder e do gênero, uma vez que a colonialidade não está restrita apenas as relações intersubjetivas que são tecidas no cotidiano das mulheres, mas também se encontram intrincadas nos processos de produção do conhecimento sobre as suas opressões:

Esta indiferencia se halla tanto al nivel de la vida cotidiana como al nivel del teorizar la opresión y la liberación. La indiferencia no está provocada solamente por la separación categorial de raza, género, clase y sexualidad, separación que no nos deja ver la violencia claramente. No se trata solamente de una cuestión de ceguera epistemológica cuyo origen se radica en una separación categorial. (LUGONES, 2008, p.76).

As opressões ao se interseccionarem com a organização colonial da sociedade brasileira, localiza em espaços marginais, os corpos e as subjetividades dissidentes, enfeitados, onde a violência, a intolerância e o discurso de ódio são a regra imperativa que estabelece uma sociedade rigidamente hierarquizada, onde existências são aniquiladas e matar o “outro” é normalizado e a resistência é criminalizada:

Retomando-se o nó constituído pelas contradições fundamentais da sociedade brasileira, pode-se afirmar a existência de três identidades sociais básicas: a de gênero, a de raça/etnia, e a de classe social. Não se trata, porém, de três identidades autônomas, em virtude, justamente, de estarem atados os antagonismos que lhes dão origem. Cabe mencionar, a propósito, que operárias costumam identificar-se como “mulheres trabalhadoras”, explicitando duas dimensões importantes de sua identidade: 1) o gênero, definidor da heterogeneidade da classe ou fração de classe social a que pertencem, diferenciação interna fortemente marcada por práticas sociais e políticas das mulheres, notadamente distintas das dos homens; 2) a ocupação, que reflete o tipo de inserção das mulheres na estrutura de classes. (SAFFIOTI, 2019, p. 143-44).

A produção de lugares e posições subordinadas as mulheres na sociedade patriarcal, não exclui que elas também exerçam domínio sobre os sujeitos. Hooks (2019) e Saffioti (1987) concordam que as mulheres, sobretudo as brancas e

burguesas, nas sociedades patriarcais, possuem uma parcela do poder, exercendo controle e domínio sobre outras mulheres e sobre homens, em especial negros e pobres. Ou seja, “isto equivale a dizer que o patriarcado, sistema de relações sociais que garante a subordinação da mulher ao homem, não constitui o único princípio estruturador da sociedade brasileira” (SAFFIOTI, 1987, p. 16).

A teoria crítica feminista vem avançando no debate, ao desconsiderar que somente a repressão aos homens agressores, não é o suficiente para a proteção das vidas das mulheres. Entende-se que a legitimação das práticas violentas dos homens contra mulheres, encontra respaldo no poder patriarcal e racista do Estado e da própria sociedade, que naturaliza a subordinação das mulheres e reforça estereótipos. A teoria e as lutas feministas, apontam como possibilidade que a análise das políticas públicas esteja centrada nas relações de gênero, a fim desvendar como operam as estruturas androcêntricas que oprimem e subjagam as mulheres.

Enfrentar a violência contra as mulheres, requer que as políticas públicas estejam voltadas para a proteção da vida e dos direitos dessa população, sendo necessário uma mudança estrutural que supere a simbiose reprimir e encarcerar, pois “ningún sistema carcelario tendría la capacidad de encerrar a millones de agresores masculinos, ni esto nos permitiría abordar las causas socioculturales de la violencia con el objeto de erradicarla” (FULCHIRON, 2017, p. 97).

2 A Violência Contra as Mulheres em Uruguaiana

As Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM), são um marco importante para a garantia dos direitos das mulheres, uma vez que o enfrentamento à violência contra as mulheres demorou bastante tempo para se incorporado a agenda das políticas públicas no Brasil.

Após muitos anos de reivindicação da população uruguaianense, em 2014, foi inaugurada a Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher (DEAM). A delegacia, iniciou suas atividades com quase três mil procedimentos policiais³ [3relacionados à violência contra as mulheres, evidenciando que a vitimização de mulheres em Uruguaiana se ancorava na ausência de mecanismos públicos para a responsabilização dos agressores e proteção às vítimas.

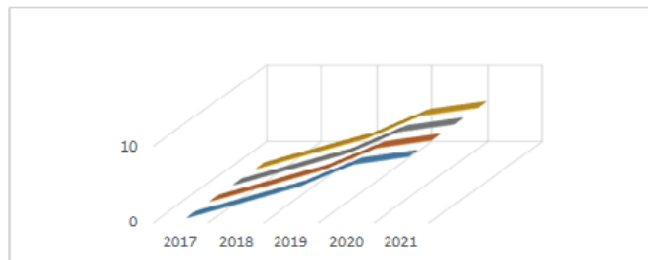
Os indicadores de violência contra as mulheres fornecidos pela DEAM de Uruguaiana, são registrados pelo Cognos/Procergs, sistema da delegacia que

³ Informação concedida em 07 de dezembro de 2021, pela Delegada Caroline Bortolotti Huber, em entrevista a pesquisadora Vanessa Salaibe Motta.

monitora e armazena o total e tipologia das denúncias. O período que compôs a amostragem compreende os anos de 2017 a 2021 (janeiro a novembro).

O primeiro gráfico, revela o quantitativo de crimes de feminicídio que aconteceram em Uruguaiana entre os anos de 2017 e 2021.

Gráfico 1- Casos de feminicídio

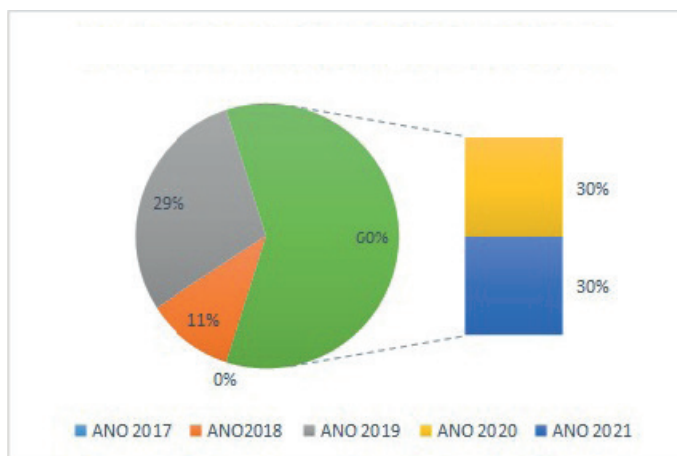


Fonte: As autoras, a partir dos registros Cognos/Procergs.

O gráfico 1, mostra que no ano de 2017 não houve nenhum crime de feminicídio, em 2018 ocorreram dois, em 2019 quatro registros, em 2020 sete e em 2021 foram oito crimes de feminicídio. O total entre os anos de 2017 e 2021, são de vinte e um feminicídios em Uruguaiana, onde consta-se um aumento significativo desse tipo de crime no município.

No segundo gráfico, aparece o número de agressores que descumpriram a medida de afastamento das vítimas de violência.

Gráfico 2 - Descumprimento de medida protetiva de Urgência

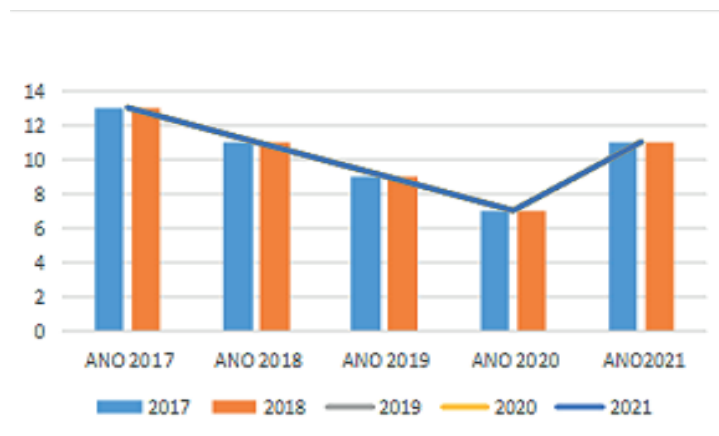


Fonte: As autoras, a partir dos registros Cognos/Procergs.

O gráfico 2, ilustra os dados referentes ao descumprimento de medida protetiva de urgência, onde o ofensor descumpra a decisão judicial que defere as medidas protetivas previstas no artigo 24-A da Lei 1.1340/06, inserido no ordenamento jurídico pela Lei 13.641/2018. No ano de 2017, não houve registros, em 2018 quarenta e um, no ano de 2019 houve cento e dez registros, em 2020 foram cento e treze ocorrências e em 2021 foram cento e doze, totalizando entre os anos de 2017 e 2021 trezentos e setenta e seis descumprimentos de medida protetiva de urgência.

O terceiro gráfico, aponta os registros de mulheres que sofreram violência sexual.

Gráfico 3 - Registros de estupro

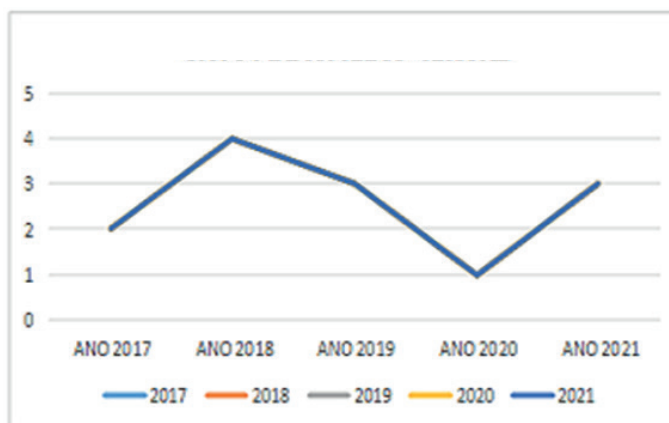


Fonte: As autoras, a partir dos registros Cognos/Procergs.

O gráfico 3, traz os registros de estupros, no ano de 2017 foram registrados treze casos, em 2018 onze, o ano de 2019 apresentou nove, em 2020 sete e no ano de 2021 foram onze registros, totalizando no período estudado cinquenta e um registros de estupro contra mulheres em Uruguiana.

O quarto gráfico, revela o registro de crimes de assédio sexual contra as mulheres.

Gráfico 4 - Assédio sexual

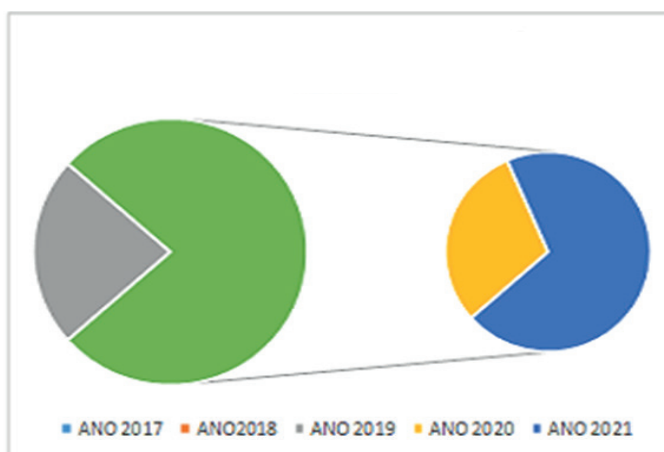


Fonte: As autoras, a partir dos registros Cognos/Procergs.

O gráfico 4, esboça o número de registros de assédio sexual, no ano de 2017 foram registrados dois casos, em 2018 quatro, em 2019 três ocorrências, no ano de 2020 foram registrados um caso e em 2021 tiveram três registros. Entre os anos de 2017 e 2020 totalizaram treze registros de casos de assédio contra mulheres.

O gráfico 5, aparece com os registros de crimes de importuno sexual contra as mulheres de Uruguaiana (RS).

Gráfico 5 - Registros de Importunação Sexual



Fonte: As autoras, a partir dos registros Cognos/Procergs.

No gráfico 5, estão ilustrados o número de registros dos crimes de importunação sexual, compreendidos como sendo qualquer prática de cunho sexual realizada sem o consentimento da vítima, ou seja, é caracterizada pela realização de ato libidinoso na presença de alguém de forma não consensual com objetivo de satisfazer a própria lascívia ou a de terceiro, previsto como crime na Lei n. 13.718, de 24 de setembro de 2018.

No ano de 2017 e 2018 não houve registros, em 2019 ocorreram três casos, no ano de 2020 três e em 2021 foram registrados sete casos, finalizando entre os anos de 2017 e 2021 com treze casos de importunação sexual a mulher.

O gráfico 6, aponta o quantitativo de crimes de violência psicológica contra as mulheres.

Gráfico 6 - Número de Registros de Violência Psicológica Contra a Mulher

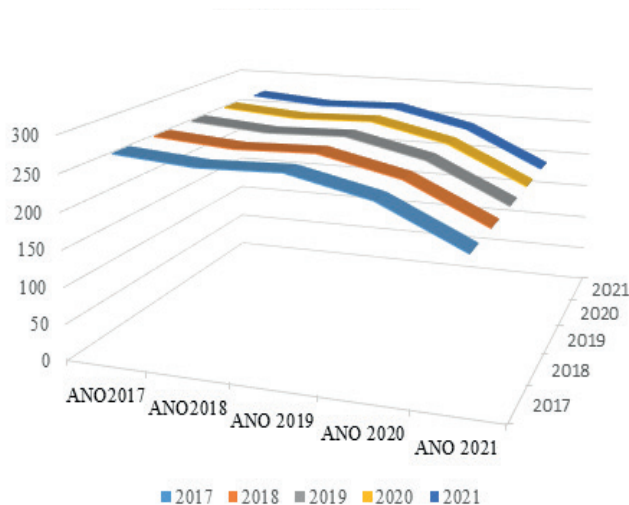


Fonte: As autoras, a partir dos registros Cognos/Procergs.

Conforme foi observado no gráfico 6, os registros de casos de violência psicológica contra a mulher nos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020 não houve nenhum registro, em consideração ao ano de 2021 foram registrados trinta e cinco registros de casos de violência psicológica contra a mulher.

O gráfico 7, revela o somatório de crimes de agressão física contra as mulheres.

Gráfico 7- Dados de Violência Física



Fonte: As autoras, a partir dos registros Cognos/Procergs

O sétimo gráfico, aponta os crimes de lesão corporal, onde no ano de 2017 ocorreram duzentos e setenta e três casos, no ano de 2018 foram registrados duzentos e sessenta e quatro casos, em 2019 duzentos e sessenta e sete registros, no ano de 2020 duzentos e quarenta e dois casos e em 2021 foram registrados cento e oitenta e nove casos totalizando entre os anos, 1.235 crimes de violência física contra a mulher.

3 Análise dos Dados da Delegacia de Polícia Civil de Uruguaiana (RS)

Esta seção discute os dados analisados, onde identifica-se que registros envolvendo mulheres em Uruguaiana (RS) são os referentes a: crimes de feminicídio, descumprimento de medida protetiva, estupro, assédio sexual, importunação sexual, violência psicológica e violência física.

Segundo os dados da delegacia de polícia do Rio Grande do Sul (2021), a cada 3,7 dias uma mulher é vítima de feminicídio consumado, as mortes podem estar relacionadas com os treze casos de assédio sexual registrados na DEA de Uruguaiana (RS). De acordo com PCRS/DPGV/DIPAM (2021), no RS seis mulheres morreram por agressões decorrentes de violência sexual, dentre elas: uma adolescente, de 14 anos de idade, estuprada e morta por um desconhecido, duas meninas, de 13 anos de idade, estupradas e mortas pelo pai e pelo padrasto, uma criança, de 5

anos de idade, estuprada e morta por um amigo da família, o feminicídio pode ser decorrente de violência sexual.

Conforme a Delegacia de Polícia Civil, do RS (2021) a cada 9,7 vítimas de feminicídio consumado, apenas uma possuía medida protetiva de urgência (MPU) vigente, apenas 10 vítimas possuíam MPU na época do fato, 67% das vítimas não possuíam nenhuma ocorrência policial contra o agressor, 89,7% das vítimas não possuíam medidas protetivas de urgência vigentes, 80% dos Inquéritos encontram-se concluídos e remetidos ao poder judiciário (PCRS/DPGV/DIPAM, 2021).

Os trezentos e setenta e seis casos de descumprimento da MPU em Uruguaiiana, podem estar relacionados com o fato que a machista, ainda arraigada a nossa sociedade, reforça a submissão de mulheres aos homens, define papéis entre eles marcados pela opressão de mulheres e violência nas relações com elas, conforme o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (2015), a maioria das mulheres que sofrem violência não tem fonte de renda própria ou são autônomas e dependem da renda do companheiro, tornando-as ligadas ao agressor, ainda segundo a Delegacia de Polícia do RS (2021), a maior parte dos casos dos registros de MPU o autor foi o companheiro ou ex-companheiro da vítima.

Os registros de estupro, assédio sexual e importunação sexual estão intrinsecamente ligados com o poder, e acontece em sociedades em que a mulher é tratada como objeto sexual e cidadãs de segunda classe. Dos Santos e Motta (2020), consideram que nessa perspectiva, as interações violentas entre homens e mulheres, no ambiente doméstico, estão vinculadas ao aumento de tensão nas relações de poder pré-estabelecidas na sociedade sobre os papéis sociais relacionados ao que é permitido ou proibido, em termos de normas, direitos e deveres sociais, para mulheres e homens.

Os riscos de violência contra a mulher, principalmente a violência doméstica, são elevados em época de pandemia, pois a necessidade do distanciamento social incidiu para a intensificação de conflitos conjugais e familiares. Nesse sentido, com a diminuição do acesso a serviços de atendimento às situações de violência, muitas mulheres durante o período mais crítico da pandemia (2020 e 2021), encontraram-se mais susceptíveis a violência por parte de seus companheiros:

É responsabilidade do Estado conter os efeitos da pandemia, em especial quando há um agravamento de problemas sociais já existentes, como é o caso da violência doméstica, pois as medidas já existentes não são mais suficientes, ou são ainda mais ineficientes, considerando a conjuntura atual do isolamento social. Portanto, novas medidas precisam ser adotadas, novas políticas criadas e essas mulheres amparadas. (PIRES; MORAES, 2021, p. 322).

O agravamento da violência contra as mulheres durante o período pandêmico impôs diversos desafios para o âmbito das políticas públicas, como a adoção de medidas inovadoras que expandam o alcance dos serviços de proteção e promoção dos direitos das mulheres.

Cabe salientar que, as delegacias especializadas possuem um papel fundamental não somente para o registro das denúncias, mas para a prevenção e investigação dos crimes contras as mulheres, assim como para a solicitação de medidas de proteção de urgência nas situações de violência doméstica.

O trabalho da DEAM de Uruguaiana, em articulação com as demais políticas públicas, visa garantir a integridade física e psicológica das mulheres, promovendo os direitos de cidadania e a efetivação da Lei Maria da Penha, no que se refere a “**prevenção** à violência doméstica, a **proteção**, bem como a **assistência**, tanto para a vítima e seus dependentes, como para o agressor, com o objetivo de quebrar o ciclo da violência, pois, afinal, uma vida sem violência é direito de toda família!” (MACHADO, 2022, p. 10).

Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo principal analisar a violência contra as mulheres no município de Uruguaiana, no Estado do Rio Grande do Sul. A partir de levantamento documental, constata-se que houve um aumento considerável nas denúncias de violência contra as mulheres, durante o período da pandemia de Covid-19. As medidas de isolamento social deixaram as mulheres mais expostas as agressões por parte de seus parceiros íntimos.

A partir desse conhecimento é possível desenvolver um trabalho de conscientização, que vise elaborar novos modos de significar as relações entre os sexos, primando pela equidade de gênero e, conseqüentemente, pelo fim da violência.

Por fim, embora seja difícil mensurar a violência, os dados levantados nesse estudo podem servir como um indicativo da necessidade de políticas públicas mais efetivas para coibirem a violência. Os dados denunciam a incapacidade do Estado Brasileiro de planejar, propor e executar políticas públicas de proteger as mulheres contra a violência doméstica.

Entende-se que é urgente uma mudança cultural sobre as relações entre os gêneros na sociedade brasileira. Acredita-se que, a introdução da educação sexual nas escolas é uma estratégia importante para a desconstrução de estereótipos que reforçam as assimetrias e a desigualdade de gênero fatores preponderantes para a reprodução da violência contra as mulheres.

Referências

BRASIL. **Lei n. 11. 340**, de 07 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: [ww.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em: 02 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.718**, de 24 de setembro de 2018. Tipifica os crimes de importunação sexual e de divulgação de cena de estupro, torna pública incondicionada a natureza da ação penal dos crimes contra a liberdade sexual e dos crimes sexuais contra vulnerável. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13718.htm. Acesso em: 03 de fev. 2022.

PIRES, Julia Stefanello; MORAES, Patricia de Almeida. Mulheres migrantes vítimas de violência doméstica: o agravamento da situação frente à Pandemia da Covid-19 IN: BERTOTTI, Bárbara Mendonça *et al.* (Orgs.) **As múltiplas faces do vírus: gênero e vulnerabilidades** [recurso eletrônico] / Bárbara Mendonça Bertotti *et al.* (Orgs.). Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021. Disponível em: <https://acervo.uniarp.edu.br/wp-content/uploads/livros/130-As-multiplas-faces-do-virus.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE URUGUAIANA. **Delegacia da Mulher destaca importância de denúncias**. Disponível em: <https://www.uruguaiana.rs.leg.br/comunicacoes/noticias/delegacia-da-mulher-destaca-importancia-de-denuncias>. Acesso em: 06 de fev.2022.

CISNE, Mirla; SANTOS, Silvana Mara Morais dos. **Feminismo, Diversidade Sexual e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018.

DELEGACIA DE POLÍCIA (RIO GRANDE DO SUL). **Mapa do Femicídio**. Mapeamento das mortes violentas com vítimas do sexo feminino, tipificadas como feminicídio, ocorridas no RS, durante o ano de 2021. Disponível em: <https://www.pc.rs.gov.br/dipam-dpgv>. Acesso em: 07 de mar. 2021.

DOS SANTOS, C. L.; MOTTA, V. S. Perfis socioeconômico e sociocultural de vítimas e de agressores no contexto da violência contra a mulher. **Missões: Revista de Ciências Humanas e Sociais**, v. 6, n. 3, p. 168-191, 31 out. 2020

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA. **Polícia civil de Uruguaiana (RS)**. Disponível em: <https://www.ssp.rs.gov.br/policia-civil-de-uruguaiana-recebe-do-mp-software-de-extracao-de-dados-de-dispositivos-eletronicos>. Acesso em: 03 fev. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; DATAFOLHA INSTITUTO DE PESQUISA. **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 jan. 2022.

FULCHIRON, Amandine. Actoras de Cambio en Guatemala: poner el cuerpo y la vida de las mujeres en el centro de la justicia. In: AZKUE, Irantzu Mendia; ORELLANA, Gloria

Guzmán; LANDALUZE, Iker Zirion (eds). **Género y Justicia Transicional**: Movimientos de mujeres contra la impunidad. España: universidad del País Vasco/Euskal Herrigo Unibertsitatea, 2017.

HOOKS, Bell. **Erguer a Voz**: pensar como feminista, pensar como negra. Trad. Cátia Bocaiúva Maringolo. São Paulo: Elefante, 2019.

LUGONES, María. Colonialidad y Género. **Tabula Rasa**. Bogotá - Colombia, No.9: 73-101, julio-diciembre 2008. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n9/n9a06.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

MACHADO, M. F. **Combate à Violência Doméstica contra a Mulher**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2022. Disponível em: [https://www.tjrs.jus.br/novo/violencia-domestica/wp-content/uploads/sites/7/2022 mar. Cartilha-Violencia-Domestica-TJRS.pdf](https://www.tjrs.jus.br/novo/violencia-domestica/wp-content/uploads/sites/7/2022%20mar%20Cartilha-Violencia-Domestica-TJRS.pdf). Acesso em: 03 fev. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Direitos e obrigações dos homens no enfrentamento da violência doméstica**. Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Dezembro. 2015. Disponível em: [http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018 mar. Cartilha-Direitos-obrigacoes-homens-enfrentamento-violencia-domestica-MP.pdf](http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2018%20mar%20Cartilha-Direitos-obrigacoes-homens-enfrentamento-violencia-domestica-MP.pdf). Acesso em: 03 de fv.2021.

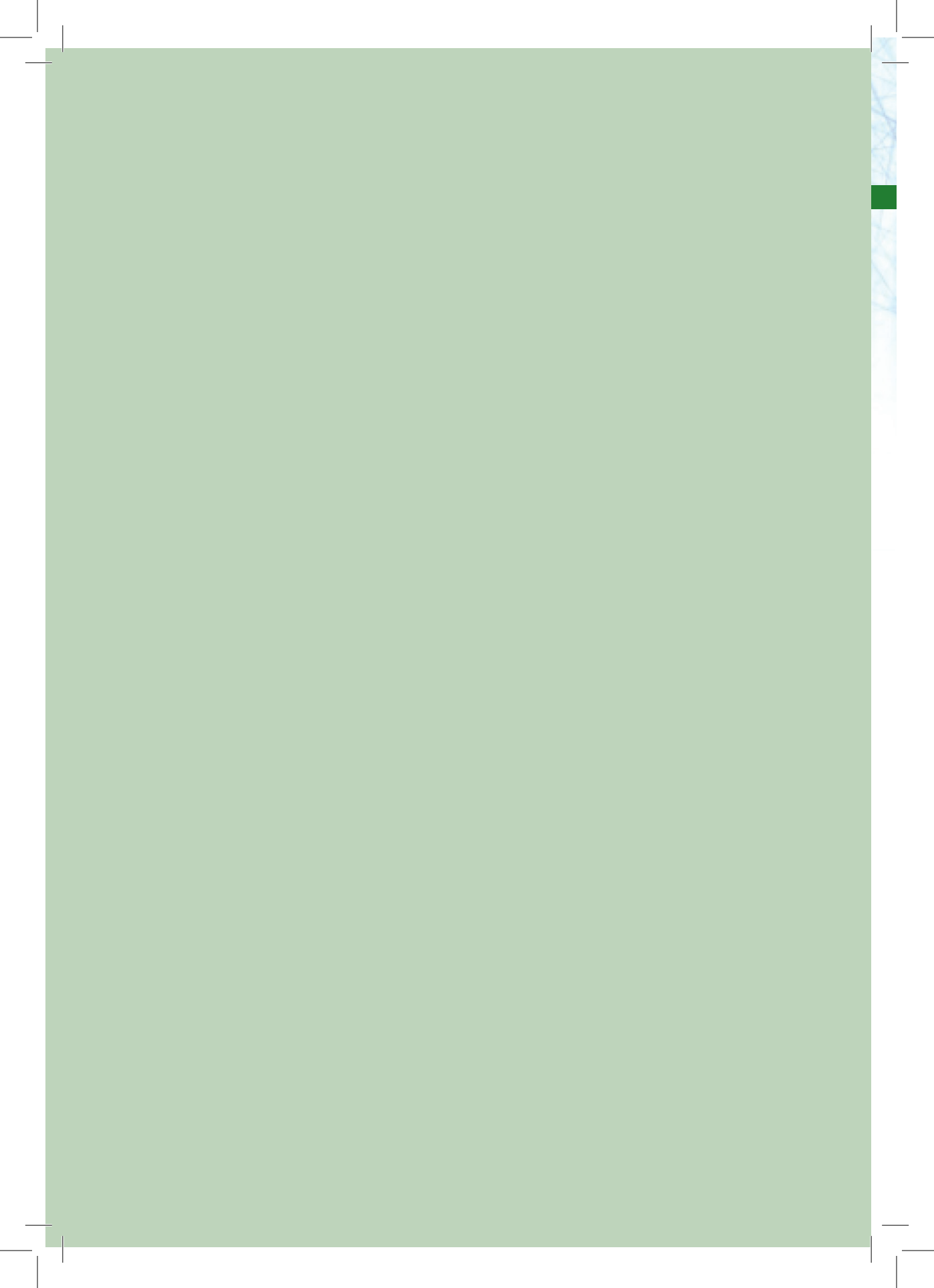
OYEWUĚMÍ, Oyèrónkẹ́. **A invenção das mulheres**: Construindo um sentido africano para os discursos ocidentais de gênero. Rio de Janeiro. Bazar do tempo, 2021.

ROSA. Helena da. **Enquanto haja tempo**. Disponível em: <http://www.sermulherarte.com/2020/04/mulher-feminista-16-poemas-improvisados.html>. Acesso em: 09 fev. 2022.

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

SAFFIOTI, Heleieth. Violência de Gênero: O lugar da práxis na construção da subjetividade. In: HOLLANDA, Heloisa Buarque de (org). [et al.]. **Pensamento Feminista Brasileiro**: Formação e Contexto. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2019.

VERGÈS, Françoise. **Uma teoria feminista da violência**: Por uma política antirracista da proteção. Trad. Raquel Camargo. São Paulo: Ubu, 2021.



CONDIÇÕES E RELAÇÕES DE TRABALHO NO SUAS

Solange Emilene Berwig¹
Maria Salete Boing²
Renice Madelaine de Andrades³

RESUMO: O objetivo deste estudo é apresentar as reflexões sobre as condições e relações de trabalho no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O texto é resultado da pesquisa sobre a gestão do trabalho SUAS, trata-se de um estudo qualitativo de natureza documental que tem como fonte de dados os Censos SUAS entre os anos de 2007 e 2017 e as memórias de reunião dos trabalhadores do SUAS. Para dar conta do objetivo nos debruçamos sobre o eixo que trata das relações e condições de trabalho observando os indicadores que o constituem. Os Censos são ferramentas importantes no processo de monitoramento e avaliação do SUAS, e que apesar das limitações têm produzido dados sobre o processo de implementação da Assistência Social no País que devem ser usados para o aperfeiçoamento da gestão do SUAS em busca de uma oferta de serviços qualificados.

¹ Doutora em Serviço Social. Professora colaboradora do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pampa – Unipampa. Vice-líder do grupo de pesquisa Trabalho, formação profissional em Serviço Social e políticas públicas na América Latina - GTFOPSS. Membro do GT Seguridad Social y Sistemas de Pensiones da CLACSO. Correio eletrônico: solangeberwig@unipampa.edu.br

² Pedagoga. Mestranda do Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa – Unipampa, Campus São Borja. Membro do grupo de pesquisa Trabalho, formação profissional em Serviço Social e políticas públicas na América Latina - GTFOPSS. Correio eletrônico: mariaboing.aluno@unipampa.edu.br

³ Cirurgiã dentista. Mestranda do Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa – Unipampa, Campus São Borja. Membro do grupo de pesquisa Trabalho, formação profissional em Serviço Social e políticas públicas na América Latina - GTFOPSS. Correio eletrônico: reniceandrades.aluno@unipampa.edu.br

Destacamos ainda que os Censos se constituem como fonte do que chamamos aqui de denúncia das condições de precarização do trabalho no âmbito do SUAS.

PALAVRAS-CHAVE: Trabalhadores do SUAS; Assistência Social; Gestão do trabalho; Censo SUAS.

Que a valorização do trabalhador seja o alicerce do processo de consolidação do suas, e não o contrário. (FNTSUAS, 2013).

Introdução

O primeiro Censo na política de Assistência Social foi realizado no ano de 2007, visando o monitoramento do processo de implantação dos Centros de Referência de Assistência Social (Censo CRAS). Desde então esse instrumento foi aperfeiçoado e ampliado, e no ano de 2009 foi implementado o formulário de monitoramento dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), e, assim, sucessivamente, aos poucos, o Censo foi se tornando mais completo e complexo. Os censos Sistema Único de Assistência Social (SUAS) —, de 2009 até 2017 estão disponíveis na base de dados de acesso livre pela internet, no endereço eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social (atual Ministério da Cidadania) e são referência para observar o processo de desenvolvimento da política de Assistência Social sob diferentes prismas - gestão da política no Estado, nos Municípios, desenvolvimento dos equipamentos sociais -, e o que é central para este estudo: a gestão do trabalho.

Este estudo é resultado da pesquisa sobre a gestão do trabalho no SUAS. Trata-se de um estudo qualitativo de natureza documental que tem como fonte de dados os Censos SUAS entre os anos de 2007 e 2017 e as memórias de reunião dos trabalhadores do SUAS. Os dados levantados pelos Censos demonstram os avanços, limitações e desafios para o SUAS. Ao analisar os relatórios censitários é possível identificar que apesar das reformulações ao longo de dez anos, ainda é possível avançar a fim de fornecer informações mais transparentes. Ao pesquisar as condições de trabalho no SUAS, estabelecemos o eixo de análise: relações e condições de que se desdobra em indicadores distintos e complementares, tendo como fonte de dados os Censos SUAS e as atas/memórias de reuniões do Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS (FNTSUAS), conforme quadro 01.

Quadro 1 – Indicadores para análise das condições de trabalho no SUAS.

Eixos de análise	Indicadores	Fontes
Relações e condições de trabalho	<ul style="list-style-type: none"> · Formas de contratação; · Realização de concursos públicos; · Equipes de referência (relação entre demanda e n. de trabalhadores existentes); · Jornada de trabalho; · Infraestrutura (espaço físico, equipamentos, outros meios de trabalho); · Relações interpessoais (outros trabalhadores, usuários, chefias/gestores). 	Censos SUAS 2010 a 2017; Atas/memórias de reunião do FNTSUAS 2009 a 2018.

Fonte: as autoras, 2022.

Neste texto tratamos das relações e condições de trabalho com ênfase no debate sobre as formas de contratação e as condições de trabalho. Tal proposta coaduna com a defesa de Raichelis (2011) que alerta sobre o caminho para o debate a ser realizado quando o assunto trata das condições de trabalho no SUAS, de que o “debate da qualificação do trabalho no SUAS não pode ser desvinculado dos direitos dos trabalhadores e dos instrumentos e condições institucionais para a realização da política (serviços, benefícios, projetos e programas)”.

1 Vínculo de trabalho e formas de contratação

Os Censos apontam que tanto os trabalhadores estaduais quanto os municipais estão submetidos a uma diversidade de vínculos de trabalho junto à política de Assistência Social. Os dados levantados apresentam o quantitativo de trabalhadores por serviços — CRAS, CREAS, Centro POP —, com seus níveis e áreas de formação, modalidade de vínculo de trabalho. A partir do ano de 2011, o relatório censitário também passou a incorporar os dados sobre os serviços prestados pelas entidades com respectivos quantitativos de trabalhadores, níveis e áreas de formação e vínculos de trabalho, expressam os vínculos conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 2 – Vínculos de trabalho identificados segundo os Censos SUAS de 2009 a 2017.

Vínculos de trabalhadores de CRAS, CREAS e Centro POP	Vínculos de trabalhadores de entidades prestadoras de serviço
Estatutário	Cedido - servidor público estatutário cedido para o serviço
Celetista	Celetista
Comissionado	Comissionado

Vínculos de trabalhadores de CRAS, CREAS e Centro POP	Vínculos de trabalhadores de entidades prestadoras de serviço
Contrato temporário	Estagiário
Estagiário	Outros vínculos não permanentes
Outros vínculos não permanentes	Voluntário
Terceirizado de Cooperativas	
Terceirizado de Empresa	
Terceirizado de ONG	
Voluntário	

Fonte: as autoras, 2022.

Ao sistematizar as informações observa-se que não há uma diferença importante em termos de modalidade de vínculos de trabalho, seja nos serviços majoritariamente executados pelo ente estatal CRAS, CREAS e Centros POP, ou pelos serviços prestados pelas entidades. Em todos os serviços se identifica trabalhadores sob condições diversas, com destaque para a presença de vínculos não estáveis e presença persistente do voluntariado. O que se pode constatar pelas informações dos Censos é que os trabalhadores do SUAS, independente do lugar que ocupam (público ou privado) são afetados pelas condições de precarização das relações de trabalho.

Outro aspecto que chama a atenção é a persistente presença do voluntariado na política de Assistência Social, e que este processo aparece em todos os serviços, da proteção social básica, e da proteção social especial de média e alta complexidade. Os números apresentados pelos Censos demonstram uma queda contínua de envolvidos com trabalho voluntário no SUAS, no entanto, essa atividade ainda persiste, sendo contabilizados pelo Censo de 2017 um total de 7.398 pessoas na condição de voluntários nos serviços da política de Assistência Social. Além da presença do voluntariado na Assistência Social, é importante observar que esses trabalhadores/voluntários estão inseridos expressivamente nos serviços que são prestados em grande parte pelas entidades privadas. CRAS, CREAS e Centros POP têm um número reduzido ao se considerar o quantitativo de unidades implantadas no País que, segundo os dados do Censo SUAS (2017), são um total de 8.292 unidades de CRAS, 2.577 unidades de CREAS e 227 unidades de Centro POP.

Esse dado tem relação importante com o processo de constituição da Assistência Social, que tem na sua gênese a ligação com o campo da bem-estar e do voluntariado, demonstra também o quanto o movimento de alteração de algumas práticas é lento, e a demanda dos envolvidos um processo contínuo de

aperfeiçoamento para o fortalecimento do campo da proteção social. Para além da identificação das modalidades de vínculos de trabalho, os Censos apontam para os quantitativos de trabalhadores inseridos em cada uma delas.

Segundo os documentos censitários, a expressão “outros vínculos não permanentes” contempla o conjunto de trabalhadores sob as seguintes condições: trabalhador de empresa prestadora de serviço, trabalhador de cooperativas, trabalhador com vínculo com entidades prestadoras de serviços e trabalhadores temporários, o que remete à análise de que se trata de outras formas de terceirização, além de vínculos com prazo determinado. Nos primeiros Censos, de 2009 até 2010, foi utilizada a nomenclatura descrita no quadro 02, identificando a natureza da terceirização dos trabalhadores — de ONG, empresas ou cooperativas — e a partir do ano de 2011 os Censos trazem a descrição dos dados dividindo o grupo de trabalhadores enquanto terceirizados, sem definição da natureza da terceirização, e passam a utilizar também a expressão “outros vínculos não permanentes” com nota identificando do que se trata esse grupo.

Os resultados da luta histórica pela implantação e consolidação do SUAS se expressam na ampliação da rede de serviços socioassistenciais em todo o território nacional, nos avanços normativos da política de Assistência Social, assim, seguindo essa perspectiva, o número de trabalhadores também se multiplicou. O levantamento do quantitativo de trabalhadores da Assistência Social pode ser observado nos dados do quadro geral de trabalhadores, em que se somam os trabalhadores das três esferas de governo (municipal, estadual e federal) que atuam nessa política, sendo 182.100 trabalhadores do SUAS, em 2009, e 310.600 trabalhadores do SUAS, em 2017 (BRASIL, CENSO SUAS, 2009, 2017).

Paralelamente a expansão do SUAS, entende-se que o movimento organizado dos trabalhadores e de sua luta por reconhecimento, valorização dos trabalhadores e defesa do SUAS tem repercussão sobre a ampliação do quadro de trabalhadores. Os trabalhadores do SUAS, através do movimento coletivo, antes e depois dos Fóruns de Trabalhadores têm reivindicado seu espaço na política. Dentre as pautas do FNTSUAS destaca-se a reivindicação para a realização de concursos públicos para provimento de vagas junto à política de Assistência Social e a pauta permanente de lutar contra a precarização dos vínculos/terceirização e condições de trabalho no SUAS, entre outras demandas dos trabalhadores.

É importante reconhecer os avanços da Assistência Social como política pública, a implantação do SUAS e a expansão dos serviços socioassistenciais

para o campo da proteção social brasileira, no entanto, é preciso observar sob que condições a expansão tem ocorrido quanto ao tema das relações e condições de trabalho no SUAS. A compilação dos dados mais atualizados, do Censo de 2017, apresenta a conformação do quadro de trabalhadores do SUAS segundo o vínculo de trabalho. Destacamos em primeiro plano o conjunto de trabalhadores das unidades de acolhimento, centros de convivência e centro dia que são, em grande parte, serviços ofertados por entidades com vínculo formal celetista, e em segunda posição por trabalhadores que se enquadram nos vínculos não permanentes. Já para os serviços que majoritariamente são ofertados pelos municípios, como os CRAS, CREAS e Centros POP, o vínculo predominante é a modalidade não permanente que, se somados aos identificados como terceirizados chegam a um percentual de 38 % dos trabalhadores.

O conjunto de trabalhadores do SUAS identificados pelo Censo SUAS (2017), inseridos nos serviços socioassistenciais municipais soma o total de 305.878 trabalhadores, dos quais 115.061, 38 %, estão contratados sob vínculos temporários e terceirizados; em segundo plano aparecem os trabalhadores celetistas, num total de 101.903 trabalhadores, dos quais 24 % são trabalhadores públicos com contrato CLT, e 76 % são trabalhadores CLT de espaços privados; em terceiro plano ficam os trabalhadores servidores públicos estatutários, investidos por concurso público; e em quarta posição aparecem os cargos comissionados (que podem ser servidores concursados ou não).

O quantitativo de trabalhadores do SUAS inseridos nos serviços de CRAS, CREAS e Centros POP distribuídos em todo o território nacional brasileiro, foi identificado um total de 121.786 trabalhadores, dos quais 81 % são mulheres, totalizando 98.550 trabalhadoras nos referidos serviços. A esse dado soma-se o apontamento sobre as remunerações que denunciam que o “[...]servidor da assistência é o servidor do estado com menor remuneração”, e “[...] como o salário é muito ruim, na primeira oportunidade os trabalhadores evadem” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017).

A aproximação com o campo de estudo da Assistência Social tem demonstrado que um importante debate tem sido realizado tratando sobre o papel da mulher no contexto familiar e toda a carga de responsabilidade que historicamente tem sido atribuída as mulheres quanto ao cuidado da família, situação que se repete no processo de constituição das ações da Assistência Social brasileira, que tem centralizado o foco nas mulheres e na família. O expressivo número de mulheres trabalhadoras do SUAS, convoca a reflexão sobre a divisão sexual do trabalho, neste caso especificamente, a reflexão

sobre as mulheres trabalhadoras do SUAS e as condições de precarização a que estão submetidas. Refletir sobre as questões que afetam as trabalhadoras brasileiras, implica compreender que o movimento de reestruturação do trabalho se contrapõe à rigidez da legislação trabalhista, o que contribui para o desenvolvimento acentuado do emprego caracterizado como flexível no País.

Para Hirata (2007) a força de trabalho flexível não significa outra coisa que não seja a utilização do trabalho feminino precarizado, a autora afirma que a flexibilidade nas relações e condições de trabalho passou a ser obtida inicialmente pelo desenvolvimento do trabalho temporário, dos contratos por tempo determinado e da terceirização, ampliando-se para o trabalho informal. É visível no cenário laboral que as mulheres têm se inserido cada vez mais em postos de trabalho qualificados, ocupando posições importantes, contudo, a “[...] atividade feminina continua concentrada em setores como serviços pessoais, saúde e educação” (HIRATA, 2007, p. 148).

A identificação da presença significativa de trabalhadoras mulheres no SUAS converge com a dinâmica da inserção profissional das mulheres no Brasil, que mesmo com as alterações no cenário do trabalho feminino mantém algumas características persistentes, como a inserção em determinados setores, e a precarização das suas condições de trabalho. “Os setores do mercado nos quais as trabalhadoras continuam encontrando maiores oportunidades de trabalho e emprego são, pela ordem, prestação de serviços, agropecuária, setor social, comércio de mercadorias e indústria” (HIRATA, 2007, p. 24).

Retomando os dados identificados nos documentos censitários aos quais se somam os dados que apontam para a questão da remuneração no campo da Assistência Social, pode-se inferir que as mulheres trabalhadoras do SUAS sofrem de forma significativa os rebatimentos da precarização deste espaço laboral, logo, é compreensível a luta em torno da necessária construção de planos de carreira, cargos e salários, respeitando inclusive as características deste grupo de trabalhadoras. Ainda, no movimento de enfrentamento das questões pertinentes as trabalhadoras do SUAS, destaca-se a posição ético-política na composição da identificação do Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS. Essa identificação não é uma escolha aleatória, é fruto do movimento dos trabalhadores do SUAS na construção da sua identidade, e reconhecimento da presença feminina expressiva ao longo da história da política de Assistência que se mantém até os dias atuais. Ter destacado “Trabalhadoras” à frente no nome do fórum é reconhecer o lugar importante

enquanto dimensão concreta da realidade do SUAS e um lugar simbólico que está ligado ao campo histórico da Assistência Social brasileira.

Com relação aos trabalhadores estaduais, este grupo apresenta o mesmo padrão de vínculos que os identificados no grupo de trabalhadores municipais, com destaque para o fato de que a maioria dos trabalhadores estaduais são servidores públicos concursados. Os estados somam um total de 11.096 trabalhadores entre Secretarias de Assistência e Serviços de responsabilidade do Estado. O que o Censo demonstra também é que a maioria dos trabalhadores das secretarias estaduais tem suas funções compartilhadas em diferentes frentes de atuação, na área de gestão, e na área de serviços e benefícios, o que implica em acúmulo de trabalho e de funções (BRASIL, CENSO SUAS, 2017). O quantitativo de trabalhadores por vínculo, e as formas de contratação utilizadas no SUAS, contribuem para a apreensão da diversidade do grupo inserido. Outra questão diz respeito aos trabalhadores de nível médio que são a maioria de terceirizados; e os trabalhadores de nível superior são a maioria quando se observa o grupo de estatutários.

Não é possível dizer que é uma tendência, no entanto, há possibilidade de que o processo de terceirização se amplie, considerando-se a recente aprovação da legislação que regulamentou a terceirização, inclusive para atividades, e a política de austeridade fiscal aprovada pelo governo Temer. Se esse cenário não se alterar no futuro próximo, com os resultados das eleições para presidente (previsto para outubro de 2018), há grande chance de a meta proposta pelo II Plano Decenal 2016-2016 alcançar 80 % dos profissionais efetivados na gestão pública da assistência social não se efetivar, com a possibilidade, inclusive, de retroceder nos quantitativos de trabalhadores servidores públicos. A terceirização de trabalhadores tem sido uma estratégia da gestão pública municipal para contratação de serviços (trabalhadores) com o objetivo de não superar o teto dos gastos com pessoal que, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101 de 04 de maio de 2000), não deve ultrapassar 60 % da receita líquida dos municípios. Nesse sentido, a contratação de serviços tem sido utilizada pela gestão para suprir as necessidades de trabalhadores em diferentes serviços. Como se observa claramente nos dados do Censo SUAS (2017), grande parte dos trabalhadores estão sob esse vínculo justamente pela contratação de empresas que ofertam serviços para a administração pública.

Há duas formas essencialmente de terceirização realizadas pela administração pública. A primeira diz respeito à terceirização de serviços públicos, como aqueles repassados para Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações da

Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Esse procedimento não é novo na administração pública brasileira, e é muito difundido pela política de Assistência Social que prevê a complementaridade das ações por entidades prestadoras de serviços, a denominada rede privada.

Nogueira (2005a, p. 41) destaca que o processo desencadeado pela reforma do Estado na década de 1990, com o objetivo de “quebrar as amarras do modelo democrático” e reduzir o Estado conduziu a uma ampla privatização, terceirização de serviços públicos e parcerias público-privadas. Se, por um lado, esse processo agiliza, ou amplia a oferta de serviços, por outro, historicamente, esses acordos sofreram com a falta de controle da destinação e utilização do dinheiro público, com o desrespeito aos direitos dos trabalhadores e a sonegação de tributos para o Estado. Não há dúvidas de que existem entidades sérias e competentes na prestação de serviços de qualidade, o que se destaca aqui é a transgressão da administração pública, que promove tais contratações, através de convênios, na tentativa de burlar a limitação das despesas com pessoal estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (NETO, 2014).

A segunda diz respeito à terceirização de serviços para suprir demandas de contrato de trabalhadores para a prestação de serviços públicos nos equipamentos públicos. O que muitas vezes ocorre é que a administração pública, na necessidade de resolver problemas e situações emergenciais, sob o disfarce da execução de serviços especializados de apoio técnico e/ou administrativo, acaba contratando um contingente de pessoas, das mais variadas categorias laborais, para realizar, de forma direta, os serviços de que necessita. “O que a administração pública pode terceirizar é o serviço em si — cuja execução poderá necessitar de mão-de-obra — e não o trabalhador, servidor público, despidos de direitos estatutários ou trabalhistas” (NETO, 2014). Esse formato de contratação de serviço acaba não contabilizando para o valor estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pois o registro vai ser arrolado em outra rubrica – contratação de serviço de terceiros:

A terceirização de serviços públicos tem sido no Brasil um dos mecanismos mais eficientes de desmonte do conteúdo social do Estado e de sua privatização, através de formas diversas de precarização do trabalho, pois a terceirização — através das OSs, Oscips, empresas privadas, empresas públicas de direito privado, parcerias, dentre outras —, é o principal meio que as forças políticas neoliberais encontram para atacar o coração de um Estado social e democrático: os trabalhadores que constituem o funcionalismo público (DRUCK, 2017, p. 61).

A terceirização dos serviços públicos e dos trabalhadores enfraquece a presença do Estado porque os serviços ficam a cargo das empresas, descaracterizando, muitas vezes, a identidade de serviço público como direito da população. O processo amplo da presença de entidades na oferta dos serviços do SUAS impacta o processo de fortalecimento da identidade dos seus trabalhadores. Por ocasião da II Conferência Nacional de Assistência Social, a professora Raichelis (1997) alertava sobre a dinâmica da presença das entidades na prestação de serviços socioassistenciais e a questão de os próprios trabalhadores que executam os programas não se reconhecerem como trabalhadores da política de Assistência Social:

Os profissionais responsáveis pela execução dos programas, na maioria das vezes, **não se reconhecem como trabalhadores da Assistência Social**. As dificuldades de organização dos usuários de programas e serviços vêm impedindo seu reconhecimento social e o desenvolvimento de suas identidades coletivas. As entidades assistenciais prestadoras de serviços, compondo um universo extremamente heterogêneo, são quase sempre portadoras de um discurso desinteressado em favor dos usuários que estariam representando, o que obscurece a identificação das motivações e interesses que as mobilizam (RAICHELIS, 1997, p. 64. Grifo nosso).

É preciso reconhecer que muito se avançou desde a II Conferência de Assistência Social, e a política de Assistência Social, a partir da consolidação do SUAS, se constituiu enquanto serviços, e não mais como programas ou projetos fragmentados, ou isolados. No entanto é preciso reconhecer, também, que a dinâmica do repasse dos serviços públicos para entidades contribui para o processo de não reconhecimento dos seus trabalhadores enquanto parte integrante do conjunto de trabalhadores da política de Assistência Social, o que pode ainda representar um risco à compreensão da execução de um serviço público constituído formalmente como direito socioassistencial. Na política de Assistência Social observam-se as duas formas de terceirização: a contratação de serviços conveniados que serão desenvolvidos por equipe própria, contratada diretamente no espaço institucional, sob regime da lei trabalhista vigente; e a terceirização de empresas, ou cooperativas de trabalhadores que prestam serviços, em que os trabalhadores, empregados da empresa contratada, desenvolvem os serviços nas dependências dos espaços da administração pública.

A fragmentação dos trabalhadores é uma realidade, e a divisão ocorre por diferentes matizes — concursados e não concursados, públicos e de entidades,

contratados direto e terceirizados, de ensino superior, de nível médio e fundamental. Tal situação contribui para a “vulnerabilidade política dos trabalhadores” que, dispersos e fragmentados, têm dificuldades para se organizar coletivamente (DRUCK, 2017, p. 59). São nuances de um processo que implica diversidade de situações que configura a necessidade do debate quando o assunto é identidade dos trabalhadores do SUAS. Esse debate tem sido realizado pelos Fóruns de Trabalhadores do SUAS, com destaque para as mesas compostas em seminários regionais com os temas: “Trabalhadores do SUAS: identidade e representação nos espaços públicos”; “Trabalhadores do SUAS: identidade, representação e representatividade”; “Representação dos trabalhadores do SUAS. Os debates das reuniões do grupo de trabalhadores do FNTSUAS convergem para os dados apontados nos Censos, denunciando, nesse espaço, as condições adversas que atravessam o SUAS e seus trabalhadores.

Druck (2017) chama a atenção para o fato de que muito tem se estudado sobre a terceirização nos últimos vinte e cinco anos, no Brasil, e que os estudos são unânimes em revelar o que a autora nomeia de “degradação do trabalho em todas as suas dimensões: no desrespeito aos direitos trabalhistas, nas más condições de trabalho, nos baixos salários, na piora das condições de saúde e maiores índices de acidentes de trabalho” (DRUCK, 2017, p. 59). São poucos os estudos sobre a precarização e terceirização no serviço público no campo da sociologia do trabalho, contudo, observa-se que a terceirização nos serviços públicos, nesse estudo em especial o campo da política de Assistência Social pode-se dizer que segue a mesma trajetória do setor privado, ou seja, o caminho da precarização do trabalho.

Acreditamos ser capaz de garantir melhor condição de trabalho e que tem sido a luta dos trabalhadores do SUAS é o provimento de vagas via concurso público. A ampliação do processo de flexibilização das relações de trabalho e a não realização de concursos públicos tem sido um grande desafio para a organização dos quadros de trabalhadores do SUAS, conforme previsto na NOB-RH/SUAS. Segundo informação extraída das memórias de reunião do FNTSUAS, “os concursos públicos para o setor são quase inexistentes” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017).

Os dados identificados apontam para um crescente número de vagas entre os anos de 2010 até 2014 e uma queda de 2015 em diante. Pode-se avaliar que ao ser provida a vaga suspende-se a demanda para que os municípios realizem novos concursos públicos, ou então que a opção da subcontratação pelas vias da terceirização se torne a opção para os gestores municipais. O grupo de trabalhadores

identificado como outros vínculos (contratação temporária, terceirização, trabalhador celetista, voluntários) teve um crescimento sem interrupção entre os anos de 2009 e 2014, e a partir do ano de 2015 iniciou o processo de queda acompanhando a tendência de redução do quadro geral de trabalhadores e da realização de concursos públicos municipais para provimento de vagas para a Assistência Social.

2 Condições gerais de trabalho no SUAS

Além dos aspectos das formas de contratação foram observados, nos dados levantados, elementos sobre as condições gerais do trabalho. É importante destacar as limitações dos Censo quanto ao acompanhamento de processos da gestão do trabalho que dizem respeito à composição das equipes de referência, relação de equipes e demanda dos serviços, presença de pluriemprego e das condições salariais dos trabalhadores do SUAS, no entanto, é possível observar dados que se referem às jornadas de trabalho e de infraestrutura — equipamentos, espaços físicos e demais meios de trabalho.

Na diversidade de vínculos apresentados no item anterior, os Censos apresentam dados relativos às jornadas de trabalho em relação a cada serviço, identificando as seguintes configurações: vinte, 30 e 40 horas semanais, menos que vinte horas semanais, e mais de quarenta horas semanais. De forma mais expressiva, identificamos o grupo que trabalha jornadas de quarenta horas semanais ou mais, chegando a 80 % dos trabalhadores. Uma das demandas dos trabalhadores é a jornada de trinta horas, demanda que acompanha a luta dos assistentes sociais, profissionais de nível superior em maior número na política de Assistência Social. Um grupo significativo de trabalhadores concentra-se na jornada das trinta horas semanais, e essa é uma reivindicação importante dos trabalhadores do SUAS que têm enfrentado dificuldades de avançar sobre essa e outras requisições. Um relato de memória de reunião do FNTSUAS aponta para o desafio posto nesse aspecto: “está ocorrendo o desmonte do SUAS, as propostas de redução de carga horária atreladas à redução salarial” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017).

Não é possível identificar nos Censos a existência de acúmulo de contratos pelos trabalhadores que têm sua carga horária fragmentada, o que impossibilita analisar a presença do pluriemprego. Netto (1996) aponta os riscos do pluriemprego em relação à inserção de assistentes sociais (e não só os assistentes sociais) em ONGs, no entanto, é possível ampliar essa discussão observando a inserção

dos trabalhadores do SUAS como um todo, principalmente em decorrência da fragmentação da jornada de trabalho e do mercado de trabalho. O pluriemprego é marcado por características de precarização como: crescente segmentação do mercado de trabalho, jornadas de trabalho em tempo parcial, multiplicidade de vínculos de trabalho, rotatividade de emprego e níveis salariais reduzidos.

Os trabalhadores do SUAS demonstram preocupação de forma sistemática sobre as condições de trabalho, em diferentes momentos das reuniões do FNTSUAS. Conforme se identifica nas memórias de reunião disponíveis, os trabalhadores denunciam os processos de precarização a que estão submetidos, em diferentes regiões do País: “é preciso considerar condições precárias de trabalho, assédio moral e vários outros problemas que afetam todos os trabalhadores envolvidos. É preciso haver consciência que os problemas precisam ser dirimidos de outro modo, pois o inimigo é outro, a classe está sendo destruída” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2016).

Sobre as equipes de referência, conforme destacado no capítulo 2 deste estudo, a NOB-RH/SUAS constituiu um quadro de trabalhadores necessários para a execução dos serviços, CRAS, CREAS, Instituições de Longa Permanência etc. O acompanhamento censitário demonstra apenas uma informação sobre as equipes de referência que não permite fazer a inferência sobre a relação número de trabalhadores e demandas, impedindo que se observe a constituição dos quadros profissionais conforme as orientações da normativa. No entanto, os dados das memórias de reunião do FNTSUAS apontam para a incompletude dos quadros de trabalhadores: “buscamos garantir que haja uma equipe de referência nos CRAS, pois há unidades que tem apenas uma assistente social, é necessário fazer valer a equipe de referência” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017).

A organização dos trabalhadores nos Fóruns é uma forma de enfrentamento das condições de precarização dos trabalhadores do SUAS. Entre as pautas identificadas destacam-se algumas: lutar contra a precarização dos vínculos/terceirização e condições de trabalho no SUAS; propiciar a valorização do trabalho e esclarecer os direitos dos trabalhadores do SUAS e demais cidadãos; difundir a necessidade de profissionalização do trabalho no SUAS; fomentar a implantação/implementação da gestão do trabalho nos municípios.

A busca pela composição dos quadros de trabalhadores, conforme previsto pela NOB-RH/SUAS, tem o duplo sentido: necessidade de compor quadros condizentes com as demandas e especificidade de cada serviço, visando ofertar serviços mais qualificados, e, seguindo as orientações, contratar via concurso público, considerando as formações e o quantitativo necessário a fim de não precarizar

as condições de trabalho. Tem sido uma luta incessante dos trabalhadores do SUAS a disputa para a consolidação dos quadros de referência. Esse cenário de incompletude das equipes se repete nos Conselhos Municipais de Assistência Social. O dado apresentado em reunião junto ao Conselho Nacional de Assistência Social refere que 44 % dos Conselhos Municipais não têm a equipe mínima (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2017).

A precarização dos trabalhadores da Assistência Social ocorre de diferentes formas, seja pela via dos contratos temporários que fragmentam as ações e contribuem para a rotatividade dos trabalhadores na política, seja pelo amplo processo de terceirização. Contudo não são as únicas formas de precarizar as condições laborais. Observam-se, nas demandas debatidas no FNTSUAS, outras questões, entre as quais o não respeito às formações de nível superior no processo de contratação: “não há contratação por concurso que respeite a formação dos profissionais, psicólogos e assistentes sociais são contratados como técnicos, levando à precarização” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2016).

O FNTSUAS já apontava para a necessidade de dialogar com a gestão nas três esferas, a partir da implantação das mesas de negociação, tendo como elementos para as tratativas a “compreensão da relação entre competências profissionais e questões trabalhistas”, e a expectativa de questões a serem tratadas na Mesa de Negociação: PCCS, piso salarial, trinta horas de trabalho semanal, concurso público, inclusão das categorias no concurso público” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2012). A desvalorização dos trabalhadores vem ocorrendo também quanto ao quesito da remuneração, denunciado, em diferentes reuniões do FNTSUAS, conforme registro nas memórias de trabalho, o que aponta para esse fator como uma demanda contínua para a luta dos trabalhadores: “[...] o servidor da assistência é o servidor do estado com menor remuneração. [...] Naquela região, tendo em vista que o salário dos trabalhadores do SUAS é diminuto, sem considerar as condições de trabalho degradadas, há grande evasão da área. Assim, a rotatividade de profissionais constitui um problema” (FNTSUAS, MEMÓRIAS DE REUNIÃO, 2016; 2017).

A necessidade de revisão das condições laborais sobre diferentes aspectos, realização de concursos públicos, revisão da política salarial, constituição de mecanismos de valorização é um debate que tem sido realizado pelos fóruns municipais, regionais, estaduais e o nacional. O debate ocorre junto aos trabalhadores, em alguma instância com os usuários e com gestores, pois a construção dos processos passa necessariamente pelo diálogo com a

gestão pública. O entendimento de que a qualificação dos serviços passa pela valorização e qualificação dos trabalhadores repercute, em alguns espaços, com respostas da gestão pública, conforme destacado por um participante do FNTSUAS: “a administração garantiu que concursos públicos serão feitos, assim como será estabelecida a discussão de carreiras e salários para os trabalhadores do SUAS. Como o salário é muito ruim, na primeira oportunidade os trabalhadores evadem” (FNTSUAS, MEMÓRIA DE REUNIÃO, 2016).

O que se espera é que a efetivação desses mecanismos leve ao processo de manutenção dos trabalhadores na política, sob a perspectiva de consolidação e permanência das equipes, diminuindo a rotatividade e qualificando as ações em decorrência do acúmulo construído pelos profissionais sobre a realidade em que atuam. As equipes de referência, conforme orientação da NOB-RH/SUAS, devem ser compostas pelos trabalhadores de nível superior, técnicos de referência, conforme o porte dos municípios, e um profissional na condição de coordenador do serviço, que deve atender ao seguinte perfil profissional: “ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2006, p. 14).

As coordenações devem ser constituídas independentemente do porte dos municípios. Por ser essa uma orientação da normativa que orienta a organização das equipes dos serviços, os Censos SUAS realizam, desde 2011, o levantamento do quantitativo de serviços, CRAS e CREAS e a situação das coordenações, buscando identificar se há coordenação exclusiva para o serviço, que é a condição legal conforme a orientação da NOB-RH/SUAS; se não há coordenação nos serviços, ou se os coordenadores acumulam outras funções — de técnicos do mesmo serviço, ou outras funções na administração pública municipal. Embora tenha diminuído o número de serviços que tem seus coordenadores em situação de acúmulo de funções, os dados revelam que de 24% dos serviços possuem coordenadores com acúmulo de funções.

É importante destacar que esse acúmulo se trata da inclusão de um único trabalhador assumindo o espaço em que deveriam ser dois. Um Assistente social, um psicólogo, um advogado, ou um pedagogo que esteja concursado na política de Assistência Social pode, e, na verdade, deve ser esse profissional (concurado, com experiência, de nível superior) o indicado para a função de coordenação. No entanto, ao assumir tal função, outro profissional deverá ocupar a função de técnico de referência, de acordo com as orientações da NOB-RH/SUAS. Essa situação acarreta um nível de exigência elevado para os

trabalhadores que acumulam tais funções, e pode gerar diferentes situações, como dificuldades em se dividir no trabalho com as equipes os papéis de técnico ou de coordenação, que demandam ações diferentes pela natureza de cada função, além, é claro, de gerar uma sobrecarga aos trabalhadores nessa condição.

Considerações Finais

A pesquisa sobre a gestão do trabalho no SUAS aponta as contradições do emprego público no Brasil, em especial o trabalho na política de Assistência Social. Os Censos SUAS se constituem como importantes ferramentas de monitoramento e avaliação do SUAS, e mesmo com limitações têm produzido dados sobre o processo de implementação da Assistência Social no País que devem ser usados para o aperfeiçoamento da gestão do SUAS em busca de uma oferta de serviços qualificados, consideradas as distintas realidades entre os diversos estados e municípios brasileiros.

Os dados identificados nos Censos denunciam as condições de precarização que afetam o conjunto de trabalhadores desta política pública e nos orientam à compreensão de que a precarização das condições e relações de trabalho que atingem o conjunto da classe trabalhadora não é diferente quando avaliamos os trabalhadores do SUAS. Subcontratações, estágios em detrimento de concursos públicos e contratações, sobrecarga de trabalho, terceirização irrestrita e diminuição do contingente de trabalhadores nos serviços são alguns dos aspectos mais gerais que afetam as condições de trabalho e por consequência as rotinas institucionais e a qualidade dos serviços à população.

Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006, publicada no DOU de 26 de dezembro de 2006. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2009**: CRAS. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 04 mar. 2022.

BRASIL. Vigilância Socioassistencial. **Censo SUAS 2017**: gestão municipal, gestão estadual, CRAS, CREAS, Centro POP, unidades de acolhimento, centros de convivência, Centro Dia, Família Acolhedora, Conselho Estadual e Conselho Municipal.

Tabelas. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 04 mar. 2022.

DRUCK, Graça. Terceirização no Serviço Público: múltiplas formas de precarização do trabalho. In: NAVARRO, Vera L.; LOURENÇO, Edvânia A. de Souza (orgs.). **O avesso do trabalho**. São Paulo: Outras Expressões, 2017. v. 4: Terceirização: precarização e adoecimento no trabalho.

FÓRUM NACIONAL DAS TRABALHADORAS E TRABALHADORES DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNTSUAS). **FNTSUAS na VIII Conferência Nacional de Assistência Social**: valorizar os trabalhadores para consolidar o SUAS. 2013. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/texto-fntsuas.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2022.

FÓRUM NACIONAL DAS TRABALHADORAS E TRABALHADORES DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNTSUAS). **Ata da Reunião da Coordenação Nacional do FNTSUAS de 23.02.2012**. Disponível em: <http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>. Acesso em: 17 maio 2018.

FÓRUM NACIONAL DAS TRABALHADORAS E TRABALHADORES DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNTSUAS). **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Nacional FNTSUAS em 19, 20 e 21.02.2016**. Disponível em: <http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>. Acesso em: 17 maio 2018.

FÓRUM NACIONAL DAS TRABALHADORAS E TRABALHADORES DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNTSUAS). **Convocatória da Reunião Ordinária da Coordenação Executiva FNTSUAS em 06.12.2017**. Disponível em: <http://fntsuas.blogspot.com/p/atas-e-documentos-do-fntsuas.html>. Acesso em: 17 maio 2018.

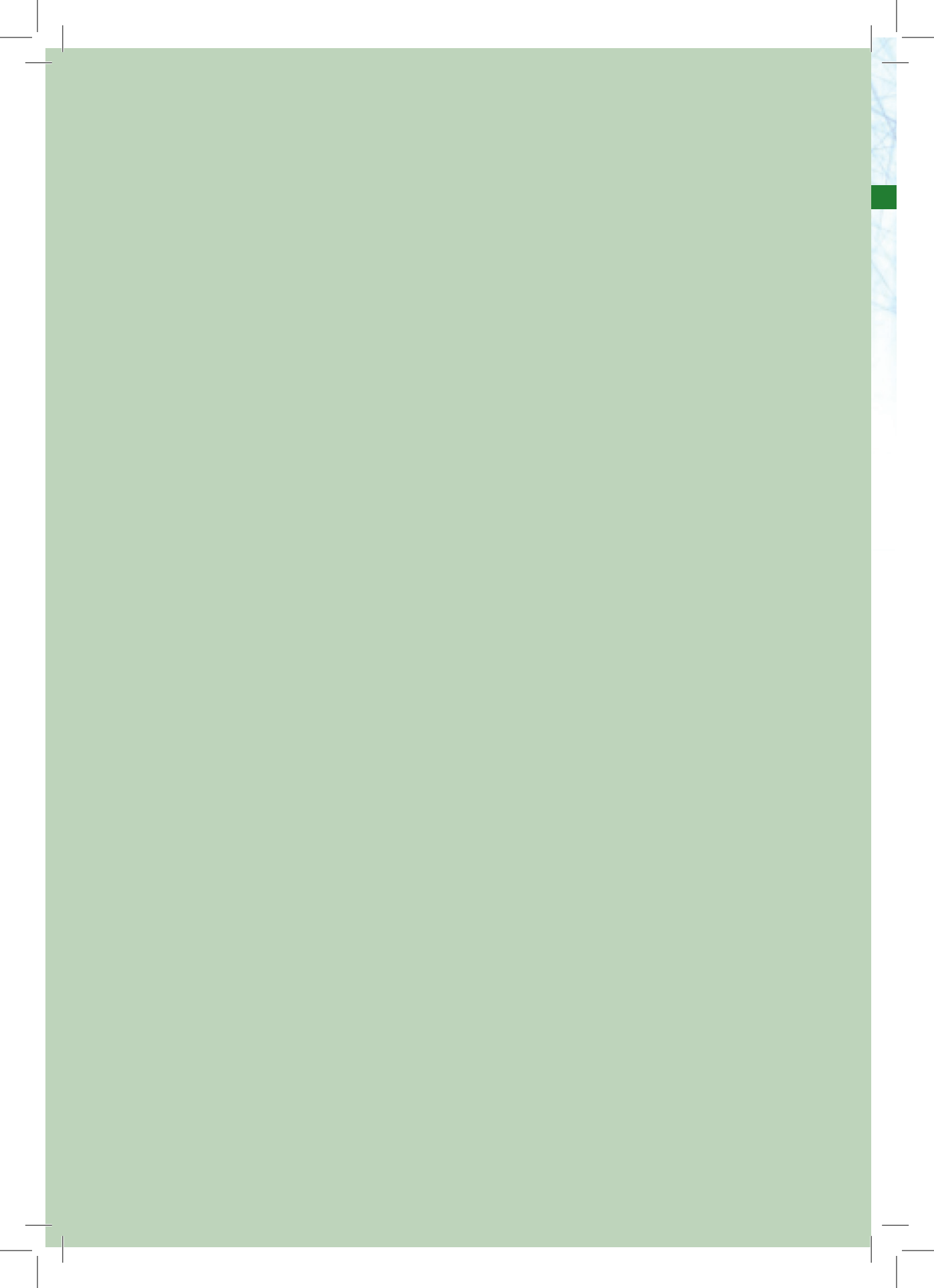
HIRATA, Helena; SEGNINI, Liliana (org.). **Organização, trabalho e gênero**. São Paulo: SENAC, 2007.

M. NETO, Geraldo de. **Terceirização e a Lei de responsabilidade Fiscal**. 2014. Disponível em: <http://www.etcnico.com.br/paginas/mef14682.htm>. Acesso em: 04 mar. 2022.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social - notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. **Revista Serviço Social & Sociedade**, n. 50, São Paulo, 1996.

RAICHELIS, Raquel. Assistência Social e esfera Pública: os Conselhos no exercício do controle social. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2., 1997, Brasília (DF). **Anais...** Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ii-conferencia-nacional/anais/anais-da-ii-conferencia-nacional.doc/download>. Acesso em: 04 mar. 2022.

RAICHELIS, Raquel. **Estratégias para a gestão do trabalho no Suas e o controle social**. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 8., 2011. PPT. Disponível em: http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/fonaceas/anexo/NOB_RH_Mesa_Negociacao.pdf. Acesso em: 04 mar. 2022.



NAS RUAS DO BRASIL: UMA REVISÃO DE ESCOPO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MORADORES EM SITUAÇÃO DE RUA

Erica Roberta Santos Ribeiro¹
Augusto Clemente Junior²
Caroline Santo da Rosa³

RESUMO: Pesquisas de políticas públicas voltadas para moradores em situação de rua, em geral, apresentam resultados oriundos das esferas municipais, não raro como estudos de caso. O assunto não tem sido abordado de maneira integrada, de forma mais sistematizada, o que inviabiliza tanto o avanço na produção do conhecimento, quanto a formulação de políticas efetivas destinadas a enfrentar esse problema público. Nesse sentido, questionamos nesta pesquisa o que demonstram os estudos contemporâneos sobre as políticas destinadas a moradores em situação de rua no Brasil. Sistematizar metodologias e resultados de pesquisa sobre este tópico pode contribuir para ampliar o olhar sobre esse fenômeno no cenário nacional. Para tanto, realizamos uma revisão de escopo de literatura a partir das bases de dados: Scielo, Doaj e Medline. A escolha dos manuscritos partiu dos seguintes critérios: artigos científicos de natureza empírica que descrevessem

¹ Bacharel em administração pública pela UFPR. *Campus Matinhos*. Discente do curso de pós graduação em questão social pela perspectiva interdisciplinar pela UFPR. Correio eletrônico: eri.jornalismo@gmail.com

² Doutor Ciência Política. Docente na UFPR. *Campus Matinhos - Paraná Brasil*. Docente Permanente do PPG em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA). Correio eletrônico: augustoclemente@ufpr.br

³ Assistente Social na Prefeitura municipal de São Borja (RS). Mestranda do PPG em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA). Correio eletrônico: caroline.p.x@hotmail.com

ou avaliassem políticas voltadas à população em situação de rua no território brasileiro; no idioma português; publicados entre 2010 e 2019. Cada artigo foi analisado manualmente a partir de seu resumo e os que não apresentaram os critérios pré-definidos foram excluídos. Ao final foram selecionados 6 documentos que foram analisados na íntegra, de um montante inicial de 91 registros. A análise dessa literatura revelou uma natureza majoritariamente qualitativa e do campo da saúde, podendo ser dividida em três eixos sobre: as razões que levam as pessoas à situação de rua; como e sob quais condições a população em situação de rua vive; a avaliação das intervenções públicas destinadas a sanar o problema em tela.

PALAVRAS-CHAVE: Revisão de escopo; morador de rua; situação de rua; políticas públicas; Brasil.

ABSTRACT: Research on public policies aimed at homeless people, in general, present results from the municipal spheres, often as case studies. The subject has not been addressed in an integrated manner, in a more systematized way, which hinders both the advancement in the production of knowledge and the formulation of effective policies aimed at addressing this public problem. In this sense, we question in this research what contemporary studies on policies aimed at homeless people in Brazil have demonstrated. Systematizing methodologies and research results on this topic can contribute to broaden the view of this phenomenon in the national scenario. To this end, we carried out a literature scoping review based on the following databases: Scielo, Doaj, and Medline. The choice of manuscripts was based on the following criteria: scientific articles of an empirical nature that described or evaluated policies aimed at the homeless population in Brazil; in Portuguese; published between 2010 and 2019. Each article was manually analyzed from its abstract and those that did not meet the pre-defined criteria were excluded. In the end, 6 documents were selected and analyzed in full, from an initial amount of 91 records. The analysis of this literature revealed a mostly qualitative nature and health field, and could be divided into three axes on: the reasons that lead people to homelessness; how and under what conditions the homeless population lives; the evaluation of public interventions aimed at solving the problem in question.

KEYWORDS: Scoping review; street dweller; street situation; public policies; Brazil

Introdução

O surgimento da população em situação de rua é um dos reflexos da questão social. A situação de rua ocorre no Brasil desde o período colonial. No período em que as fazendas iniciaram a libertação dos escravizados, muitos passaram a compor a população em situação de abandono. Além disso, com a chegada

de imigrantes Europeus entre os séculos XIX e XX esse contingente aumentou ainda mais, já que aqueles que não conseguiam trabalho passavam a mendigar nas ruas (ANDRADE; COSTA; MARQUETTI, 2014). Naquele período, mendigos foram enquadrados em leis que regulavam suas condutas no meio social. As leis estabeleciam quem poderia mendicar e quando. Essa era uma forma de distinguir o trabalhador e o “vagabundo” (JUSTO, 2008).

Contemporaneamente há um caráter depreciativo às pessoas em situação de rua, ocasionando práticas discriminatórias, negando as potencialidades das diferentes formas de existir. Moura Junior (2012) destaca que mesmo sendo discriminadas, essas pessoas resistem de algum modo, dando significado a rua como espaço de “potencialidades e de fortalecimento de vínculos, sendo atrativa para pessoas que, mesmo possuindo um domicílio, vivem em um terreno árido de esperança e repleto de opressão” (p. 135).

Silva (2014), por sua vez, compreende que essas pessoas produzem modos de existência atravessados pelos processos de desfiliação social: ruptura de vínculos sociais, distanciamento do mercado de trabalho e violações de direitos. Para a autora, os moradores em situação de rua são objetivados e subjetivados por processos marginalizantes que circunscrevem marcas nos seus corpos, fomentando a resistência frente ao controle de suas vidas. Dentre as dificuldades encontradas em estar em situação de rua, as relacionadas à sobrevivência são as mais mencionadas, pois estar em situação de rua gera sofrimento, dificuldades de sobrevivência física (fome e frio), preconceito, estigmatização, desrespeito e violência (ALLES, 2010).

Uma pesquisa publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com base em dados de 2015, estimou que no Brasil existem pouco mais de cem mil pessoas vivendo nas ruas e aponta que tal situação não é uma realidade exclusiva das grandes metrópoles (NATALINO, 2016).

O Senado Federal tem discutido a necessidade de levantamentos estatísticos acerca da população em situação de rua no país. Em um discurso no Congresso Nacional em 21 de fevereiro de 2019, o Senador Paulo Paim (PT (RS)) mencionou um estudo de 2016, elaborado pelo Ipea a partir de um levantamento que considerou 1.924 municípios e estimou a população em situação de rua em cerca de 102 mil pessoas. Paim declarou acreditar que depois da reforma trabalhista e da reforma da Previdência esse número aumentaria. O Senador destacou a necessidade de se traçar um perfil claro dessa população para que possam ser oferecidos serviços sociais, programas de habitação e capacitação para que as pessoas possam entrar no mercado de trabalho. (AGÊNCIA SENADO, 2019).

Percebe-se que no Brasil não existem muitos dados oficiais sobre a população em situação de rua. Então, como pensar políticas para essa população se não soubermos o que dizem as pesquisas a respeito dessa questão? Este estudo procura remediar, ao menos um pouco, essa questão sistematizando parte da literatura sobre o tema em tela. Assim, objetiva-se mapear os estudos empíricos acerca de políticas públicas voltadas aos moradores em situação de rua, buscando entender como o Brasil tem lidado com esse problema público de caráter social.

O Decreto 7.053 de 23 de dezembro de 2009 instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e monitoramento.

Esse decreto estabelece que a União e demais entes federativos devem instituir comitês gestores intersetoriais, integrados por representantes das áreas relacionadas ao atendimento da população em situação de rua, com a participação de fóruns, movimentos e entidades representativas desse segmento populacional. O decreto contempla em seus objetivos assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas que integram as políticas públicas de saúde, educação, previdência, assistência social, moradia, segurança, cultura, esporte, lazer, trabalho e renda. Tendo em vista que o referido decreto instituiu essa Política, cabe aos executivos municipais, enquanto entes federados, promoverem políticas públicas para atender a população em situação de rua. (BRASIL, 2009).

O conceito de população em situação de rua foi definido durante o I Encontro Nacional sobre a População em Situação de Rua, realizado em 2005 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Secretaria Nacional de Assistência Social: grupo populacional heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, mas que têm em comum a condição de pobreza absoluta, vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e falta de habitação convencional regular, sendo compelido a utilizar a rua como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente. (BRASIL, 2006).

Nesse mesmo ano, foi normatizado o Sistema Único de Assistência Social que busca operacionalizar a Política Nacional de Assistência Social, vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome, por meio de: proteção social básica utilizando como equipamentos o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS e para a proteção social especial o Centro de Referência Especializado em Assistência Social – CREAS.

O SUAS oferece serviços por meio do CREAS, para média e alta complexidade, porém para população em situação de rua o CREAS atua apenas na média complexidade.

Este serviço tem intuito de “assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidade, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida” (BRASIL, 2014. 40). O que demonstra que a PNAS busca atender essa questão social, que são as pessoas em situação de rua no Brasil.

Andrade *et al.* (2014) falam sobre a rua como um espaço de ser e estar. Para tornar compreensível a violação de direitos que torna os moradores em situação de rua vulneráveis os autores colocam em questão como é possível definir os direitos legais de um morador de rua, sendo que a própria situação de rua caracteriza a violação de um direito social básico, a moradia, “[...] ao mesmo tempo em que os moradores em situação de rua são um evento essencialmente urbano, eles causam, permanentemente, estranhamento e rejeição, como se não pertencessem àquele espaço” (p. 1.250-1.251).

Ainda na visão destes autores, ao utilizarem os espaços públicos para suas vidas íntimas, esses sujeitos criam uma fissura nas fronteiras entre o público e o privado. É imprescindível, portanto, a inserção da população em situação de rua em políticas públicas. Contudo, deve-se primeiro entender como se organizam e se relacionam, quais suas necessidades, histórias e vontades. Pois sem dar crédito às experiências e demandas do outro, quem deveria contribuir para inserção estará impondo suas próprias concepções e valores.

Outro conceito relevante neste estudo é o de avaliação de políticas públicas. No Brasil, tais estudos são frequentemente acadêmicos e de natureza descritiva, com graus de complexidade analítica e metodológica variada (SOUZA, 2006). Derlien (2001) atribui três funções à avaliação de políticas públicas: informativa, realocativa e de legitimação.

Segundo Bonat (2011), as avaliações de políticas públicas são cada vez mais usadas como ferramentas de gestão governamental e de aumento da transparência. Surgido nos EUA nos anos cinquenta, um fator que pode ter levado ao fortalecimento desses estudos é a dificuldade dos países em equacionar a questão do crescimento econômico com a inclusão social. O pressuposto analítico que consolida as avaliações de políticas públicas é a ideia de que em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e de ser avaliado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006).

Contemporaneamente tem avançado nos países desenvolvidos a perspectiva das avaliações e análises de políticas públicas baseadas em evidências (KOPTTIKE, 2019). A corrente surgiu na Inglaterra durante o fim dos anos

1990 e início dos 2000, quando o partido trabalhista inglês venceu as eleições criticando o New Public Management. O mote da campanha era “o que importa é o que funciona” e, uma vez eleito, o Primeiro-Ministro Tony Blair iniciou a reforma administrativa no país como forma de superar o raciocínio focado demasiadamente nos aspectos relacionados ao “custo-benefício” das ações governamentais uma vez que esse pensamento pode provocar uma “economia burra”. Portanto, mais importante do que avaliar o custo público de uma política, é encontrar evidências científicas que apresentem “o que funciona” (“what works?”) quando o assunto é enfrentar um problema público.

As avaliações de impacto e as revisões sistemáticas de literatura, tornaram-se assim as metodologias de excelência da abordagem da política pública baseada em evidências (PETTICREW; ROBERTS, 2006). Partindo desse pressuposto é que o foco desta revisão de escopo busca identificar pesquisas que em maior ou menor grau realizaram uma avaliação das políticas destinadas à pessoas em situação de rua. A revisão de escopo pode ser considerada como um primeiro reconhecimento da literatura que prepara o “terreno” para uma revisão sistemática.

Por esta perspectiva, a revisão de escopo aqui levada a cabo realizou uma busca abrangente por literatura branca (artigos científicos) nas bases de dados bibliográficos Scielo, Doaj e Medline a partir do termo "moradores de rua". Ao todo foram coletados 91 documentos científicos publicados entre 2010 e 2019. Após processos de filtros e triagem através da aplicação dos critérios de seletividade (de inclusão e exclusão), chegou-se ao montante de 8 registros. Estes, por sua vez, foram lidos na íntegra e avaliados por meio de um formulário de extração de informações (PETTICREW E ROBERTS, 2006).

A seguir os passos metodológicos da pesquisa serão detalhados e em seguida apresentados os principais resultados encontrados. Na seção de discussão dos resultados será oferecido um nível interpretativo mais acurado sobre os sentidos dos dados. Por fim, conclui-se o manuscrito tecendo algumas considerações com base na pesquisa levada a cabo, bem como demonstrando lacunas que podem ser preenchidas por pesquisas futuras.

1 Materiais e métodos

Revisões de literatura informam o “estado da arte” dos principais estudos sobre um tema de interesse. Elas buscam: avaliar os textos publicados; sintetizar os estudos explicando seus pontos fortes e fracos; identificar as lacunas de

conhecimento científico; mostrar como os trabalhos responderam ao problema de pesquisa; e indicar como pesquisas futuras poderiam ser conduzidas (PAUL; CRIADO, 2020). Ou seja, elas devem demonstrar como a literatura está organizada segundo algum critério, que podem ser escolas de pensamento, métodos usados, questões de pesquisa, etc. (Walsh, 2006).

Esses são elementos comuns a todas as modalidades de revisão de literatura, todavia, existem tipos distintos entre elas. As diversas modalidades de revisão variam de acordo com os seus problemas de pesquisa e objetivos. Podemos destacar dentre as mais comuns: as revisões sistemática, metanalítica, bibliométrica, narrativa e de escopo (GRANT; BOOTH, 2009).

Esta pesquisa é uma revisão de escopo que busca apresentar o que demonstra a literatura relacionada às políticas públicas para moradores em situação de rua no Brasil entre os anos de 2010 e 2019. Esse modelo de revisão foi escolhido devido às características dos métodos de busca, avaliação, síntese e análise que vão ao encontro dos objetivos da presente pesquisa, destacando ideias fundamentais, metodologias e técnicas usadas pelos estudos que analisaram as ações governamentais para moradores em situação de rua no país.

Outros modelos de revisão poderiam ser aplicados à pesquisa, porém o recorte temporal e a multidisciplinaridade sobre o tema determinaram o desenho do estudo, o que também colaborou para a escolha do modelo de revisão de escopo, na medida que nossa questão de pesquisa busca fazer uma aproximação ao tema nem tão ampla (como fazem as revisões bibliométricas) e nem tão específica (como fazem as revisões sistemáticas).

Quadro 3- Tipos de revisão

Nome	Descrição	Métodos usados			
		Busca	Avaliação	Síntese	Análise
Revisão (narrativa) de literatura	Termo genérico. Fornece o exame da literatura recente ou atual. Pode cobrir uma ampla gama de assuntos em vários níveis de completude e abrangência. Pode incluir os resultados das pesquisas lida	Pode ou não realizar uma procura abrangente	Pode ou não realizar uma avaliação da qualidade	Normalmente narrativa	A análise pode ser cronológica, conceitual, temática, etc.
Metanálise	Combina estatisticamente estudos quantitativos para fornecer uma análise mais precisa sobre os efeitos da intervenção sobre seus resultados	Exaustiva e abrangente. Pode usar o fluxograma PRISMA para avaliar o processo por completo	Avaliação de qualidade, que pode determinar a inclusão/exclusão dos estudos e o quanto são sensíveis ao problema de pesquisa	Gráfico e tabular com discussão narrativa	Análises estatísticas de medidas sobre efeito da intervenção. Assume-se a ausência de heterogeneidade
Revisão de escopo	Avaliação preliminar do escopo e tamanho potencial da literatura disponível. Objetiva identificar a natureza e extensão das evidências de pesquisa	Determinada por recortes de tempo/escopo. Pode incluir pesquisa em andamento	Sem avaliação formal de qualidade	Normalmente tabular com discussão narrativa	Caracteriza a quantidade e a qualidade da literatura, podendo ser por desenhos de estudo, etc. Tenta especificar uma possível revisão sistemática viável
Revisão sistemática	Procura sistematicamente buscar, avaliar e sintetizar evidências de pesquisa. Pode aderir a diretrizes de condução da revisão	Exaustiva e abrangente. Pode usar o fluxograma PRISMA para avaliar o processo por completo	Avaliação de qualidade, que pode determinar a inclusão/exclusão dos estudos	Normalmente narrativa com complemento tabular	Mostra o que é conhecido; recomendações práticas; o que ainda é desconhecido; imprecisões sobre as descobertas; sugestões para pesquisas futuras

Fonte: adaptado e resumido a partir de Grant; Booth (2009)

2 Critérios de inclusão e exclusão dos materiais

A escolha dos documentos científicos partiu dos seguintes critérios: artigos científicos que descrevessem ou avaliassem políticas públicas voltadas à população em situação de rua no território brasileiro; escritos em português; publicados entre os anos de 2010 e 2019 (quadro 4).

Após as buscas nas bases de dados, iniciamos a filtragem, eliminando manuscritos repetidos e revisões narrativas de literatura - processo feito manualmente nas próprias bases de dados (como será detalhado adiante). Na sequência cada artigo foi analisado a partir de seu resumo e aqueles que não apresentaram os critérios pré definidos nesta pesquisa, assim como, dados empíricos foram excluídos.

Quadro 4 - Critérios de Seletividade

Critério de seletividade	Inclusão	Exclusão
População	Pessoas em situação de rua ou implementadores de políticas que interagem com esse problema público.	Demais populações que não se encaixam na mesma situação ou que possuem algum tipo de residência, mesmo que em situação precária
Intervenção	Políticas Públicas para moradores em situação de rua	Políticas ou temas não relacionados a moradores em situação de rua
País	Brasil	Outro que não seja o Brasil.
Desenho de pesquisa	Estudos empíricos	Ensaio bibliográfico ou revisões narrativas
Fonte	Primárias	Secundárias
Documento	Artigos científicos ou capítulos de livros	Editoriais, comentários, notícias, teses e dissertações

Fonte: a autora.

3 A string da busca

Os artigos foram extraídos das bases de dados bibliográficos Scielo, Doaj e Medline a partir da expressão de busca (string): "moradores de rua". A string comunica aos algoritmos das bases de dados online os elementos que queremos encontrar. Trata-se de "requisições" feitas aos repositórios online que fazem os motores de busca retornarem ao requerente a bibliografia desejada.

O diagrama de Venn, abaixo, denota a literatura de interesse.

Figura 1 - Diagrama de Venn: literatura de interesse



Fonte: a autora.

4 Estratégia de busca dos documentos

No segundo semestre de 2019 como requisito da disciplina de Projeto de Aprendizagem do curso de Administração Pública da UFPR (Setor Litoral), foi desenvolvida uma atividade buscando desenhar o projeto do Trabalho de Conclusão de Curso, através de um monitoramento de artigos acadêmicos relacionados ao tema políticas públicas para moradores em situação de rua no Brasil.

A atividade tinha como critérios o uso de bases de dados acadêmicas, online, como fontes norteadoras para o desenho do projeto de TCC. Foi nesse momento que ocorreu o primeiro contato e treinamento da autora sobre como efetuar uma busca automatizada por artigos científicos. Entre as bases apresentadas pelo professor responsável da disciplina, foi considerado pertinente para realizar o TCC as supracitadas. Embora as bases contenham seus próprios vieses, em comum acordo com meu orientador foi decidido que elas eram capazes de oferecer o resultado almejado, uma vez que elas cumpriam com os critérios de: a) qualidade do material publicado (artigos revisados por pares); b) abrangência (bases com grande quantidade de material); c) cobertura do que é produzido pela ciência brasileira.

A seleção dos artigos foi feita após a leitura dos resumos de todos os resultados obtidos em cada base de dados. Aqueles artigos que apresentaram em seus

resumos características de acordo com os critérios de seletividade compuseram o N final. A tabela 1 apresenta o quantitativo encontrado nas buscas e o número final após filtragem e aplicação dos critérios de seletividade.

Tabela 1 - Fontes

Fonte	Obtidos após filtragem	Analisados	Excluídos após aplicação dos critério de seletividade	Selecionados
Scielo	19	16	14	2
Doaj	24	18	14	4
Medline	48	27	25	2
Total	91	61	53	8

Fonte: a autora

5 Resultado das buscas a triagem dos documentos

Na base de dados Scielo foi possível obter 19 resultados, dos quais 2 eram repetidos e 1 estava em língua estrangeira, portanto foram considerados apenas 16. Dentre estes, foram selecionados para a presente pesquisa 2.

Por seu turno, no repositório Doaj foram obtidos 24 resultados, dos quais havia 4 já presentes na plataforma Scielo, 1 repetido na mesma base e 1 não estava dentro do recorte temporal escolhido. Portanto, foram analisados 18 artigos, entre os quais foram selecionados 4.

No repositório Medline foi necessário um processo de filtragem da busca utilizando a palavra "Brasil", assim, foi possível obter 48 artigos relacionados à literatura de interesse, dentre os quais 20 foram eliminados por estarem em língua estrangeira e 1 por ser repetido. Dos 27 restantes foram selecionados 2, pois 19 estavam diretamente ligados a levantamentos sobre doenças detectadas em moradores de rua, 3 estavam exclusivamente debruçados no uso de drogas, 2 eram relacionados ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e 1 estava interessado em abordar apenas mulheres em situação de rua.

Com isso, inicialmente 8 artigos científicos foram selecionados para embasar e orientar a presente revisão, porém 2 documentos não apresentaram características metodológicas pois buscavam apenas tecer críticas sobre políticas públicas sociais desenvolvidas no Brasil, no formato de cartas.

É importante ressaltar que essas buscas foram feitas no ano de 2019, e por isso novas buscas nas mesmas bases poderão apresentar resultados diferentes tendo em vista que a cada ano novos periódicos são incorporados às bases bibliográficas.

5.1 Método de leitura dos documentos

Uma vez selecionados os textos, suas informações foram extraídas. Procurou-se explorar as dimensões consideradas relevantes para os objetivos elencados. Logo, o foco foi na extração dos principais resultados obtidos pelos estudos e seus desenhos e estratégias de pesquisa.

Revisões de literatura podem se enviesar, principalmente, em dois momentos: no momento da busca de literatura e no momento de extrair as informações que desejamos obter dos documentos científicos. Tal qual uma pesquisa com fontes primárias por meio de entrevistas em profundidade, revisões de literatura não podem fiar-se apenas pelos resultados de 1 único artigo (ou “informante”), muito menos selecionar aqueles (textos ou informantes) que apenas concordam com o ponto de vista do autor (PETTICREW; ROBERTS, 2006). Nesse sentido, as perguntas dirigidas aos textos selecionados são as que seguem:

- A. Quais foram os objetivos da pesquisa?
- B. Os objetivos da pesquisa foram alcançados?
- C. Quais foram os métodos de pesquisa?
- D. Quais os principais achados e resultados alcançados pelos estudos?
- E. Os textos apresentam recomendações sobre como formular ou aperfeiçoar as políticas voltadas para a população em situação de rua?

5.2 As questões específicas da pesquisa

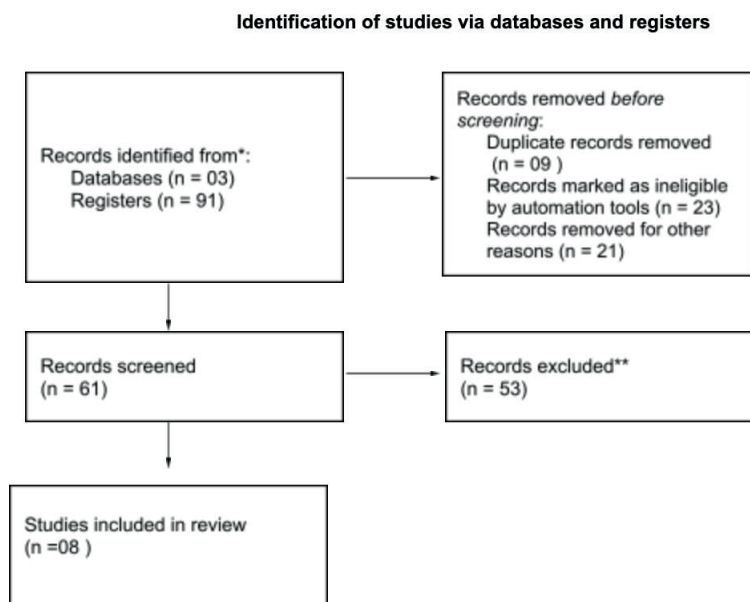
Uma vez apresentada a metodologia da revisão, apresenta-se os problemas específicos que motivaram esta revisão de escopo:

- A. Como a literatura sobre políticas públicas voltadas para moradores em situação de rua está organizada?
- B. Existe algum acúmulo de conhecimento sobre como o Brasil está enfrentando esse problema público?
- C. Os dados empíricos dos artigos recenseados conseguem mostrar quais tipos de políticas públicas têm obtido melhores desempenhos?

5.3 Prisma 2009 – FLOW DIAGRAM

Abaixo, o fluxograma PRISMA sumariza todas as etapas relatadas nesta seção, que vai do montante inicial até a seleção final dos artigos incluídos na revisão e posterior extração de informações.

Fluxograma 1 - PRISMA 2009 Flow Diagram



Fonte: elaborado a partir de Page et al. (2020)

Na próxima seção serão apresentados os resultados e em seguida sua discussão.

9 Resultados

O quadro 3 sumariza as características gerais dos documentos científicos analisados. Nele observa-se que quase a totalidade dos estudos usaram como abordagem metodológica pesquisas e técnicas qualitativas, com exceção de Montiel et al. (2015).

Seguindo diretrizes éticas que orientam as pesquisas com seres humanos, a literatura não identifica os entrevistados. Por vezes os caracteriza por seus gêneros dividindo os grupos entre homens e mulheres, ou então utiliza sílabas para identificar cada indivíduo e ao passo que narra suas participações menciona características que tornam possível identificar seus respectivos gêneros. A partir dessas informações, nota-se um número maior de pessoas do gênero masculino do que do gênero feminino (Quadro 3).

Além disso, os estudos concentram-se em cidades dos seguintes estados: São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Distrito Federal. Também se verificou que as publicações são dos anos de 2013, 2014 e 2015 (duas em cada ano).

Sobre as revistas científicas que abrigaram os manuscritos, destaca-se a Saúde e Sociedade, da Faculdade de Saúde Pública da USP. A partir da observação das revistas que abrigaram os estudos, é possível verificar que a área da saúde é praticamente hegemônica na discussão sobre políticas voltadas à população em situação de rua.

No que tange aos objetivos dos estudos é possível agrupá-los pelas seguintes ênfases:

- A.** Nas estratégias de sobrevivência e qualidade de vida da população de rua (n = 3) (CARAVACA; PADILHA, 2015; SILVA; GUTIERREZ, 2013; ROCHA; EUZÉBIO 2013);
- B.** Na implementação das políticas socioassistenciais (n = 1) (BORYSOW; FURTADO, 2014);
- C.** Nos aspectos de saúde mental da população em tela (n = 2) (MONTIEL et al. 2015; ANDRADE; COSTA; MARQUETTI, 2014).

Quando observa-se o quadro 5, sobre os resultados alcançados pelas publicações e suas propostas recomendativas, adentra-se em aspectos mais substantivos dos textos. No que se refere aos resultados pode-se identificar que as pesquisas:

- A.** Identificaram que a população que vive nas ruas possui problemas de saúde mental em níveis elevados (n = 1) (MONTIEL et al. 2015);
- B.** Identificaram que seus respectivos back grounds familiares são fragilizados (n = 1) (CARAVACA; PADILHA, 2015);
- A.** Consideraram a qualidade de vida dessa população precária e vulnerável (n = 2) (Rocha; Euzébio, 2013; ANDRADE; COSTA; MARQUETTI, 2014);
- B.** Perceberam que os moradores em situação de rua ressignificam o espaço público (n = 1) (ANDRADE; COSTA; MARQUETTI, 2014);
- C.** Avaliaram negativamente as políticas públicas voltadas à população em situação de rua (n = 2) (BORYSOW; FURTADO, 2014; SILVA; GUTIERREZ, 2013).

No que se refere às recomendações dos estudos, elas foram agrupadas em quatro dimensões:

- A.** Ampliação e intersetorialidade das políticas que atuem, sobretudo, na atenção primária e preventiva (n = 3) (SILVA; GUTIERREZ, 2013; BORYSOW; FURTADO, 2014; CARAVACA; PADILHA, 2015).
- B.** Promoção de ações que legitimem publicamente as políticas voltadas para a população em situação de rua (n = 1) (Rocha; Euzébio, 2013).

- C. Formulação de políticas que não tenham como objetivo único retirar as pessoas das ruas (n = 1) (ANDRADE; COSTA; MARQUETTI, 2014).
- D. Que esse problema público deve ser tratado prioritariamente como uma questão de saúde mental (n = 1) (MONTIEL *et al.* 2015).

A seguir, realizamos a discussão desses resultados e, por fim, sua conclusão.

Quadro 5- Contraste de gênero identificado nos estudos (n = 6)

AUTORES, ANO	PARTICIPANTES	HOMENS	MULHERES
Silva; Gutierrez, 2013	06	06	00
Rocha; Euzébio, 2013	04	03	Não menciona
Andrade; Costa; Marquetti, 2014	Não menciona	Não menciona	Não menciona
Borysow; Furtado, 2014	04	01	03
Montiel et al. 2015	80	72	08
Caravaca; Padilha, 2015	15	11	04
TOTAL	109	93	15

Fonte: a autora

Quadro 6- Síntese das características gerais dos estudos (n = 6)

AUTORES, ANO	REVISTA	CIDADE	OBJETIVOS	DESENHO DE PESQUISA E MÉTODOS
Silva; Gutierrez, 2013	Saúde e sociedade	São Paulo	Conhecer as dimensões da qualidade de vida auto referidas por idosos moradores de rua, a partir dos serviços oferecidos em casa de acolhimento	Qualitativa de abordagem descritiva. Entrevistas semiestruturadas e análise temática
Rocha; Euzébio, 2013	Motrivivência	Criciúma (SC)	Compreender a qualidade de vida de moradores de rua	Qualitativa. Entrevistas semiabertas
Andrade; Costa; Marquetti, 2014	Saúde e sociedade	Santos (SP)	Identificar as estratégias de vida entre moradores de rua	Qualitativa com pesquisa social de campo. Entrevistas abertas
Borysow; Furtado, 2014	Revista da escola de enfermagem da USP	São Paulo	Compreender e avaliar o trabalho da assistência intersetorial sobre a inserção e o fluxo de pessoas em situação de rua com doença mental grave nos serviços públicos de Saúde Mental	Qualitativa. Estudo de caso a partir de observação participante, entrevistas diretas e não diretas com técnicos dos serviços socioassistenciais

AUTORES, ANO	REVISTA	CIDADE	OBJETIVOS	DESENHO DE PESQUISA E MÉTODOS
Montiel et al. 2015	Psicologia: Ciência e Profissão	Brasília (DF)	Comparar a prevalência de tendências de personalidade patológicas entre moradores de rua, comparando-as com outros grupos	Quantitativa e comparativa. Utilizou o Inventário Dimensional dos Transtornos da Personalidade (IDTP)
Caravaca; Padilha, 2015	Saúde em debate	Rio de Janeiro	Analisar como se constitui a subjetividade dos indivíduos no contexto da relação família, rua e crack	Qualitativa de abordagem exploratória e sócio histórica. Análise de Conteúdo

Fonte: a autora

Quadro 7- Síntese dos principais resultados e recomendações dos estudos (n = 6)

AUTORES, ANO	PRINCIPAIS RESULTADOS	RECOMENDAÇÕES
Silva; Gutierrez, 2013	As iniciativas promovidas para população em situação de rua não promovem: atividades produtivas; resgate das relações familiares e o tratamento da saúde física e mental, principalmente nos casos de alcoolismo e consumo de drogas.	Apontam para necessidade de ações intersetoriais entre a assistência social e a assistência em saúde para desenvolver ações de prevenção (primária e secundária), promoção da saúde e programas de geração de renda.
Rocha; Euzébio, 2013	Os moradores em situação de rua não se reconhecem como cidadãos de direito. Não tem boa qualidade de vida, vivem em condições de exclusão e vulnerabilidade social.	Defendem a implementação de políticas públicas que legitimem as necessidades da população em situação de rua para que essa população tome posse de sua dignidade.
Andrade; Costa; Marquetti, 2014	Os moradores em situação de rua dão um novo sentido ao uso do espaço público.	Propõe novos modelos de intervenção que não tenham como objetivo único retirar as pessoas das ruas.
Borysov; Furtado, 2014	Os serviços de saúde mental apresentam dificuldades em responder às especificidades da população em situação de rua e em estabelecer um trabalho intersetorial.	Sugerem a ampliação de estratégias no setor da saúde para absorver as demandas da população em situação de rua no Brasil.
Montiel et al. 2015	Em todos os casos de comparação, as médias da amostra de moradores de rua foram superiores às médias dos outros grupos. E expressivamente maiores nas escalas Paranoide, Antissocial, Histriônico e Esquizotípico.	O problema da moradia de rua deve ser tratado primeiramente como uma questão de saúde mental e posteriormente em redes de inclusão social. Sugerem novas investigações para que sejam desenvolvidas políticas públicas baseadas em evidências.
Caravaca; Padilha, 2015	As relações familiares fragilizadas podem colaborar para o uso do crack e a moradia nas ruas.	Sugerem o desenvolvimento de políticas de prevenção por meio da integração dos setores de saúde e educação.

Fonte: a autora

10 Discussão

Nesta seção será buscado tentar responder os problemas específicos de pesquisa, a saber: como a literatura sobre políticas públicas voltadas para moradores em situação de rua está organizada? Existe algum acúmulo de conhecimento sobre como o Brasil está enfrentando esse problema público? Os dados empíricos dos artigos recenseados conseguem demonstrar quais intervenções públicas têm obtido melhores desempenhos?

11 Características e organização da literatura

Em geral, os artigos configuram-se como estudos de casos que buscam compreender quais condições foram determinantes para que aqueles cidadãos se tornassem moradores em situação de rua e sugerem ações que poderiam ser desenvolvidas para ressocializá-los. Eles apontam para a necessidade de se estabelecer um trabalho mais amplo de intersectorialidade⁴ entre os serviços socioassistenciais saúde pública para que de fato os princípios previstos na Política Nacional de Inclusão Social da População em Situação de Rua sejam garantidos. Esse é um dos princípios organizacionais do SUAS, a intersectorialidade que visa a integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais (BRASIL, 2012), essa política é de suma importância para fortalecer a inclusão das pessoas em situação de rua nos serviços socioassistenciais, o que só é possível com o envolvimento das demais políticas públicas.

Muitas pesquisas trazem relatos dos moradores em situação de rua sobre as motivações que os fizeram ir para aquele lugar; sobre os modos de vida na rua; sobre como avaliam ou utilizam os serviços oferecidos por instituições governamentais ou sociais; sobre os planos e expectativas de futuro dessas pessoas. Pode-se dividir a literatura analisada em três eixos:

- (1) Sobre as razões que levam as pessoas para a situação de rua (n = 2). Neste eixo, o foco recai nas questões relacionadas à saúde mental (MONTIEL *et al.* 2015) e o background familiar dessa população que é, não raro, debilitado (CARAVACA; PADILHA, 2015)
- (2) Sobre como e sob quais condições a população em situação de rua (sobre)vive (n = 2). Aqui, as ênfases recaem na vulnerabilidade dessa população (Rocha;

⁴ Sendo a intersectorialidade um dos princípios organizacionais do SUAS que visa a integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais (BRASIL, 2012).

Euzébio, 2013) e em como eles ressignificam o espaço público (Andrade; Costa; Marquetti, 2014).

- (3) Sobre avaliação das intervenções públicas destinadas a sanar o problema em tela (n = 2). Neste eixo, há uma percepção negativa sobre a efetividade das políticas públicas (BORYSOW; FURTADO, 2014; SILVA; GUTIERREZ, 2013).

12 O que se sabe sobre o assunto

Não há muitos consensos entre os textos recenseados. A revisão mostrou que há pouco acúmulo de conhecimento e que este ainda é bastante disperso em termos de focos, abordagens tema e conclusões alcançadas pelos autores. A quase ausência de estudos quantitativos que possam dar algum indício de generalização de resultados não é algo que passa despercebido e fragiliza a produção de conhecimento brasileira sobre o tema.

Todavia, na literatura recenseada destacamos alguns achados, por exemplo, os homens são maioria na população em situação de rua. Fato que pode ser relacionado com a própria característica masculinizada que impera nas ruas, tornando perigoso este mundo para as mulheres. Um estudo relevante desenvolvido pelo Governo Federal, porém, já desatualizado, é a pesquisa nacional sobre a população em situação de rua, realizada em 2009, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, importante pesquisa que retrata essa expressão da questão social no território brasileiro.

De acordo com a pesquisa, esse fato se dá pois na vida na rua as pessoas deparam-se com muitos desafios, uma realidade diretamente masculinizada e cheia de preconceitos. Assim a mulher se depara com um cotidiano muito mais brutal que aquelas que não estão em situação de rua, acabam sendo vistas como vítimas fáceis no cenário da rua que acabam sendo expostos a todos os tipos de violência e discriminação.

Verifica-se também que os estudos sobre moradores em situação de rua no Brasil se preocupam em apresentar a relação entre a população em situação de rua e o uso de drogas, bem como seus acometimentos mentais e as suas relações sociais fragilizadas (FERREIRA, 2006):

O alcoolismo e o consumo de drogas, podem ser elementos de processos de fragilização e ruptura dos vínculos familiares e ocupacionais prévios à ida para as ruas. Por outro lado, o consumo abusivo de álcool e, em menor escala e frequência, de outras drogas, parece fazer parte do necessário “

processo de anestesia” para a permanência das pessoas em situação de rua (BRASIL, 2009, p. 112).

Os problemas psíquicos e distúrbios psiquiátricos estão também ligados às causas da existência de pessoas vivendo nas ruas, principalmente para aqueles que não foram incluídos em políticas públicas que implementam saúde mental.

Com isso observamos ainda que os equipamentos socioassistenciais destinados a atender a população em situação de rua precisam estar associados aos equipamentos de saúde. Grande parte da população de rua apresenta problemas clínicos, como: problemas respiratórios, dermatológicos, lesões externas de atropelamento, ferimentos devido a brigas, HIV/AIDS entre outras (BRASIL, 2009).

Principalmente, há dificuldades no acesso aos tratamentos de alta complexidade para aqueles que apresentam dependências químicas e ou problemas mentais (SILVA; GUTIERREZ, 2013).

Consoante, ainda verifica-se interpretações distintas sobre a forma de abordar a questão. Por exemplo, há uma perspectiva social (ANDRADE; COSTA; MARQUETTI, 2014) que considera que a expropriação das classes pobres se materializa pela falta de acesso ao mercado formal de trabalho, à educação de boa qualidade, aos serviços de saúde e a outros serviços públicos (Abreu; Oliveira, 2017). São essas condições que criam estigmas negativos dos sujeitos que vivem nas ruas - por vezes, praticados pelos próprios profissionais dos serviços públicos. Além de deixar clara a necessidade de novas iniciativas que atendam a saúde geral da população em situação de rua, é preciso entender que para haver amplo acesso à saúde urgente que se assumam atitudes de tolerância e respeito às diferenças: “Prestar atendimento e estar próximo às populações em situação de rua são tarefas para todo profissional de saúde, sendo uma exigência ética inerente ao compromisso com a saúde da população do país” (Abreu; Oliveira, 2017).

Tal abordagem social, contudo, segue uma perspectiva distinta daquela ressaltada por Montiel *et al.* (2015) — focada na saúde mental. Estes autores, a partir de uma pesquisa comparativa, detectaram perceptível adoecimento mental de moradores de rua, em especial, nas escalas Paranoide, Antissocial, Histriônico e Esquizotípico. Para estes, o problema da moradia de rua não se refere a uma “ressignificação do espaço social”, ou somente como um problema de inclusão social. Mas, ao contrário, o problema público precisa ser visto primeiramente como uma questão de saúde mental. Os autores sugerem, então, que políticas públicas baseadas em evidências precisam ser erigidas para se que aumente a acurácia daquilo que se sabe sobre o tema (MONTIEL *et al.* 2015).

13 Inefetividade das intervenções públicas

Controvérsias à parte, a análise da literatura revelou um cenário bastante negativo sobre como a administração pública brasileira tem abordado a questão. Os textos que se debruçam sobre a avaliação de políticas públicas voltadas à população em situação de rua observaram este fenômeno nas esferas municipais, estando mais preocupados em analisar como os usuários se comportam em relação aos serviços oferecidos. Nesse sentido, as políticas não estão conseguindo atingir seus objetivos. Dentre os problemas apresentados, encontra-se a baixa intersectorialidade e a falta de um trabalho em rede (SILVA; GUTIERREZ, 2013; BORYSOW; FURTADO, 2014; CARAVACA; PADILHA, 2015).

Da mesma forma, essa é uma questão que se apresenta ao Estado como um “não problema público”, uma vez que se trata de uma população invisibilizada que necessita, inclusive, de ações públicas que mostrem a legitimidade das políticas voltadas a ela (ROCHA; EUZÉBIO, 2013).

Seja como for, a própria ciência precisa fazer *mea culpa* pelo fato de que ainda não há acúmulo de conhecimento suficiente e rigoroso sobre o tema no Brasil - ao menos nas bases aqui pesquisadas. Há carência de estudos em língua portuguesa, em especial, quantitativos. Fato que deixa muito a desejar em termos de criação de um corpus de conhecimento seguro que possibilite aos tomadores de decisão desenharem propostas de políticas factíveis e razoavelmente confiáveis.

Conclusão

Para que todos sejam acolhidos e possam usufruir do bem público, não só a saúde, como outras políticas sociais brasileiras precisam ser ampliadas. A itinerância da população de rua, as dificuldades em manter vínculos, o uso de substâncias psicoativas e o adoecimento tornam a população em situação de rua um grupo que necessita de atenção especializada.

Os estudos apontam para integração de setores, para elaboração de novas políticas públicas, mas deixam a desejar quando tentamos descobrir quais tipos de políticas públicas têm obtido melhores resultados. Não foram detectados muitos pontos convergentes sobre como o Brasil enfrenta esse problema público. Existe uma preocupação por parte da saúde, porém não foi possível encontrar evidências de que essa questão também desperta interesse do Campo de Públicas, por exemplo.

Milhares de pessoas estão vivendo em condições sub-humanas nas ruas no Brasil, mas não encontramos pesquisas de larga escala que ajudem a traçar

estratégias para solucionarmos esse problema no país, em especial, que possam alcançar algum grau de generalização empírica.

Pesquisas futuras poderão sanar tais lacunas identificadas.

Por fim, há que se reconhecer que esta é só uma primeira tentativa de traçar o estado da arte sobre este tópico de estudo sobre e no Brasil. Sabe-se que as próprias bases de dados consultadas impõem limites e colocam vieses nos resultados aqui apresentados. No entanto, essa é uma agenda de pesquisa frutífera e urgente, a qual a autora pretende dar continuidade futuramente.

Referências

ABREU, D.; OLIVEIRA, W. F. Atenção à saúde da população em situação de rua: um desafio para o Consultório na Rua e para o Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 33, n. 2, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00196916>. Acesso em: 13 abr. 2019.

ALLES, N. L. **Boca de rua**: representações sociais sobre população de rua em um jornal comunitário. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/23018/000741293.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 abr. 2019.

ANDRADE, Luana Padilha; COSTA, Samira Lima da; MARQUETTI, Fernanda Cristina. A rua tem um ímã, eu acho que é a liberdade: poder, sofrimento e estratégias de vida entre os moradores de rua da cidade de Santos, São Paulo, Brasil. *Saude soc.*, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1.248-1.261, dez. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902014000401248&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 08 set. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 7.053**, de 23 de dezembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7053.htm. Acesso em: 13 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Nacional de Renda e Cidadania e Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. Brasília: Brasil, 2011. v. 3, 9 p. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf. Acesso em: 13 abr. 2019.

BRASIL. **Rua Aprendendo a contar**. Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília (DF): MDS Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/Rua_aprendendo_a_contar.pdf. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRASIL. **Norma Operacional Básica**. Brasília, Sistema Único de Assistência Social, 2012. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 13 dez. 2021.

BONAT, Juliana Helena. **Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica**. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/33123/JULIANA%20HELENA%20BONAT.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 03 set. 2018.

BORYSOW, Igor da Costa; FURTADO, Juarez Pereira. Acesso, equidade e coesão social: avaliação de estratégias intersetoriais para a população em situação de rua. **Rev. Esc. Enferm., São Paulo**, v. 48, n. 6, p. 1.069-1.076, dez. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/reeusp/v48n6/pt_0080-6234-reeusp-48-06-1069.pdf. Acesso em: 08 set. 2019.

CARAVACA-MORERA, Jaime Alonso; PADILHA, Maria Itayra. A dinâmica das relações familiares de moradores de rua usuários de crack. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 106, p. 748-759, set. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042015000300748&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 08 set. 2019.

DERLIEN, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). **Revista do Serviço Público (RSP)**, ano 52, n. 1, p. 105-124, 2001. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1864>. Acesso em: 03 set. 2018.

FERREIRA, Frederico Poley Martins. **População em situação de rua, vidas privadas em espaços públicos: o caso de Belo Horizonte (1998-2005)**. Belo Horizonte: Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, 2006.

GRANT, M. J.; BOOTH, A. A typology of reviews: An analysis of 14 review types and associated methodologies. **Health Information and Libraries Journal**, v. 26, n. 2, p. 91-108, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.14711842.2009.00848.x>. Acesso em: 25 mar. 2021.

KOPITTIKE, A. L. W. **Segurança Pública baseada em evidências: a revolução das evidências na prevenção à violência no Brasil e no mundo**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/211476>. Acesso em: 25 de mar. 2021.

JUSTO, Marcelo Gomes. Vida nas Ruas de São Paula e Alternativas Possíveis? um enfoque sócio-ambiental. **InterfacEHS**, v. 3, p. 1-6, 2008. (Ed. português) Disponível em: <http://www3.sp.senac.br/hotsites/blogs/interfacehs/wp-content/uploads/2013jul.art-42008-6.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

MONTIEL, José Maria *et al.* Avaliação dos Transtornos da Personalidade em Moradores de Rua. **Psicol. Ciênc. Prof.**, Brasília, v. 35, n. 2, p. 488-502, jun. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932015000200488&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 08 set. 2019.

MOURA JUNIOR, J. F. **Reflexões sobre a pobreza a partir da identidade de pessoas em**

situação de rua de Fortaleza. (Dissertação em...). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/6840/1/2012-DIS-JFMJUNIOR.pdf>. Acesso em: 13 abril 2019.

NATALINO, Marco Antonio Carvalho. **Estimativa da População em Situação de Rua no Brasil.** Brasília, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/26102016td_2246.pdf. Acesso em: 13 abril 2019.

PAGE, M. J. *et al.* **The PRISMA 2020 statement:** an updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*; 372: n 71, 2021. DOI: 10.1136/bmj.n71.

PAUL, J.; CRIADO, A. R. **The art of writing literature review:** What do we know and what do we need to know? *International Business Review* 29 (2020) 101717. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0969593120300585>

PETTICREW, M. ROBERTS, H. **Systematic reviews in the social sciences:** a practical guide. Hoboken: Blackwell Publishing, 2006.

ROCHA, Clarissa Mariano; EUZÉBIO, Carlos Augusto. **Relatos e memórias dos moradores de rua:** estudos sobre qualidade de vida, políticas públicas e lazer para a população em situação de rua da cidade de Criciúma/SC. **Motrivivência**, ano 25, n. 41, p. 258-268 dez. 2013. Disponível <https://periodicos.ufsc.br/index.php/motrivivencia/article/view/2175-8042.2013v25n41p258/25821>. Acesso em: 08 set. 2019.

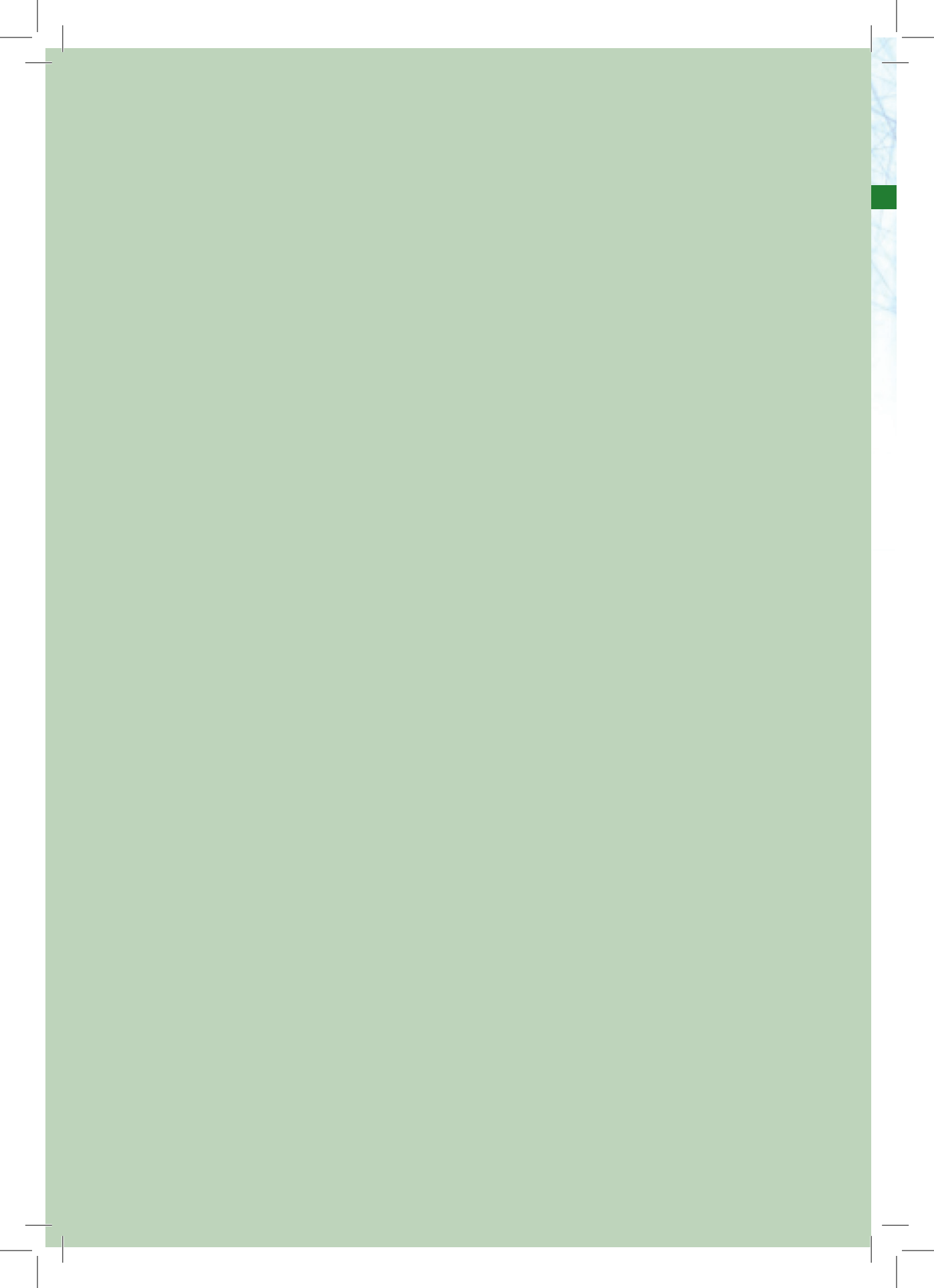
SASSE Cintia; OLIVEIRA, Nelson. Invisível nas estatísticas, população de rua demanda políticas públicas integradas. **Agência Senado**, Especial Cidadania, n. 669, 2019. (Pessoas em situação de rua) Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/especial-cidadania-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso em: 06 out. 2019.

SILVA, Henrique Salmazo da; GUTIERREZ, Beatriz Aparecida Ozello. Dimensões da qualidade de vida de idosos moradores de rua do município de São Paulo. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 148-159, mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902013000100014&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 08 set. 2019.

SILVA, V. M. S. **Pés excluídos:** O imaginário religioso da população em situação de rua em João Pessoa (PB). (Dissertação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/4228/1/arquivototal.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 abr. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

WALSH, J. I. **A Guide to Writing Literature Reviews in Political Science and Public Administration.** S.l.: s.n., 2006.



UNIVERSIDADES, RECURSOS TERRITORIAIS E A GOVERNANÇA EDUCACIONAL NAS CIDADES GÊMEAS DE SÃO BORJA-BRA/SAN TOMÉ-ARG

Muriel Pinto¹
Sandra Micheli Greff Menuzzi²

RESUMO: O devido artigo faz parte de projeto de pesquisa registrado na Unipampa intitulado Políticas Educacionais Transfronteiriças: estudo de caso nas cidades gêmeas de São Borja-BRA e Santo Tomé-ARG. A investigação problematiza como as universidades e institutos de formações sediados nas cidades gêmeas de São Borja-Brasil e San Tomé-Argentina vem contribuindo para a governança da educação e para o planejamento de recursos territoriais regionais? Para a realização da mesma foram realizadas revisões de literaturas contemporâneas sobre temáticas essenciais para o objeto da investigação, como: universidades e cidades, Recursos territoriais, Políticas Públicas e Desenvolvimento territorial, patrimônio territorial e inovação social e atratividade. Também foram coletados dados junto ao Cômite de Integração Fronteira (CIF), de São Borja-Brasil/San Tomé-Argentina (atas, fotos), realizado censo do ensino superior fronteiro, e levantamento e análise de produções bibliográficas (artigos, livros e capítulos de livros — via plataforma *lattes* do CNPQ-Brasil) e índices de impacto no Google Scholar dos docentes da Unipampa, *campus* São

¹ Licenciado em Geografia. Mestre em Desenvolvimento Regional. Doutor em Geografia (UFRGS-Brasil). Professor Adjunto III da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja-Brasil. Coordenador e Professor do Mestrado em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA-Brasil). Líder do Grupo de Pesquisa “Labpoliter – Laboratório de Políticas Públicas e Territórios Fronteiriços (CNPQ-UNIPAMPA). Correio eletrônico: murielpinto@unipampa.edu.br

² Bacharel em Direito. Advogada. Mestranda em Políticas Públicas (PPGPP-UNIPAMPA). Correio eletrônico: sandramenuzzi.aluno@unipampa.edu.br

Borja, assim como vindo sendo analisados os processos de validação de diplomas em universidades fronteiriças no Brasil. Após a análise preliminar da ação técnica CIF, das produções bibliográficas, índices de impactos e processos de validação de diplomas destaca-se que a governança da educação regional fronteira vem ocorrendo através de processos cooperativos principalmente entre as universidades públicas regionais, que já demonstram terem institucionalizado processos e arenas de discussões próprias principalmente na Comissão de universidades, Educação e cultura do CIF, assim como em convênios bilaterais e suprainstitucionais formalizados que constituem planos de trabalho e redes acadêmicas em conjunto. No que toca a análise do impacto da produção intelectual da Unipampa e suas contribuições para os recursos territoriais fronteiriços destaca-se, que as universidades da região fronteira em estudo dentro dos modelos de universidades globais se enquadram como funcionalistas, pois atendem e solucionam problemas públicos locais enquanto demanda em escala central, assim como cooperam em escalas diplomáticas, em estudos técnicos e vem capacitando atores públicos em escalas municipais, estaduais e federais. A partir da análise das publicações percebe-se que a Unipampa vem aproximando a academia das questões socioculturais regionais, como vem sendo o caso das discussões sobre as Reduções Jesuítico-Guaranis (Reduções de San Tomé e São Francisco de Borja), sobre a cultura ribeirinha e relações com o rio Uruguai, entre outras. Tal aproximação das instituições educacionais das questões socioculturais regionais, vem despertando processos de construção das realidades sociais a partir da geração e transmissão de conhecimento acadêmico. As discussões acadêmicas demonstram a aproximação das universidades das questões referentes aos processos de desenvolvimento local/regional/e nacional. Tais ações e reflexões demonstram a intencionalidades dos atores acadêmicos em instigar a reflexão, proposição de ideias e a realização de ações técnicas visando um desenvolvimento social nas suas múltiplas frentes. Nesta lógica os recursos territoriais locais e regionais vem sendo pensados não apenas através de sua materialidade, mas também enquanto geradores de ideias e conseqüentemente trazendo subsídios para a proposição de políticas públicas em suas diversas setorialidades. Para uma melhor governança dos recursos territoriais regionais enfatiza-se uma maior densidade e coesão institucional entre os atores acadêmicos e as diferentes instituições locais/regionais.

PALAVRAS-CHAVE: universidades de fronteira; recursos territoriais; impacto produção científica; cidades gêmeas São Borja-BRA/San Tomé-ARG; validação de diplomas.

1 Universidade e Cidades

Conceitos sobre as universidades

Catani e De Castro (2020) ao refletirem sobre os padrões conceituais da universidade, destacam que as mesmas se distribuem entre dois eixos ou polos: “um

voltado ao modelo liberal, idealista, independente dos poderes públicos, voltado à busca da verdade em um ambiente livre de sujeições” (CATANI E DE CASTRO, 2020, p.12) e “outro mais voltado a um modelo considerado funcional, em que a universidade tem a função de atender ao Estado, quase como um serviço público”. (CATANI; DE CASTRO, 2020, p. 12):

Wolff (1993) destaca quatro diferentes concepções que se enquadram nos polos de Ricoeur: a universidade pode ser vista como um santuário do saber (modelo liberal), como também pode ser um local de treinamento para o exercício das profissões liberais, uma agência para prestar serviços e uma linha de montagem para o chamado homem do sistema (modelo funcional). (WOLFF, 1993, p. 12).

Esses dois polos (liberal-funcional) irão abarcar os diferentes modelos que surgem e evoluem ao longo do tempo. A evolução social impacta, obviamente, a evolução da própria universidade, nascida no seio da sociedade. A missão da universidade procede da — e até se confunde — no dizer de Franco (1958) — com a própria cultura. A universidade, pois, deriva da preocupação com a criação de uma instituição especial para que houvesse um espaço em que as pessoas pudessem aprender não apenas habilidades manuais, mas também os conhecimentos que permitissem o desenvolvimento do homem enquanto ser social, dotado de um espírito mais elevado e que pudesse, pela transmissão do conhecimento de seus antepassados, contribuir para a perpetuação e para a evolução de sua espécie (DRÈZE; DEBELLE, 1983, p.12).

A partir da reflexão proposta observa-se que as universidades possuem articulação direta e com os modos de vida e com as sociabilidades das comunidades.

Para Cattani e De Castro (2020) as universidades possuem como missão o desenvolvimento do indivíduo assim como o desenvolvimento local, regional e nacional. A discussão de Cattani e De Castro (2020) propõe a reflexão de que os modelos universitários são um importante elemento para os processos de integração regional:

Os modelos de universidade também podem servir como um ponto de partida para análise de possibilidades de integração entre países, dado que trazem distintas concepções de missão e público a ser contemplado, trazem significados que correspondem a sinais de enrijecimento do status quo ou flexibilização e podem, como comentado, ser um elemento de facilitação de integração ou de emaranhamento; podem ser um estímulo ao desenvolvimento ou um empecilho ao propósito de aproximação na América Latina. (CATTANI; DE CASTRO, 2020, p. 10).

A partir das reflexões apresentadas observa-se que Cattani e De Castro (2020) seguiram a perspectiva da **universidade** como Comunidade. No que toca as modelos de **universidade** na América Latina, os autores ensinam que as Instituições latino-americanas são marcadas pelo hibridismo, modelo este que produz constantemente novos sentidos. (CATTANI; DE CASTRO, 2020).

Universidade e cidades

Pierre George (1972) define as universidades como uma função urbana por excelência. Guillemot (1993) ensina que junto com o desenvolvimento das cidades, as universidades crescem e se alimentam em contato com a vida Urbana. Nesta perspectiva, o autor interroga qual o papel que a universidade desempenha dentro da cidade? (GUILLEMOT, 1993). Então, parece que a universidade precisa da cidade para existir. O inverso é, sem dúvida, menos verdadeiro, ainda que, aliás, seja difícil imaginar que uma cidade importante não tenha universidade própria. Podemos então nos perguntar que papel uma universidade desempenha dentro da cidade.

Figura 1: Atores de uma investigação entre universidades e cidades



Fonte: Gaete, 2015.

Para Gaete (2015) tradicionalmente os estudos sobre as relações entre universidade e cidades pendem para análises das influências estruturais das universidades nas áreas urbanas que estão instaladas. Marcano (2011, p. 276)

destaca alguns pontos relevantes para a descrição dos impactos gerados pela relação universidades e cidades: capacidade dinamizadora da população universitária das atividades urbanas; grau de concentração e segregação funcional e espacial da universidade na cidade; geração de emprego e dinamização do comércio local; e renovação e requalificação urbana.

Segundo O'Mara (2011) que a consequência das relações entre universidades e as cidades, pode converter-se em bons ou maus vizinhos dentro de um bairro. Neste sentido, os processos de transferências de tecnologias desde as universidades junto a sociedade tornam-se um elemento fundamental para o desenvolvimento econômico (BREZNITZ & FELDMAN, 2010; MIRALLES-GUASCH, 2010):

No obstante, la perspectiva sociológica analiza la relación universidad — ciudad más allá de la distribución física de sus edificios e instalaciones, dentro o fuera del centro de la ciudad. Ello nos permite observar a la universidad como otro actor social relevante dentro del funcionamiento de las ciudades, a través de una mayor implicación y compromiso del quehacer universitario con las necesidades y problemáticas locales, las relaciones que logra establecer con otros actores sociales, y en general, la forma cómo la universidad aporta elementos que permiten construir la realidad social desde la perspectiva de su activo principal: la generación y transferencia del conocimiento (GAETE, 1995, p. 277).

Dentro das tendências atuais aplicadas as análises dos efeitos e impactos da relação universidade e cidade, se destacam os paradigmas para configurar as formas, mecanismos e espaços da dita vinculação: Edutrópolis e Tecnópolis (GAETE, 1995):

Las Edutrópolis según Dober (2006:17), son el resultado de la combinación de los términos educación y metrópolis, e identifica a “una red metropolitana de centros de educación post-secundaria que sirve y ofrece su apoyo a una multitud de funciones educativas, sociales, económicas y culturales”. Así, su eje central es el impacto positivo en el desarrollo y mejora de la comunidad local asociada a la red universitaria existente en una ciudad o Región, con beneficios tales como: • Mayor calidad de vida de los ciudadanos en el ámbito personal, cultural y estético. • Acceso de la comunidad a los servicios e infraestructura universitaria. • Generación de trabajo temporal

o a tiempo parcial. • Reciclaje y reutilización de edificios obsoletos o en desuso. (GAETE, 1995, p. 278).

Asimismo, según Rangel (2007) las Edutrópolis deben respetar la independencia, identidad y espacios físicos de cada una de las instituciones que integran la red post-secundaria, siendo relevante la elaboración de un plan que permita potenciar las sinergias, economías de escala e intereses específicos de cada una para obtener mayores ventajas para la comunidad. En cuanto al concepto de “Tecnópolis” desarrollado por Castells & Hall (1994:31), se refiere a “las formas específicas de concentración territorial de innovación tecnológica con un potencial para generar una sinergia científica y una productividad económica”. Además, Castells & Hall (1994) afirman que las Tecnópolis ponen de manifiesto como las estructuras y crecimiento de las ciudades y Regiones, se encuentran condicionadas por los efectos que tiene la revolución tecnológica basada en las tecnologías de la información, la economía globalizada y los procesos de producción sustentados en la generación de nuevos conocimientos y en el acceso a la información. Entre las principales formas de expresión de este concepto están: complejos industriales de alta tecnología, ciudades de la ciencia, parques tecnológicos, programa tecnópolis, grandes zonas metropolitanas industrializadas y las tecno ciudades. 278

Segundo Castells e Hall (1994) os diferentes tipos de tecnópolis se traduzem em projetos planejados resultantes de da colaboração público-privada promovidos pelos governos nacionais, regionais, e locais, incorporando a participação de universidades, centros, institutos de investigação e empresas articuladas nas instalações e edifícios construídos na periferia da cidade.

Para Gaete (1995) estudar a relação universidade-cidade, vai além de somente refletir sobre a distribuição espacial dos edifícios e instalações universitárias, sendo de vital importância aprofundar as análises das vinculações com os aspectos sociológicos, culturais e econômicos.

Para finalizar, cabe destacar a relevância que tem o conhecer Universitário no contexto da sociedade do conhecimento, assim como enfatiza a demanda de um compromisso e responsabilidade social muito ativa das universidades, onde as mesmas se transformam em pontos de referências culturais fundamentais que ajudam a estabelecer novas dinâmicas sociais locais, que constantemente contribuem para o desenvolvimento econômico-social com base na inovação.

2 Conceitos Sobre Recursos e Inovação Territorial a Partir de Bernard Pecqueur

2.1 Recursos Territoriais

Para Pecqueur e Glon (2006) as estratégias dos atores e produtores dos territórios vão no sentido da valorização das redes e constituição de grupos para resolução dos problemas encontrados, onde o território passa a ser um laboratório experimental em nível local para outra forma de desenvolvimento. Neste contexto a noção de recurso territorial merece ser esclarecida, visto que vem emergindo como uma nova figura no desenvolvimento e planejamento das economias nesta grande convulsão pós-fordista. Nesta linha “da renovação rural ao fato metropolitano, verifica-se que a proximidade (geográfica ou institucional) cria novas relações estruturais específicas entre os atores sociais e econômicos”. (PECQUEUR; GLON, 2006, p. 9):

O território adquiriu gradualmente o status de objeto geográfico então, mais recentemente, de finalidade econômica. A abordagem em termos do sistema produtivo local (COURLET, 2000; POMMIER, 2002) amplia a noção mais restritiva de Distrito Industrial como descrito e definido por Alfred Marshall (1919). Essa abordagem tem amplamente promove a ideia de que existem muitas maneiras de organizar a vida social e produções ancoradas territorialmente, ou seja, para as quais o contexto sócio-cultural e histórico (a especificidade dos territórios) é importante. Existem muitas referências feitas à noção de "recursos territoriais" (PECQUEUR; GLON, 2006, p. 9).

Seguindo esta linha de pensamento o recurso territorial refere-se, portanto, a uma intencionalidade dos atores envolvidos, ao mesmo tempo que ao substrato ideológico do território. Este objeto construído intencionalmente pode ser baseado em material (dados materiais, fauna, flora, patrimônio, [...]) e/ou ideal (valores como autenticidade, profundidade histórica, [...]). (PECQUEUR; GLON, 2006).

Nesta reflexão Pecqueur e Glon (2006) apresentam uma outra abordagem para o conceito de desenvolvimento e recursos, que abarcam como abordagem os territórios de conhecimento. Para os autores o recurso não é apenas material, mas também ideal. Apresenta então dois estados de uma ponta a outra do processo de transformação que transformará o recurso inicial em um recurso realizado. Assim, no estado inicial, o recurso pode não existir materialmente ou mesmo ser um potencial que os atores não identificaram como um recurso possível.

A partir deste contexto a diversidade de iniciativas no território se apresentam como uma nova forma de desenvolvimento (PECQUEUR; GLON, 2006). Nos últimos anos vem sendo discutido a necessidade de ultrapassar uma abordagem trivial do recurso que se contenta em identificar o existente de forma elementar e deduzir um potencial imaginário de desenvolvimento, “sendo que o recurso observado ainda não é um recurso realizado até que seja confrontado com o processo de sua implementação para transformá-lo em um ativo de mercado ou em um recurso efetivo dedicado a uma função de transformação do território”. (PECQUEUR; GLON, 2006, p. 9).

A partir das reflexões observa-se que as dimensões qualitativas vem ganhando espaço nas discussões sobre recursos territoriais, “muitas iniciativas já não vem mais se relacionando diretamente com o comércio, mas sim com as dimensões patrimonial, ambiental no sentido naturalista, cultural e social”. (PECQUEUR; GLON, 2006, p. 7). Através destas características se desenha uma outra abordagem do desenvolvimento que conforme Pecquer e Glon (2006) se sustenta a partir das diferenças territoriais e não no alinhamento destes na concorrência territorial:

As iniciativas muitas vezes emanam de mais e mais atores, vários que trabalham em estreita relação. A promoção de diferentes bens é por vezes acompanhada de iniciativas de integração de indivíduos excluídos do mercado de trabalho e da vida em sociedade. O meio ambiente é então considerado de forma global e essa dimensão social contribui para a apropriação das ações e para a construção de um território (PECQUEUR; GLON, 2006, p. 7).

Tais atores que atuam nestes processos e dinâmicas territoriais enfrentam desafios de poder e obsessão com território limitado, sendo que a área de mobilização e ação de os atores muitas vezes não se adaptam bem aos limites pré-estabelecidos:

Os limites das regiões, departamentos e intercomunidades aparecem cada vez mais como territórios dados dos quais então justifica a relevância. Pelo contrário, todo o nosso raciocínio enfatiza a noção de um território em constante construção. Mobilização, envolvimento em torno do desenvolvimento de recursos importa mais do que estabelecer limites. (PECQUEUR; GLON, 2006, p. 10).

A reflexão proposta abre um campo de discussão referente a como as regiões de fronteira vem planejando seus recursos e processos de desenvolvimento

territoriais, que esta planejamento adequada ao recorte do estudo proposto as cidades gêmeas de São Borja-Brasil e Sant Tomé-Argentina. Outro campo de discussão proposta por Pecqueur e Glon (2006) trata-se da necessidade de sociossistemas locais de alcançar um compromisso territorial, que pode haver se vários atores participem das iniciativas e ações locais, havendo um fator essencial para que este processo se auto reconheça, que é o reconhecimento e valorização das capacidades acadêmicas e profissionais dos atores envolvidos.

No que toca a compreensão dos processos de construção de recursos territoriais Colletis e Pecqueur (2018) trazem à tona que muitos territórios não se sustentam mais com condições produtivas restritas a bases industriais e agrícolas, visto que o cenário atual não permite a permanência em concorrência econômica com base de ganhos de produtividade ou redução de custos:

A manutenção de um certo nível de desenvolvimento com produções genéricas não é mais possível. Cabe, portanto, a esses territórios desenvolver estratégias específicas, como produtos rotulados (DOP, tipo IGP, etc.) ou incluindo know-how específico. (COLLETIS; PECQUEUR, 2018, p. 1.000).

A partir destas ideias os autores enfatizam que a estratégia de especificação apresenta-se como uma solução de perpetuação de um determinado tipo de desenvolvimento territorial, que não consegue ir a frente com apenas uma localização do recurso territorial, mas sim a a partir de uma governança específica e de políticas territoriais e públicas:

Assim, o recurso territorial não preexiste ao território, mas é construído com e no território. A construção territorial é um processo de desenvolvimento representando um modelo complementar aos modelos de desenvolvimento existentes, devido à sua capacidade de trazer novos recursos e novos processos E ativação desses recursos. (COLLETIS; PECQUEUR, 2018, p. 1.000).

Ao deixar a questão do desenvolvimento de uma certa inevitabilidade, a noção de recurso territorial tem muitas vantagens: é concebido de forma articulação contínua de material e ideal; é concebido de forma relativa aos coletivos (atores, consumidores, usuários, etc.) dê-lhe seus operadores; é sistêmico e, ao tornar fatores de desenvolvimento, abre o campo de possibilidades e, portanto, presta-se bem no período de crescente incerteza e instabilidade que vivemos hoje na globalização. (COLLETIS; PECQUEUR, 2018, p. 1.000).

Para finalizar o conceito de recurso territorial, Colletis e Pecqueur (2018) destacam que que a devida noção propõe é articular o passado — o patrimônio do território entendido como memória da situação de coordenação sucessos anteriores —, e o futuro: acesso e ativação deste patrimônio como vetor de cooperação para solucionar um problema inédito, ou mesmo construir um projeto de território.

Sendo assim, os recursos territoriais podem ser analisados através de uma “baixa atratividade” que se apegam em efeitos desejados da co-localização, que necessita de proximidade organizacional e requer apenas um pequeno proximidade institucional, a alta atratividade baseia-se na construção de recursos pelos atores a partir das potencialidades mobilizadas pelo território definido por um tripla proximidade, geográfica, organizacional e institucional. (COLLETIS; PECQUEUR, 2018, p. 1009).

Recursos e patrimônio Territorial (recursos ativos e genéricos)

Colletis e Pecqueur (2018) ensinam que as às noções de recurso patrimônio territorial e territorial permitem compreender o processo de construção de território e analisar a relevância das políticas públicas locais relacionadas a ele:

A globalização muda o visual que possamos focar na dinâmica territorial. A noção de "atratividade" é tornou-se central e as políticas públicas não podem mais se limitar a colocar implementação de medidas destinadas a garantir fatores de localização “clássicos” (genéricos). O "patrimônio territorial", que combina uma forte densidade institucional com a memória de situações de coordenação bem sucedidas, parece ser uma promessa sustentabilidade/plasticidade das trajetórias territoriais que ligam o passado e o futuro da territórios por meio da transformação de seus recursos pelos atores, de acordo com suas recombinação, ou mesmo sua criação. (COLLETIS; PECQUEUR, , 2018, p. 995).

A partir de tais ideias vislumbra-se a capacidade diferenciada dos territórios para promover uma alta atratividade e o papel das políticas públicas. Seguindo nesta linha Collettis e Pecqueur (2018, p. 996) propõem a reflexão sobre a noção de recurso/ativo específico que apresenta-se como ferramenta “metodológica frutífera para compreender hoje a Desafios da Globalização e da Territorialização dos Processos Produtivos”:

Os ativos ou recursos podem ser genéricos. Ou seja, seu valor é independente do processo de produção ou do contexto geográfico em que eles se

inscrevem. Eles também podem ser específicos. Neste caso, seu valor é totalmente dependente de processos de produção ou contexto geográfico em que se encaixam. Isso permite determinar quatro situações típicas: recursos genéricos ou específicos e ativos genéricos ou específicos. São situações polares no sentido de que recursos e ativos são fortemente diferenciados em um gradiente que vai do totalmente genérico ao totalmente específico. Essa distinção quádrupla dá origem a uma grade para ler as situações produtivas em um território onde o observador pode examinar a dupla passagem de recurso ativo e genérico ou específico. (COLLETIS; PECQUEUR, 2018, p. 997).

Para os autores, a dinâmica de desenvolvimento econômico territorial que chamado “especificação de ativos”, permite alternar de ativos genéricos para ativos específicos. Neste último caso, o bem é enriquecido pelo valor do contexto territorial (um produto industrial que utiliza o saber-fazer local beneficia então da cultura e da história do território). Um ativo específico é amplamente não replantável ou envolve um alto custo de reversibilidade. (COLLETIS; PECQUEUR, 2018).

Partindo das palavras de Colletis e Pecqueur (2018) os recursos territoriais apresentam quatro características (especificidade, potencialidade, visibilidade e renovabilidade).

Se acrescentarmos à noção de recurso, o adjetivo "territorial", tocamos a primeira característica que é a especificidade. Isso significa que o ambiente geográfico — no sentido forte de um lugar de história e cultura - interferirá no valor do que é produzido (COLLETIS; PECQUEUR, 2018). A segunda característica do RT é sua natureza de potencialidade. Que significa que antes de criar, por metamorfose, as condições para a valorização de um recurso, ele deve ser nomeado e, ao fazê-lo, revelado. A terceira característica do RT diz respeito ao caráter oculto ou não diretamente visível do recurso. Geralmente é não o que parece óbvio ou a apreensão usual que constitui o “bom” recurso. A quarta característica do recurso territorial é a sua renovabilidade (COLLETIS; PECQUEUR, 2018).

Seguindo nesta linha, Colletis e Pecqueur (2018) ensinam que o recurso territorial é feito de vontade, imaginação criativa e processo de inovação. Nesse sentido, é, *a priori*, “inesgotável” (comparado ao que são recursos naturais, por exemplo), mas por outro lado os processos que os tornam existem podem enfraquecer até desaparecer; então o recurso territorial desaparece também (mesmo que os atributos do RT persistam). Nesta lógica o diálogo entre os atores torna-se um determinante para a identificação dos

problemas a serem resolvidos, onde a definição de um território adequado é a base para os recursos territoriais.

Diante desta “revelação” do recurso oculto, vamos nos referir aos desenvolvimentos sobre a intencionalidade de atores que são orientados para um diagnóstico do possível ao invés de um diagnóstico de a evidência. Essa intencionalidade dos atores desenvolvida em GUMUCHIAN *et al.* (2003) é entendida como uma operação de divulgação inesperada (serendipidade) no seguindo um processo coletivo de produção de representações compartilhadas do território e seus recursos. (COLLETIS; PECQUEUR, 2018, p. 999).

A discussão sobre os recursos “ocultos” traz à tona a banalização dos recursos territoriais. Conforme Collettis e Pecqueur (2018), os recursos territoriais não são “explorados” (como acontece com os recursos naturais), eles são ativados, não sendo esgotáveis pois se renovam com seu uso.

O RT está, portanto, estruturalmente na ordem da patrimonialização e não daquela acumulação ou capitalização. Será observado que esta sustentabilidade exige uma profunda renovação das políticas públicas. Dentro desta perspectiva, os representantes eleitos das autarquias locais devem aceitar todos os desafios da democracia através de uma consulta real com as forças motrizes da ação coletiva de cidadãos, associações, etc. O espírito da política pública não pode portanto, deixar de ser um dos eleitos que, ao obterem um mandato, consideram que só eles têm legitimidade para liderar a ação econômica no nível de seu território. Além disso, o conteúdo da ação econômica não pode mais consistir em buscar como prioridade otimizar o uso dos recursos disponíveis. (COLLETIS; PECQUEUR, 2018, p. 999).

As palavras dos autores destacam a importância de planejar os recursos territoriais a partir da patrimonialização territorial, destacando que para a execução de tal lógica depende de uma descentralização política e renovação das políticas públicas.

Inovação social e atratividade territorial

As políticas de atratividade que os territórios provavelmente implementarão carregam principalmente em empresas que podem mover seus investimentos que pode ser concedido no local ou realizado em outro local, aos trabalhadores cuja eles precisam ser inovadores e políticas para treiná-los ou atraí-los (COLLETIS; PECQUEUR, 2018).

A capacidade de inovação social torna-se um marcador de plasticidade no território. A inovação social para Saucier (2007) pode ser definida como um

processo que permite transformar uma nova concepção das relações sociais em novas práticas sociais. Nesse contexto a inovação só é possível se o contexto social for adequado.

Colletis e Pecqueur (2018, p. 1007) propõem pensar uma capacidade diferenciada dos territórios para promover alta atratividade, onde as desigualdades no desenvolvimento territorial podem encontrar uma capacidade explicativa parcial na capacidade diferenciada dos territórios de promover alta atratividade, sendo que esta “capacidade diferenciada depende estreitamente da existência de um património territorial”.

Políticas Públicas e patrimônio territorial

As políticas públicas tem um papel determinante, que pode (ou não) favorecer o processo de especificação e a constituição progressiva do património territorial:

Os políticos são, por vezes, considerados como “apoiadores” de situações de coordenação que teriam ocorrido fora deles, às vezes como “gatilhos” de tais situações. É aqui que reside sem dúvida a distinção entre ajudas e incentivos, tendo a primeira um carácter passivo apoio para ações que teriam sido iniciadas de qualquer maneira, o segundo tendo contribuído ativamente para sua efetiva implementação (COLLETIS; SALLES, 2018). Para além da sua caracterização em termos alternativos de “acompanhantes” ou “gatilhos”, as políticas públicas também podem às vezes ser consideradas como “coletores” de processos ou ações emanados de outros atores. A análise dos vínculos com a esfera não institucional é aqui decisiva e mostra que a fronteira público/privado está longe de ser fácil de traçar. (COLLETIS; PECQUEUR, 2018, p. 1008).

As palavras de Colletis e Pequeur (2018, p. 1008), ensinam que as políticas Públicas podem exercer uma influência decisiva na formação, no enriquecimento e na mobilização do património territorial, “numa perspectiva de especificação, podem ajudar a identificar as competências complementares que as empresas têm e vai precisar e mapear de forma correspondente as habilidades individuais e coletivos que o território tem para atender a essa necessidade”. A execução das políticas públicas promovem a proximidade organizacional, sendo que estas devem promover um aumento na densidade das relações entre os atores com diferentes interesses: empresas e instituições de formação e/ou pesquisas. (COLLETIS; PECQUEUR, 2018).

3 Universidades de fronteira e suas contribuições para o planejamento dos recursos e políticas territoriais regionais: o caso de São Borja-Brasil/San Tomé-Argentina

O processo de institucionalização do ensino superior público e privado na região da Província de Corrientes (Argentina) e Mesorregião Sudoeste Riograndense (Brasil), respectivamente regiões que pertencem as municipalidades de Santo Tomé (Argentina) e São Borja (Brasil), basicamente se equivalem, sendo entorno de vinte anos das implementações das primeiras universidades.³

Entre as universidades e institutos de educação de nível superior institucionalizados na fronteira de São Borja-Brasil e Santo Tomé-Argentina nos últimos anos, destaca-se:

Quadro 1: universidades e Institutos de Formação das cidades gêmeas de São Borja-Brasil/ San Tomé-Argentina

universidades	Municipalidade/País	Link do sítio das instituições	Cursos e áreas acadêmicas
Instituto de Formación Docente Jorge Luiz Borges	Santo Tomé-Argentina	https://isfdborges-crr.infed.edu.ar/sitio/	-Professorado em Educación Secundária em Matemática; - Professorado em Educación Secundária em História; - Professorado em Educación Secundária em Língua e Literatura; - Professorado em Educación Secundária em Biología; - Professorado em Educación Primária; - Professorado em Nivel Inicial; - Professorado em Economía; - Técnico Superior em Infraestructura Informática; - Técnico Superior de Economía Social
UNNE – Universidad Nacional del Nordeste Argentino (UNNE)	Santo Tomé-Argentina	http://www.dch.unne.edu.ar/index.php/santo-tome	- Direito - Martilleiro Público
Facultad de Medicina – Fundación Barceló	Santo Tomé-Argentina	https://www.barcelo.edu.ar/	- Medicina - Enfermagem - Nutrição - Kinesiología y Fisiatría
UERGS – Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (Brasil);	São Borja- Brasil	https://www.uergs.edu.br/sao-borja	- Gestão Ambiental;

³ No caso de São Borja (RS) a primeira universidade pública implementada foi a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS).

universidades	Municipalidade/País	Link do sítio das instituições	Cursos e áreas acadêmicas
UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa (Brasil);	São Borja- Brasil	https://unipampa.edu.br/saoborja/	<ul style="list-style-type: none"> - Serviço Social - Publicidade e Propaganda; - Jornalismo - Relações Públicas - Direito - Licenciatura em Ciências Humanas - Ciências Sociais – Ciência Política - Licenciatura em História (UAB/ UNIPAMPA); - Licenciatura em Geografia (UAB/ UNIPAMPA)
IFFAR – Instituto Federal Farroupilha	São Borja- Brasil	https://www.iffarroupilha.edu.br/sao-borja	<ul style="list-style-type: none"> -Licenciatura em Matemática; -Licenciatura em Física; - Gastronomia - Sistemas de Informação - Gestão em Turismo; - Técnico em Cozinha

Fonte: o autor.

Conforme o quadro um da pesquisa observa-se todos os cursos de graduação vigentes nas seis instituições de nível superior sediadas nas cidades gêmeas em estudo. A partir do levantamento dos cursos destaca-se que as instituições educacionais regionais estão especializadas e formando profissionais para atuarem nas seguintes áreas acadêmico-profissionais: a) formação de professores para rede primária e secundária; b) *Trade* do Turismo; c) Informática; d) Comunicação Social; e) Ciências Humanas e sociais f) Direito; g) Serviço Social; h) Gestão Ambiental; i) Ciência Política, Políticas Públicas e Relações Internacionais; j) Medicina, Nutrição, Enfermagem e Kinesiologia y Fisiatria; l) Economia.

Esta diversidade de oferta de áreas formativas a nível superior, técnico e de pós-Graduação vem possibilitando com a região venha qualificando os atores, processos de planejamento, desenvolvimento e governança territorial, assim como vem.

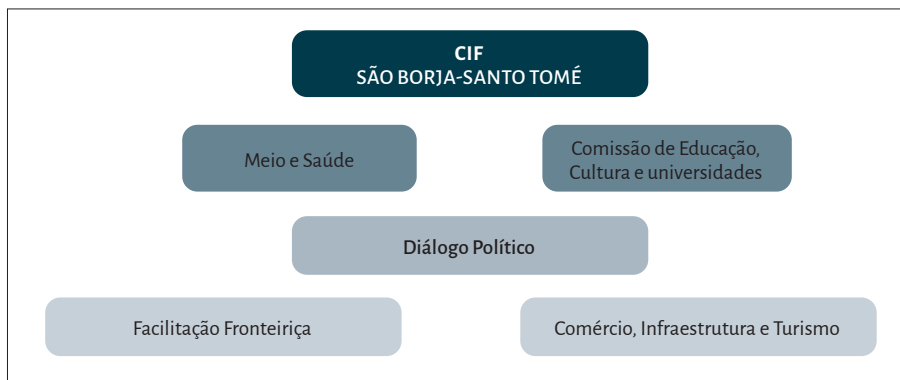
3.1 Comitê de Integração fronteira de São Borja-Brasil/ Santo Tomé-Argentina (CIF)

Conforme o Ministério das Relações Exteriores do Brasil os Comitês de Fronteira compreendem comissões temáticas que, reunidas, estabelecem metas a ser alcançadas e desafios a serem superados, com vistas a melhor qualidade de vida e prosperidade das populações das cidades irmãs.

As cidades gêmeas em estudo tiveram no ano de 2018 cancelados pelos governos brasileiro e argentino a oportunidade de implementar o Comitê de Integração fronteira São Borja-Brasil e Santo Tomé-ARG (CIF). Em 14 de Junho de

2018 se instala o primeiro CIF de São Borja e Santo Tomé. O devido evento ocorreu no formato de curso, na sede do Centro nativista Boitatá. Como organizadores centrais do evento estiveram à frente o Consulado Argentino de Uruguaiana, a Prefeitura de São Borja-Brasil e a Universidade Federal do Pampa. O comitê foi organizado em cinco grandes comissões:

Figura 2- Composição das Comissões do CIF de São Borja-Brasil/Santo Tomé-ARG



Fonte: PINTO, 2019.

Como se observa na figura acima o CIF de São Borja e Santo Tomé esta constituído neste primeiro momento em cinco comissões:

- Comissão de Educação, Cultura e universidades;
- Comissão de Comércio, Infraestrutura e Turismo;
- Comissão de Meio Ambiente e Saúde;
- Comissão de Facilitação Fronteiriça;
- Comissão de Diálogo Político.

Destaca-se que as comissões tem autonomia para realização de reuniões técnicas de trabalho, assim como realizarem ações diplomáticas e eventos. Conforme proposto pelas chancelarias cada ano cabe a um país coordenar as atividades. No ano de 2018 coube ao Consulado Argentino organizar as ações no lado brasileiro, já em 2019 ficou a cargo do Consulado brasileiro organizar as ações no lado de Santo Tomé.

A partir das atas se formalizaram as prioridades que cada comissão esta solicitando para os governos nacionais e subnacionais. Nos comitês de integração fronteiriça algumas comissões vem tendo maior participação que outras,

conforme palavras do Consul Brasileiro Sérgio Tamm no 1.º CIF de São Borja-Santo Tomé, “os comitês só tem vida se as comissões forem ativas”. No caso do CIF em estudo observa-se que a Comissão de Educação, Cultura e universidades vem tendo uma participação decisiva para o Comitê em estudo, pois a mesma vem mantendo reuniões técnicas de trabalho mensais, além de articulações políticas e diplomáticas.

A devida comissão vem tendo uma dinâmica participativa interessante em virtude que nestes últimos anos as cidades gêmeas de São Borja-Brasil e Santo Tomé-Argentina se consagraram como polos Universitários na região fronteiriça e missioneira.

Quadro 2: Censo de estudantes matriculados nas instituições superiores, técnicas e formação de Professorado das cidades gêmeas de São Borja-Brasil/Santo Tomé-Argentina (2019)

Instituições	Número de Matrículas (2019)
Instituto de Formación Docente. Jorge. L. Borges (São Tomé)	950
Anhanguera - EAD (São Borja)	480
Unintter - EAD (São Borja)	400
Unipampa (São Borja)	2000
Fundación Babelo (Santo Tomé)	3000
Unne (Santo Tomé)	279
UERGS (São Borja)	122
IFFar (São Borja)	1030
SENAC	800
Universidade de San Salvador	250
Total	9.350

Fonte: Muriel Pinto, com base em dados repassados pelas Instituições.

Nos últimos vinte anos a partir da institucionalização de Instituições Públicas Superiores, Técnicas e de formação de professorado, além de universidades privadas constata-se o aumento gradativo de cursos de graduação, pós-graduação, técnicos e licenciaturas, fator este que vem contribuído para o grande número de estudantes matriculados nas duas cidades gêmeas.

Nesta pesquisa foi realizado um censo dos estudantes matriculados nas instituições superiores, técnicas e formação de Professorado das cidades gêmeas de São Borja-Brasil/Santo Tomé-Argentina no ano de 2019. Conforme o quadro acima foram identificadas oito instituições de ensino na coleta, sendo destas seis universidades, um Instituto Federal de Educação no Brasil e um Instituto para formação de Professores em Santo Tomé.

Figura 3: Mosaico de ações da Comissão de Educação, Cultura e universidades do CIF de São Borja-Brasil/San Tomé-Argentina.



I Comité de Integración Fronteriza São Borja – Santo Tomé



1ra. Reunión de Trabajo, organizada por la: Comisión de Educación, Cultura y Universidades

25 de enero de 2019
Salón de la Extensión Áulica de la Universidad Nacional de Nordeste UNNE en Santo Tomé- Ctes.



Fonte: o autor; Consulado Argentino.

Conforme os dados expostos no quadro 2 observa-se que no início de 2019 as cidades vinculadas de São Borja e Santo Tomé possuem 9.350 estudantes matriculados nas principais instituições da região, destas 4.381 são em instituições Públicas e 4.969 são matrículas em instituições Privadas. A partir deste cenário a Comissão de Educação, Cultura e universidades torna-se uma instância de governança estratégica para as questões educacionais e culturais destas cidades gêmeas, pois os desafios são grandes no que toca as governanças educacional onde todo o sistema educacional já é público, desde a educação infantil ao Pós-Graduação *Scripto Sensu*

Como se observa o CIF em estudo traz para a discussão como que processos de governança participativos e com múltiplos atores trazem uma diversidade de olhares e ideias para os problemas públicos, ainda mais em espaços que estão em periferias espaciais, distantes dos grandes centros decisórios. Nesta perspectiva o comitê de fronteira de São Borja e Santo Tomé, vem contribuindo para uma gestão público e territorial das devidas cidades gêmeas, pois por muitas vezes várias temáticas, problemáticas e soluções públicas são encaminhadas para os consulados e governos nacionais, assim como as demandas também alcançam outras escalas governamentais, como as estaduais (provinciais), municipais, e internacionais, assim como a iniciativa privada.

Torna-se prudente ressaltar que muitas discussões do Comitê de Integração entre Brasil e Argentina estão amparados legalmente no Decreto 8636, que trata das cidades vinculadas destes países, o devido decreto traz o direito ao trabalho, educação e saúde como prioridades para os processos de integração, onde se faz valer a obrigatoriedade do ensino de história e Geografia da fronteira para os fronteiriços. Neste processo observa-se as universidades com atores territoriais centrais no que toca a proposição, articulação e proposição de políticas territoriais nesta região, instituições estas que vem discutindo e propondo sobre a validação de títulos de graduação, a flexibilização na mobilidade de estudantes e pesquisadores na ponte da integração e a integração curricular nas áreas das humanidades.

4 Impacto da Produção Técnica-Intelectual da Unipampa Campus de São Borja-Brasil para a Inovação Territorial Regional

O devido momento da pesquisa vem sendo realizado de forma a compreender como as produções científicas da Unipampa, Campus São Borja vem impactando na difusão do conhecimento sobre os territórios de fronteira entre São Borja-Brasil/

San Tomé- Argentina, em escalas locais, regionais, nacionais e internacionais, assim como investigar com as produções científicas vem se articulando com ações técnicas e na proposição de políticas públicas.⁴ Para tanto, neste primeiro momento a pesquisa centrou-se em realizar um levantamento e análise preliminar dos currículos *lattes* de sessenta e quatro professores vinculados a Unipampa, Campus São Borja, do período de 2012 a 2022.

Entre os dados levantados destaca-se as produções de artigos publicados em revista científicas nacionais e internacionais, quantitativos de livros e capítulos de livros publicados, índice H e H10 no Google Scholar e as disciplinas por aderência regional.

Quadro 3: Produção científica, disciplinas com aderência regional, e índices de impacto da produção acadêmica da Unipampa, Campus São Borja

IES Dados coletados (2012-2021)	Total Publicação de artigos	Total Org. Livros	Total Capítulos de livros	Média Índice H docente Índice H10 Total citações Google Scholar	Disciplinas com aderência regional
UNIPAMPA Amostra de atores territoriais (Professores)	486	131	576	Índice H - 3,20 Índice H10 - 1,6 Total de citações - 1.201	35

Fonte: o autor.

Conforme os dados iniciais coletados pode-se fazer uma análise inicial de como os atores professores da Unipampa, *campus* São Borja estão produzindo e difundindo conhecimento sobre as múltiplas realidades socioterritoriais e políticas que dizem respeito das cidades gêmeas de São Borja-Brasil e San Tomé- Argentina. Sendo assim, destaca-se uma grande produtividade de artigos publicados em revistas científicas equalizadas no território brasileiro e também em inúmeras revistas internacionais, totalizando entorno de 496 artigos publicados. Já na organização de livros foram registradas 131 ocorrências, assim como em capítulos de livros entorno de 576 capítulos.

Em relação ao índice H e H10 no *Google Scholar* dos docentes da Unipampa, Campus São Borja, foram levantados os índices dos docentes do *campus* com

⁴ A devida ação de pesquisa esta vinculada a Projeto de pesquisa registrado na Unipampa, intitulado “Políticas Educacionais transfronteiriças: estudo de caso entre São Borja-Brasil/San Tomé-Argentina. No devido projeto estamos na fase de levantamento de dados de produções científicas-técnicas entre os atores da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), Instituto Federal Farroupilha (IFFAR) e Unipampa, São Borja, por onde estamos iniciados as coletas e análises de dados.

vinculo até 2021, onde se realizou uma média geram dos índices H e H10 da instituição. Nesta perspectiva o índice H ficou com 3,20 pontos e o H10 1,6 pontos, recebendo as publicações dos docentes analisados, entorno de 1201 citações.

Como observa-se as análises de produções científicas e técnicas são instrumentos valiosos para os estudos sobre as inovações territoriais, visto que contribuem para se ter uma visão de cenário de como as universidades com base local, regional e internacional estão contribuindo para os processos de desenvolvimento territorial a partir de pesquisas científicas, projetos de extensão, redes acadêmicas e estudos de caso que vem articulando as universidades, políticos eleitos, prefeituras, Intendências, órgãos dos governos centrais, comunidade e professores. O objetiva que esta no andamento do estudo é procurar compreender com as universidades e institutos de formação da fronteira São Borja-Brasil e San Tomé-Argentina vem pensando e contribuindo para os processos de proposição, implementação, análises e avaliação de políticas territoriais regionais.

5 A política pública educacional de validação de diplomas estrangeiros e sua contribuição para desenvolvimento e integração em faixas de fronteira

O ensino superior é importante pois através dele o indivíduo se qualifica para o exercício de uma profissão, desenvolve o estudo teórico e prático, além de desenvolvimento intelectual, habilitando para uma visão crítica do mundo e assim conseguindo exercer a sua cidadania. O cenário nacional brasileiro demonstra déficit de mão de obra qualificada e especializada no país, isso tudo porque o acesso ao ensino superior é dificultado por questões históricas de acesso ao ensino superior e também por questões burocráticas. Muitas pessoas buscam cursar ensino superior em outro país tendo em vista a facilidade de acesso, por outro lado, os estrangeiros possuem dificuldade em reconhecer sua formação profissional para ingressar no mercado de trabalho brasileiro (BRASIL, 2016).

Faz-se menção a equidade da educação. O sistema escolar brasileiro reproduz diversas desigualdades sociais. É importante evidenciá-las para que as políticas públicas sejam colocadas em prática de forma mais equitativa. Por muito tempo o sistema de ensino superior no Brasil foi claramente um espaço para socialização de uma elite mais distinta pelo seu capital social, sendo que nas últimas décadas começou um movimento para desenvolvimento de um ensino superior relativamente ampliado e inclusivo.

De acordo com a OIT, a participação dos estrangeiros no mercado de trabalho não chega a 0,32 % de pessoas, em comparação com o Canadá que possui 20,13% de mão de obra estrangeira. Uma possibilidade de que as pessoas adentrem no mercado de trabalho é validar/reconhecer a formação profissional de diplomas obtidos em instituição de ensino estrangeira. Com uma política de revalidação e reconhecimento de diplomas estrangeiros o acesso ao mercado de trabalho e políticas de internacionalização de ensino superior são privilegiadas (BRASIL, 2016).

O atual cenário acerca da validação de diplomas, ocorre através do compilado de diversas normas estabelecidas entre leis, decretos e acordos internacionais firmados pelo Brasil que possibilitam a implementação da política de validação de diplomas estrangeiros. A validação de diplomas é uma demanda relevante que recai sobre o sistema de ensino brasileiro.

Para desenvolver as políticas de validação e reconhecimento de diplomas estrangeiros, além da legislação que implementa e estabelece as diretrizes do processo de validação, tem-se os atores participantes dessa política, sendo o Conselho Nacional de Educação, a CAPES, o SESu/MEC, as universidades e por fim, o requerente. São as universidades que executam a política de revalidação e reconhecimento e estabelecem parâmetros internos relativos ao processo de validação.

Muniz e Muniz (2017) mencionam a importância de determinadas políticas pois elas possibilitam a integração educacional do país, e ainda, podem se constituir como mecanismos para fortalecer esse processo e concretizar a “justiça social prevista no Tratado de Assunção”. Outra questão pertinente está em relação a esses estudantes que buscaram formação no estrangeiro como seria validado e reconhecido os diplomas para que possam ser considerados no Brasil.

Até 2016 a validação e reconhecimento acontecia diretamente na **universidade** pública ou privada. Desde que possuísse cursos *stricto sensu* na área de reconhecimento e validação. A partir da Portaria Normativa n. 22, instituída em dezembro de 2016, o Ministério da Educação implementou a plataforma Carolina Bori para gestão e execução destes processos de reconhecimento e validação.

As universidades habilitadas a realizar o reconhecimento e validação podem aderir a plataforma e fazem parte da lista de instituições. Além destes atores (requerente e universidade) a plataforma conta com a participação do Conselho Nacional de Educação, que dispõe sobre as normas referentes à validação e também analisa possíveis recursos; o Ministério da Educação que estabelece

sobre as orientações gerais e também administra a plataforma e ainda a CAPES que atua juntamente com as demais instituições para estabelecer regras gerais para validação. Atualmente a Plataforma conta com 173 instituições entre públicas e privadas que efetivam a validação e reconhecimento de diplomas estrangeiros (BRASIL, 2018).

É dada especial importância a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 determina que uma das finalidades da educação superior é “suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração (VENTURA; LINS, 2014).

É importante pontuar que o atual processo de revalidação defronta-se com inúmeras situações em que as práticas não permitem um tratamento adequado. Embora todos os procedimentos sejam adaptados para serem aplicados, uniformemente, caso a caso, são muitos aqueles em que a legislação anterior não oferecia abertura para que, em determinadas circunstâncias, particularidades fossem destacadas e insuficiências de regras ao menos constatadas. Assim, segundo registros de alguns processos de revalidação, a instituição revalidadora/reconhecidora, valendo-se da autonomia universitária, na maioria dos casos, encerrava o processo negando a revalidação ou incluindo o processo em trâmite de longa duração (BRASIL, 2020).

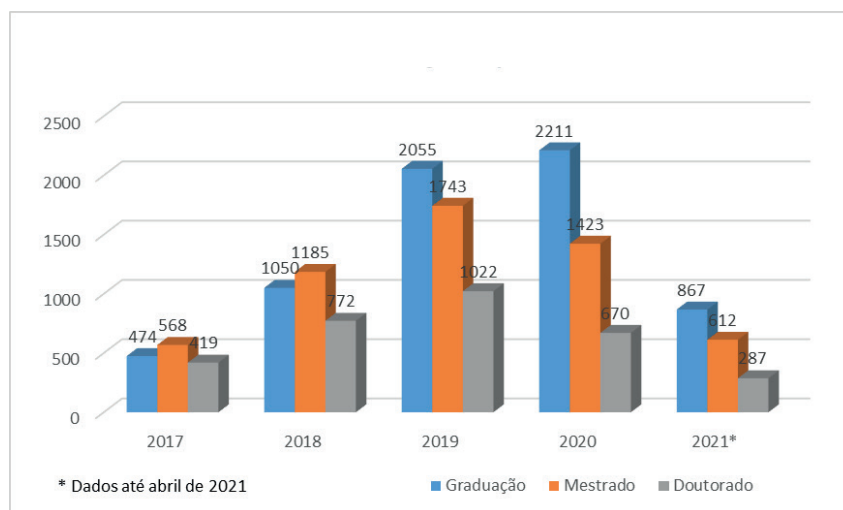
A validação e reconhecimento de diplomas é prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a qual menciona a atribuição das instituições de ensino superior sobre a validação de diplomas. Este tópico irá apresentar dados relativos aos processos de validação e reconhecimentos de diplomas estrangeiros, realizados através da Plataforma Carolina Bori. Os dados apresentados são relativos ao banco de dados disponibilizados no sítio virtual da Plataforma no período de 2016 até abril de 2021.

Em relação a revalidação, existem 107 universidades Públicas aptas, entre federais, estaduais e municipais, a realizarem revalidação de diplomas estrangeiros. Desse total, 71 instituições aderiram ao processo de revalidação de diplomas na plataforma Carolina Bori. Já a validação de diplomas, são 203 universidades aptas, entre públicas federais, estaduais, municipais e instituições privadas com e sem fins lucrativos. Desse total, 109 instituições aderiram ao processo de reconhecimento de diplomas na plataforma Carolina Bori (BRASIL, 2020). O que demonstra que a demanda para validação de diplomas estrangeiros é grande e quanto mais universidades aderentes à política nacional melhor seria

a resposta aos requerentes pois ampliaria a linha de pesquisa e atuação a serem disponibilizadas para a validação.

O gráfico 1, demonstra as solicitações por níveis que foram realizadas pela Plataforma no período de 2016 até abril de 2021. Percebe-se que a maior procura em validação e reconhecimento se detêm no nível de graduação, e, que a procura pela Plataforma está em crescimento, principalmente a partir do ano de 2020. Em relação ao nível de graduação, no ano de 2017 para 2018 houve um aumento de 221,50 %. Do ano 2018 para 2019 o aumento foi de 195,7 %.

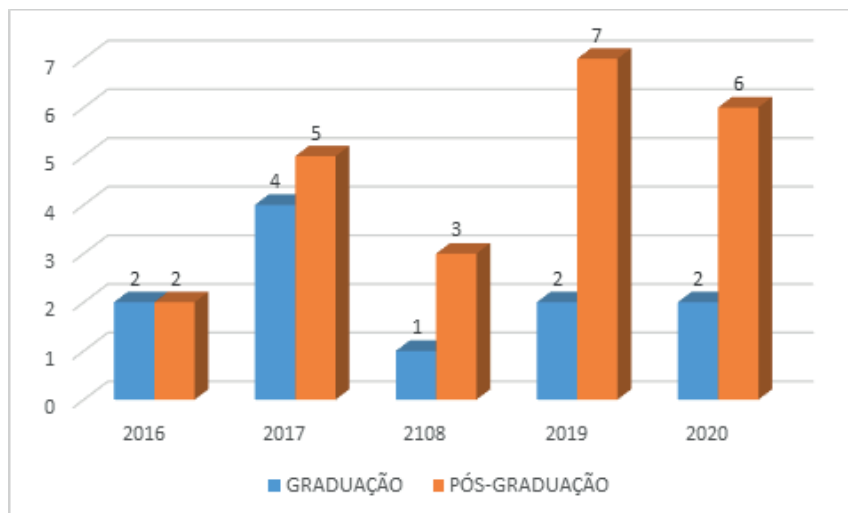
Gráfico 1: Número de solicitações por ano e nível



Fonte: o autor.

A Universidade Federal do Pampa e a Universidade Federal de Pelotas são instituições que aderiram a Plataforma Carolina Bori. Ambas instituições realizam validação e reconhecimento de diplomas estrangeiros. A Universidade Federal do Pampa (Unipampa), realizou no período do ano de 2016 até 2020, um total de 34 processos, sendo destes 11 de graduação e 23 de pós-graduação, conforme o Gráfico 2.

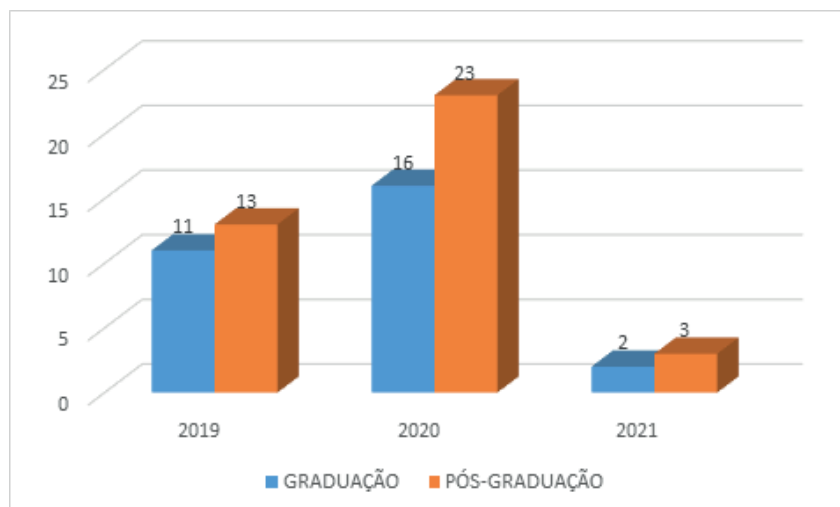
Gráfico 2: Total de Processos Finalizados UNIPAMPA



Fonte: o autor.

A Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), realizou no período de 2019 até 2021, um total de 68 processos, sendo destes 29 de graduação e 39 de pós-graduação, conforme o Gráfico 3.

Gráfico 3: Total de Processos Finalizados UFPEL



Fonte: o autor.

A principal demanda é em cursos de pós-graduação. As universidades UNI-PAMPA e UFPEL realizam validação e reconhecimento de diplomas estrangeiros desde antes de se estabelecer a política pública educacional Plataforma Carolina Bori, entretanto, a Plataforma possibilitou melhor gerenciamento de dados e informações. Dessa forma, percebe-se que dentro do contexto nacional a UNIPAMPA e UFPEL no período de 2016 até 2021, corresponderam a aproximadamente 1 % da demanda nacional.

Esta porcentagem demonstra a competência que universidades em área de fronteira podem desempenhar e seguem auxiliando requerentes de todo o país a realizarem a validação dos seus diplomas, possibilitando que ocorra a interiorização e democratização do ensino superior em cidades faixas de fronteira.

A política nacional instituída pela ferramenta da plataforma, possibilitou aos estudantes que buscassem a validação de seus diplomas com facilidade de acesso à universidade e conseqüentemente simplificar o processo de validação, permitindo a mediação entre universidade e requerente. Ademais, resta ressaltar a importância do fomento à investimento neste tipo de política, a fim de que, quanto mais universidades aderirem à Plataforma, maior será a capacidade de avaliação, rapidez, gestão e fluxo dos processos de validação e reconhecimento de diplomas estrangeiros.

O objetivo do governo ao institucionalizar a validação de diplomas estrangeiros é buscar maior uniformização nos processos de validação para que as universidades tratem a revalidação e reconhecimento de forma equânime, a ideia é que a política nacional discuta os processos para que se instaure uma diretriz nacional. Além disso, é um tema relevante pois as pessoas que terão seus diplomas habilitados estarão trabalhando no país.

Considerações Finais

A partir da revisão de literatura sobre temáticas que viemos nos debruçando nos últimos meses, como conceitos de universidades, cidades, recursos territoriais, patrimônio territorial, políticas públicas e desenvolvimento territorial, e inovação social e atratividade, esta sendo de vital importância para um melhor conhecimento e aporte teórico-metodológico sobre assuntos estratégicos para pensar a governança e o desenvolvimento territorial fronteiriço a partir das universidades regionais.

Quadro 4: Quadro síntese com conceitos sobre universidades, recursos territoriais, patrimônio territorial, políticas públicas, desenvolvimento e inovação territorial a partir da revisão de literatura do estudo

Ações territoriais	Conceitos a partir da revisão de Literatura
universidades e cidades	Conceito: O conceito de universidade aqui utilizado vai primar pelo modelo funcional, onde as IES devem atender o Estado. Uma agência para prestar serviços. Linha de montagem para o chamado homem do sistema. Universidade como elemento cultural e social da cidade. Universidade como vetor de desenvolvimento local/regional/nacional. universidades e integração regional. Universidade e modelos híbridos. Possuem função urbana. Geração de emprego e dinamização do comércio local. Transferência de tecnologia e desenvolvimento econômico. Compromisso dos saberes universitários com as problemáticas locais. Construção de realidade social a partir da geração e transmissão de conhecimento. Edutrópolis (redes educacionais) e Tecnópolis (concentração territorial da inovação).
Recursos Territoriais	Conceito: Redes territoriais. Nova figura no desenvolvimento depende de uma intencionalidade de atores e das ideologias do território. Territórios de conhecimento. Recurso não apenas como material mas como ideal. Recurso potencial/recurso realizado. Recursos para além do comercial (patrimonial, ambiental, cultural e social). Diferenças territoriais. Atuação em limites não pré-estabelecidos. Envolvimento entorno de construção do recurso. Compromissos territorial. Reconhecimento e valorização das capacidades acadêmicas e profissionais. Governança de políticas públicas e territoriais. Concebido para o coletivo. Articulação com o passado com o futuro. Potencialidades através de uma tripla proximidade, geográfica, organizacional e institucional. Características do RT: especificidade, potencialidade, visibilidade e renovabilidade). Diálogos entre os atores
Patrimônio territorial	Conceito: Densidade institucional e memória. Atratividade territorial.
Políticas Públicas e Desenvolvimento territorial	Conceito: Participação ativa e não de políticos. Coleta de processos ou ações emanadas dos atores. Questões organizacionais. Densidade das relações dos atores com interesses diversos (empresas e instituições de pesquisa).
Inovação social e atratividade	Conceito: Políticas de atratividade. Empresas. Trabalhadores inovadores. Políticas de capacitação. Capacidade de inovação. Nova concepção das relações sociais em novas práticas sociais. Inovação e contexto social. Capacidades diferenciadas dos territórios.

Fonte: o autor, com base na revisão de literatura do artigo.

A partir dos conceitos expostos no quadro acima destaca-se num primeiro momento como as ações educacionais realizadas pelas universidades e Institutos de formação das cidades gêmeas de São Borja-Brasil e San Tomé-Argentina vem se articulando e contribuindo para os processos de identificação e planejamento dos recursos territoriais regionais.

Em relação ao conceito de universidades destaca-se que as instituições educativas da fronteira por muitas vezes se adequam ao modelo funcional, pois vem contribuindo e cooperando em ações diplomáticas, estudos técnicos e parcerias com órgãos governamentais, além de vir capacitando servidores públicos centrais para a devidas instituições em escalas municipais, estaduais e federais.

O caráter sociocultural também se faz presente nas instituições fronteiriças, visto que observa-se muitas ações de pesquisa, ensino e extensão que vem se

preocupando em estudar, compreender e propor políticas que melhor aproximem as universidades e institutos das realidades sociais, culturais, econômicas e políticas regionais.

Como exemplo destas ações destaca-se o alto número de publicações que enfatizam sobre a importância histórica e cultural das Reduções Jesuítico-Guaranis (Reduções de San Tomé e São Francisco de Borja), sobre a cultura ribeirinha e relações com o rio Uruguai, contrabando, crenças profanas e sagradas, audiovisual regional, eventos acadêmicos e culturais em espaços públicos regionais. Tal aproximação das instituições educacionais das questões socioculturais regionais, vem despertando processos de construção das realidades sociais a partir da geração e transmissão de conhecimento acadêmico.

Outro ponto que constantemente vem constando nas publicações acadêmicas e nas ações técnicas regionais, como vem sendo o caso do Comitê de Integração Fronteiriça São Borja-Brasil/San Tomé-Argentina, é a aderência das temáticas com as questões referentes aos processos de desenvolvimento local/regional e nacional. Os cursos sediados na fronteira vem abrindo campo de atuação nas políticas públicas para o desenvolvimento regional em espaços de fronteira e suas relações com atores sociais, políticos, atores do mercado, educacionais, comunicacionais, na saúde, atores do direito, entre outros. A função urbana das ações vem prevalecendo, no entanto observa-se produções acadêmicas focadas na agricultura familiar e na agroindústria regional. Constantemente também entra em cena estudos quantitativos que procuram enfatizar sobre as contrapartidas econômicas destas instituições universitárias na geração de emprego, renda e no PIB local.

No que toca à relação das universidades com os recursos territoriais regionais destaca-se que nesta análise preliminar das produções científicas analisadas e das ações realizadas pelo CIF, observa-se ideias inovadoras que para além de pensar o território fronteiriço centralizado nas questões agropecuária.

Tais ações e reflexões demonstram a intencionalidades dos atores acadêmicos em instigar a reflexão, proposição de ideias e a realização de ações técnicas visando um desenvolvimento social nas suas múltiplas frentes, como (assistência social, políticas culturais, políticas educacionais, Gênero, integração regional fronteiriça, planejamento e desenvolvimento regional, cultura regional, sustentabilidade, agricultura familiar, história social regional, educação ambiental, comunicação e indústria criativa, comunicação e comunidade, direitos sociais, entre outros).

Nesta lógica os recursos territoriais locais e regionais vem sendo pensados não apenas através de sua materialidade, mas também enquanto geradores de

ideias e consequentemente trazendo subsídios para a proposição de políticas públicas em suas diversas setorialidades. Seguindo nesta linha, um avanço a se dar nesta relação universidades e recursos territoriais fronteiriços, se deve na melhor otimização e inserção na agenda política regional dos recursos territoriais potenciais que vem sendo estudados, planejados e implementados de forma descentralizadas, para que os mesmos possam trazer novas possibilidades de inovação nos processos de desenvolvimento territorial que não exclua o que já vem dando certo, como os recursos territoriais do setor primário, mas que traga novas frentes e dinâmicas socioeconômicas para a região.

Em relação aos processos ideológicos que envolvem as ações das universidades as mesmas vem propondo ações com base comunitária que instigam a participação de diversos setores da comunidade regional, trazendo um contraponto ao histórico modelo socioeconômico e *modus operandi* implementado pós o final das Reduções Jesuítico-Guaranis na região platina com o Tratado de Madri (1750), onde se implementa um modelo econômico privado e individualista que perdura até hoje nos processos socioprodutivos regionais.

Sendo assim, cabe destacar o compromisso territorial das universidades e institutos de formação da fronteira São Borja-Brasil e San Tomé-Argentina para com as comunidades das cidades gêmeas em estudo. No entanto, apesar de todos os esforços referentes aos processos de pesquisa, ensino e extensão comunitária das instituições e suas buscas de contribuir com novas ideias, na formação de atores capacitados para gerir e melhor planejar os recursos territoriais regionais, ainda percebe-se a necessidade de um maior reconhecimento e valorização das capacidades acadêmicas e profissionais instaladas na fronteira.

Portanto, para finalizar estas análises preliminares de pesquisa cabe enfatizar que para uma melhor governança da políticas públicas e territoriais desta região fronteiriça, urge a necessidade de uma aglutinação emergente das densidades institucionais instaladas nos territórios,⁵ que possibilite a identificação, planejamento e implementação de recursos territoriais potenciais primando pela proximidade geográfica, organizacional e institucional e também levando em consideração as principais características dos recursos territoriais, que são: especificidade,

⁵ Cabe destacar que as universidades e Institutos de formação regionais vem nos últimos anos realizando acordos de cooperação bilaterais e suprainstitucionais, que vem contribuindo para a formação de redes acadêmicas, como é o caso da Red Repeme – Red de Pesquisa, ensino e extensão do Mercosul e Acordo de cooperação entre as Instituições (Facultad de Derecho, Ciencias Sociales y Políticas da UNNE – Universidad Nacional del Nordest Argentino (Extensión Áulica de San Tomé) e os cursos de Direito, Ciências Sociais – Ciência Política e Mestrado em Políticas Públicas da Unipampa, *campus* São Borja.

potencialidade, visibilidade e renovabilidade,⁶ que articule elementos do passado com elementos do futuro.

Referências

CATTANI, Afrânio Mendes; CASTRO, Rita de Cássia de. O Papel dos modelos Universitários na Integração da América Latina. In: SUZUKI, Júlio César. CASTRO, Rita de Cássia Marques Lima de; MORAES, Rosana da Silva. **Identidades e Políticas Educacionais na América Latina – Desafios para a Integração Regional** [recurso eletrônico]. São Paulo: FFLCH/USP, 2020.

CAPES. Web Qualis. Brasília: 2022.

CNPQ. Plataforma Lattes. Brasília: 2022.

DRÈZE, J.; DEBELLE J. Concepções da Universidade. Tradução: Francisco de Assis Garcia; Celina Fontenele Garcia. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1983. Tradução de Conceptions de l'Université.

GAETE, Ricardo Quezada. Relación de la universidad con la ciudad. Un estudio de caso. **Revista de Ciencias Sociales**, v. 21, n. 2, pp. 275-287, abr.-jun., 2015.

GEORGE, P. **Os métodos da geografia**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.

GUILLEMOT, Lionel. **L'université dans la ville: l'exemple d'Exeter**. Norois, 1993. Poitiers, t. 40, n. 160, p. 633-641.

MARCANO, Frank. Universidad y Ciudad. **Revista Bitácora Urbano Territorial**, Bogotá (Colombia), v. 18, n. 1, p. 76-82, 2011.

Miralles-Guasch, Carme (2010). De universidad-*campus*, aislada y suburbana, a polo metropolitano del conocimiento. El caso de la Universitat Autònoma de Barcelona. **Revista Scripta Nova**, Barcelona, v. 14, n. 319, p. 310-322. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-319.htm>. Acesso em: 31 maio 2012.

O'MARA, Margaret. Beyond town and gown: university economic engagement and the legacy of the urban crisis. **The Journal of Technology Transfer**, New York, v. 37, n. 2, p.1-17, 2012.

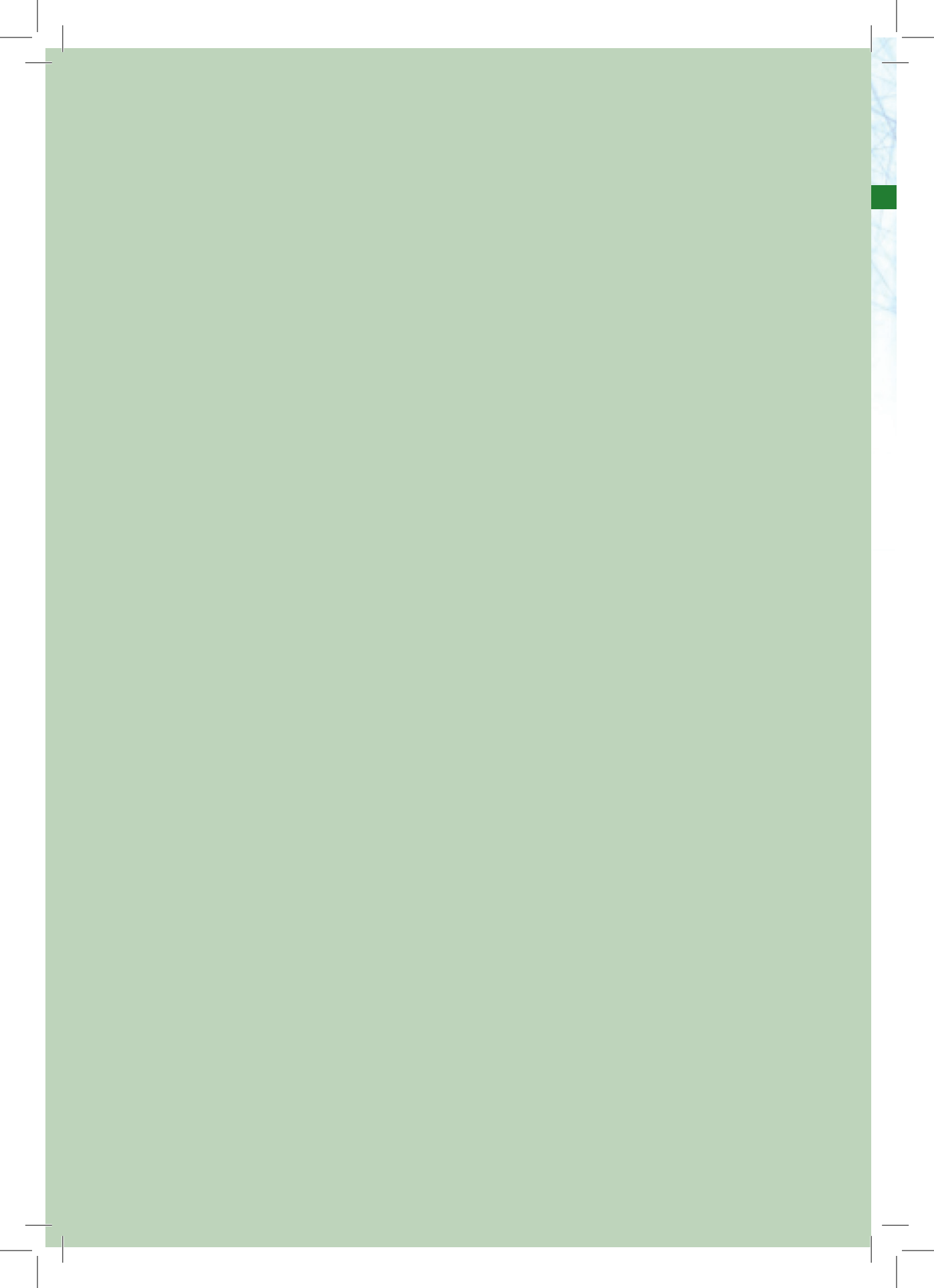
PECQUEUR, Bernard; COLLETIS, Gabriel. Révélation des ressources spécifiques territoriales et inégalités de développement: le rôle de la proximité géographique. **Revue d'Économie Régionale & Urbaine**, 2018- n. 5-6.

⁶ A partir do levantamento desta grande produção bibliográfica da Unipampa e futuramente das outras instituições de educação superior e técnicas da região se tem uma série de dados quantitativos e qualitativos para melhor compreender as especificidades e potencialidades dos recursos territoriais fronteiriços, assim como vem gerando uma grande visibilidade para os mesmos visto que a difusão do conhecimento das produções levantadas vem se dando a nível local, regional, nacional e internacional, demonstrando que é possível renovar os pensamentos, ideais e políticas territoriais das cidades gêmeas de São Borja-Brasil e San Tomé-Argentina.

PECQUEUR, Bernard. GLON, Erick. Développement et territoires : une question d'environnement et de ressources territoriales ? Territory in movement. **Journal of geography and planning**, n. 1, 2006.

UNIPAMPA. **Portal dos cursos do campus São Borja**. São Borja: s.n. 2022.

WOLFF, R. P. **O ideal da universidade**. São Paulo: EdUNESP, 1993.



REFLEXÕES ACERCA DO RELATIVISMO CULTURAL E AS COMUNIDADES TRADICIONAIS RIBEIRINHAS

Daniele Bonapace dos Santos Lencina¹
Jaqueline Carvalho Quadrado²

RESUMO: Este trabalho analisa alguns elementos concernentes às Políticas Públicas voltadas às comunidades tradicionais ribeirinhas, atores sociais distintos e advindos do processo de formação social da região Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul e das encostas do Rio Uruguai, que possuem traços muito singulares em relação às demais regiões. Povos tradicionais que muitas vezes encontram dificuldades por terem na zona ribeirinha a principal forma de subsistência, devido a diversos problemas, tais como, períodos longos de estiagem, períodos de cheias do rio e carência de Políticas Públicas. Buscando instigar reflexões acerca das peculiaridades identitárias destas comunidades e questões que envolvem aspectos acerca do relativismo cultural. Para isso foi realizada uma síntese de alguns dados pré-existentes através de uma revisão bibliográfica sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE: Ribeirinhos; Povos Tradicionais; Vulnerabilidade; Relativismo Cultural.

¹ Mestranda em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa, *campus* São Borja, Especialista em Políticas Públicas pela Faculdade São Braz, Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais - Direto, pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Pesquisa sobre Análise de Programas, Projetos e Políticas Governamentais. Correio eletrônico: danielebonapace@hotmail.com.

² Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Bacharel em Serviço Social pela Universidade Católica de Pelotas, Professora do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, pela Universidade Federal do Pampa, *campus* São Borja. Pesquisa sobre Análise de Programas, Projetos e Políticas Governamentais. Correio eletrônico: jaquelinequadrado@unipampa.edu.br.

Introdução

Este artigo visa a elucidar a realidade vivenciada pelas comunidades tradicionais ribeirinhas da Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul, através de uma análise da atual conjuntura, assim como de uma revisão sistemática da literatura.

Após analisar os efeitos das últimas cheias do Rio Uruguai na Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul, se fez clara a necessidade de desenvolver esta pesquisa através de uma revisão bibliográfica e buscar através de pesquisas já existentes, perspectivas e uma nova visão quanto à condição de vida para as pessoas atingidas, de forma que seja possível identificar qual o tipo de política pública mais adequada para amenizar os momentos de fragilidade e vulnerabilidade.

Essa análise permite uma sistematização desses temas, fornecendo as implicações destes estudos para as novas necessidades científicas. Além disso, é possível analisar também os pontos de vista metodológicos, a fim de que novos aspectos teóricos emergam e auxiliem na compreensão da realidade.

Considerando isso, essa revisão buscou elementos para compreender e discutir a necessidade de políticas públicas voltadas exclusivamente às comunidades ribeirinhas que hoje, geralmente, são usuárias das mesmas políticas que o restante da comunidade, ficando evidente que suas peculiaridades históricas e culturais nem sempre são atendidas. A pesquisa teve como base os artigos e teses encontrados através de uma busca sistematizada nas plataformas Scopus/Capes.

Foi possível verificarmos que nas últimas décadas a sociedade em geral desenvolveu-se na urbanização, trazendo com isso uma série de benefícios, tais como seu desenvolvimento econômico, a integração social e cultural. Porém, a falta de planejamento estratégico e controle social também podem causar situações desafiadoras para a administração pública e ainda comprometer a dignidade das pessoas, principalmente as de menor poder econômico.

Faz-se necessário então discutirmos as atuais condições de vida da comunidade ribeirinha da região de fronteira e levantarmos uma reflexão acerca das Políticas Públicas voltadas a ela. Para isso, mostra-se necessário também fazermos o levantamento de algumas correntes teóricas que discutem essa temática.

Ao longo de muitas décadas o conceito de Políticas Públicas foi se ressignificando e a definição trazida por (DYE, 1984) é extremamente relevante quando abordamos temas como o que este trabalho se propõe quanto ao que seria uma

Política Pública voltada a comunidades ribeirinhas, DYE diz que é aquilo que “o governo escolhe fazer ou não fazer”. Esta definição encontra fundamento no artigo de (BACHRACHIB; BARATAZ, 1962), publicado na *American Science Review*, e intitulado de *Two Faces of Power*. O artigo mostra que a decisão do governo de “não se fazer” algo mediante uma determinada situação, pode ser enxergada como uma forma de fazer Políticas Públicas.

É possível entender como Políticas Públicas uma discussão ou uma prática de ações relacionadas a um caso ou conteúdo, concreto ou simbólico, de decisões reconhecidas como políticas, ou seja, um campo de construção e de tomada de decisões. Diferentemente do que se pode pensar, apontar as Políticas Públicas como uma diretriz de enfrentamento de um problema, nem sempre transforma uma questão em um problema, apenas fomenta a solução do mesmo.

Podemos observar que algumas administrações públicas até tentam construir casas populares, vilas, etc. Mas a maioria dos moradores da zona ribeirinha acaba vendendo estas casas e voltando a morar à beira dos rios. O que nos faz pensar que retirá-los definitivamente dessas áreas é algo muito complexo e nem sempre viável a administração pública.

Muitas pessoas que moram na zona ribeirinha ou encosta do Rio Uruguai, sobrevivem dali mesmo, seja da pesca ou da lenha. Então, o desalojamento e reassentamento de muitas dessas famílias torna-se complexo e exige uma maior reflexão sobre o assunto, pois o que se percebe é que muitas destas pessoas não desejam deixar suas casas, seus vizinhos de anos, muito menos sua fonte de renda, o que acaba dificultando o trabalho da Defesa Civil e da administração pública. Como afirma (VELHO, 2002), quando lidamos com pesquisas no universo urbano, temos a necessidade de considerar este como uma sociedade “complexa”, possuidora de características heterogêneas.

E essa complexidade é verdadeira, pois se percebe que a tendência dessas pessoas é geralmente retornar para a zona de risco, ainda que sujeitas a novas enchentes, reafirmando o que (KOWARICK, 2009) enfatiza como a marca dessas pessoas, o “Viver em Risco”, sob as circunstâncias da vulnerabilidade social.

Pretende-se ainda identificar e compreender as particularidades das comunidades tradicionais ribeirinhas, problematizando alguns conceitos, como vulnerabilidade, risco e enchentes, a fim de caracterizar esse território. Essa reflexão ainda nos possibilitará traçar uma perspectiva mais adequada acerca do relativismo cultural existente neste caso, já que cada traço cultural deve ser estudado no contexto da cultura a que pertence. Para isso, é necessário imergir na cultura em questão para captar o exato sentido que a organiza.

1 As Comunidades Tradicionais Ribeirinhas e a Teoria do Relativismo Cultural

O conceito de Povos Tradicionais têm impactado ao longo do tempo as Políticas Públicas contemporâneas, essa conceituação se deu por meio de relevantes contribuições, tanto do mundo acadêmico como de movimentos sociais. Mas só após um amplo processo de debates, que contou com a participação do Comitê de Povos e Comunidades Tradicionais instituído em 2005, gerou-se um produto final que foi publicizado por meio do Decreto 6040/2007 onde diz que:

Povos e Comunidades Tradicionais são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (Decreto 6040/2007).

As comunidades ribeirinhas desenvolvem suas práticas diárias do cotidiano voltadas à subsistência de sua família, não demonstrando grande preocupação acerca da acumulação de bens materiais, a grande maioria busca apenas a sua subsistência, e usam do trabalho informal para isso (PINTO, 2015).

Quem vive nessas comunidades depende tanto da terra quanto da água para seu sustento, que é baseado na pesca, na caça, na criação de pequenos animais, na extração e comércio de lenhas, todas estas atividades dependem muito do ciclo da natureza, pois é este que dita quando pescar, plantar e colher, em momentos de cheias ou enchente, por exemplo, grande parte de suas atividades ficam prejudicadas. Essa ambiguidade pode ser vista como o “viver da água e fugir das águas”, pois a água ao mesmo tempo em que é sustento, também pode se tornar motivo de perdas, medo, riscos e vulnerabilidades.

Faz-se necessário discutirmos as atuais condições de vida das comunidades tradicionais ribeirinhas e levantarmos uma reflexão acerca das Políticas Públicas voltadas a elas, como acesso à saúde, trabalho e moradia digna. A maioria dos ribeirinhos possuem casas de madeira, popularmente conhecidas como “volantes”, que são residências construídas sobre postes de madeira e adaptadas para os momentos de cheias, de maneira que facilite a locomoção dessas comunidades que historicamente já residiam naquele local, pois o processo de formação

territorial da região surgiu nas proximidades do Rio Uruguai, seja pela facilidade de acesso fluvial ou pelo comércio existente na época.

Para amenizar tais problemas é necessária a aplicação de medidas estruturais e não estruturais. Bertonie e Tucci (2003, p. 63) reafirmam tal ideia quando colocam que: “O controle da inundação é obtida por um conjunto de medidas estruturais e não estruturais, permitindo a população ribeirinha minimizarem suas perdas e manter uma convivência harmônica com o rio.”

Medidas estruturais requerem mudanças de fato, principalmente nas estruturas físicas dos rios e de seus entornos. Essas medidas abrangem as obras de engenharia a serem realizadas para amenizar o problema. Já as medidas não estruturais estão ligadas aos procedimentos burocráticos como leis de preservação, monitoramento, delimitação de áreas ocupáveis e políticas públicas de assistência aos atingidos e remoção para locais seguros e dignos.

As medidas não estruturais nesses casos defendem na sua concepção a melhor convivência da população com situações que envolvam fenômenos como as enchentes. Para que as medidas não estruturais se tornem, de fato eficazes, a participação conjunta entre o poder público e a comunidade local é fundamental, de modo que garanta uma convivência mais harmoniosa sem tantas perdas e prejuízos, além de serem mais céleres de serem implantadas.

Percebe-se aqui a necessidade de também nos debruçarmos sobre o conceito de relativismo cultural, de forma que nos permita refletir sobre suas particularidades. Relativismo refere-se a situações em que não há uma verdade absoluta, nem no âmbito moral e no campo cultural, propondo uma abordagem cultural e moral sem julgamentos pré-concebidos. A cultura por sua vez pode ser entendida como o conjunto de elementos materiais ou imateriais que pertencem a uma mesma comunidade, como artes, costumes e tradições de um povo.

Assim sendo, o relativismo cultural propõe o entendimento de povos e culturas diferentes através de suas próprias crenças, buscando compreender certos comportamentos de acordo com a dinâmica social daquela população. Ou seja, ninguém teria o direito a emitir juízos de valores sobre essas práticas e classificá-las como imorais ou morais, certas ou erradas. O filósofo e historiador alemão Oswald Spengler (1880-1936) resume muito bem esta ideia quando fala que “Toda cultura tem seu próprio critério, no qual começa e termina sua validade. Não existe moral universal de nenhuma natureza”.

O relativismo cultural foi uma reação à escola positivista criada por Auguste Comte, à história humana foi então defendida como um caminho contínuo ao progresso científico, aos moldes europeus, onde os povos que não estivessem

no mesmo estágio que a Europa Ocidental eram julgados inferiores. Por isso, as noções como “culturas superiores”, “culturas inferiores” e “evolucionismo” são rejeitadas pelos relativistas culturais.

É importante considerarmos que um povo, ou sociedade, não necessita atingir o mesmo padrão de desenvolvimento que outro para ser “melhor” nem “pior”. Assim, não se pode julgar uma cultura diferente como “inferior” apenas porque não é parecida com a de quem avalia. Da mesma forma, a ideia positivista que uma sociedade está em permanente mudança e nega o progresso moral deve ser afastada. RACHELS (2013) diz que “Há um ponto geral aqui, a saber, que existem algumas regras morais que todas as sociedades têm que adotar porque tais regras são necessárias para que a sociedade exista”.

Vale lembrarmos que o relativismo cultural é bastante criticado por sua própria contradição interna, já que vários argumentos usados para sustentar esta teoria como os apelos à tradição, do tipo “*sempre foi assim*” pode ser um argumento falho, ou um raciocínio que parece lógico e verdadeiro, porém falso. Contudo, é preciso atentarmos para o que é realmente um costume e o que é excessivo.

2 O Que Diz a Literatura

Quanto à definição de comunidades ribeirinhas como população tradicional podemos perceber que a mesma nos remete aos conceitos e elementos do campo dos direitos consuetudinários, que vislumbram a ideia de que a presença de um indivíduo ou comunidade em um determinado território por longo tempo pode gerar direitos àqueles que ali vivem e que o modo de vida é marcado por diferenças.

Conforme (SILVA *et al.*, 2013):

O termo ribeirinho, não se refere ao simples fato de alguém morar às margens de um rio ou igarapé, mas se refere a uma população que possui um modo de vida peculiar, que a diferencia das demais populações do meio rural ou urbano, possuindo uma dinâmica marcada pela presença do rio, o qual não é apenas um elemento do cenário ou da paisagem, mas algo constitutivo do modo de ser e de viver. (SILVA *et al.*, 2013, p. 09).

Conhecer e aplicar a legislação ambiental não é suficiente. Diante da morosidade de ações públicas para minimizar as consequências deixadas pelas enchentes é necessário mudarmos as estratégicas, ou seja, ao invés de somente amenizar e remediar as consequências desses desastres, investir também no estudo e prevenção desses fenômenos de forma estratégica.

Porém, o processo de remoção populacional definitivo dos moradores de zonas ribeirinhas, que envolve reassentamento em espaços distintos da sua origem, exibe características singulares. Rebouças (2000) diz que “O deslocamento, apesar de ser movido por um objetivo planejado, traz consigo um elemento de imprevisibilidade quanto ao destino e a forma do novo universo de relações sociais.”

Ou seja, aqueles moradores das zonas atingidas que são obrigados a abandonar a beira do rio também podem exercer a recusa do reassentamento em vilas ou lotes. Aqui se faz necessário uma política de moradia que os possibilite afastar-se de sua zona, somente em casos de risco de enchentes. Neste sentido, ainda Rebouças (2000, p. 28) destaca que: “essas comunidades, se veem diante de uma mudança brusca em seu modo de vida, desencadeada pela transferência definitiva da residência”.

Esta ideia vai de encontro ao que diz Marta Arretche (2001, p. 9) quando sugere que ao analisarmos uma política pública devemos fazer avaliações “menos ingênuas”. Segundo a autora, para o avaliador “é fundamental ter em mente que a implementação modificará o desenho original das políticas, pois esta ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação, mais do que isto, devemos levar em conta que os implementadores é que fazem a política, e a fazem segundo suas próprias referências”.

Conclusão

É possível percebermos que para uma região ser capaz de criar e gerenciar Políticas Públicas de qualidade é necessário, mais dos recursos financeiros, mas um planejamento a longo prazo onde os atores políticos possam definir objetivos e o melhor caminho para alcançá-los. Assim, a elaboração e execução das Políticas Públicas tornam-se menos complexas permitindo uma integração entre elas.

Em situações de calamidade espera-se ações de um Estado que durante o ano todo se coloca como agente do capital, essa relação desencadeia nada mais do que o próprio cenário de desastre, como um constante ciclo de produção de desastre e de gestão da crise gerada pelo desastre.

Quando afirmamos que os desastres são naturais, evitamos um questionamento mais aprofundado sobre o processo social e histórico onde se desenrolam as dinâmicas socioespaciais de urbanização, priorizando a assistência pontual em emergências e calamidades, voltados apenas para as respostas e assistencialismo pós-desastre, prioritariamente conduzidos pelo Estado. Pois, se as causas dos desastres são naturais, não haveria como evitá-los. E a culpa será sempre das chuvas.

Os momentos de inundações, assim como as comunidades tradicionais ribeirinhas sempre estiveram presentes na história da região de fronteira, que por diversos motivos, já mencionados, desenvolveu-se às margens do Rio Uruguai. Assim, as ações do estado, necessitam utilizar como instrumento de intervenção algumas estratégias que contemplem conceitos éticos e morais que abordem temas essenciais ao cotidiano ribeirinho, como o desemprego e preservação do meio ambiente, convivência familiar entre outros. Evitando assim a perda da coesão social e dos vínculos sócio afetivos causados pela desterritorialização.

Para traçar essas estratégias de ações voltadas para a comunidade tradicional ribeirinha é necessário considerar a territorialidade, no sentido de fazer com que as Políticas Públicas se efetivem, mesmo com toda dificuldade relacionada ao aspecto territorial e histórico, bem como as peculiaridades inerentes ao relativismo cultural. Lembrando que há sempre aqueles que são ainda mais afetados e esses geralmente são os de menor poder econômico, já colocados em situação de fragilidade por reiteradas vezes por um sistema que já os oprime de diversas formas.

Percebe-se assim, que a forma como os momentos de crises vêm sendo interpretados na região ao longo do tempo também contribuem para o problema. Muitas das práticas dos meios técnico e operacional firmam seus pilares em discursos tradicionais, muitas vezes mecânicos, que tratam a gestão dessas crises, muitas vezes, a partir das características das habitações e a forma como estas foram sendo construídas e a localização em que se encontram. Quando a relevância está muito mais nas condições socioeconômicas que determinam cada tipo de residência, cada local “escolhido”. Obviamente as áreas ambientalmente mais seguras são também mais caras e menos acessíveis.

Referências

ARRETCHE, M. T. da S. **Avaliação de políticas públicas é objeto de pesquisa**. Disponível em: <http://www.comciencia.br/dossies-1-72/entrevistas/ppublicas/arretche.htm>. Acesso em: 06 jan. 2021.

BACHRACHIB, P.; BARATAZ, M. S. Two Faces of Power. **American Science Review**, n. 56, 1962.

BERTONI, Juan Carlos; TUCCI, Carlos E.M. (org.). **Inundações urbanas na América do Sul**. Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2003. Disponível em: <https://www.cepal.org/samtac/noticias/documentosdetrabajo/5/23335/inbr02803.pdf> Acesso em: 06 jan. 2021.

- BEZERRA, Juliana: **Relativismo Cultural. Toda Matéria**, 2019. Disponível em: <https://www.todamateria.com.br/relativismo-cultural/>. Acesso em: 13 jan. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília (DF): Senado, 1998.
- BRASIL. **Lei n. 10.257/2001**. Estatuto da Cidade. Brasília (DF): Senado, 2001.
- CAMPOS, N.; SOUSA, R. O. **Planos de bacias hidrográficas. Gestão das Águas: princípios e práticas**. 2. ed. Porto Alegre: ABR.H 2003. p. 57-68.
- DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: N. J.: Prentice Hall, 1984.
- KOWARICK, L. **Viver em Risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano**. Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP, 2009.
- PINTO, M. **A Identidade socioterritorial Missioneira na cidade histórica de São Borja (RS): as hegemonias de poder sobre uma identidade tradicional enraizada entre antigas reduções Jesuítico-Guarani**. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, UFRGS. Porto Alegre, 2015.
- RACHELS, James; RACHELS, Stuart. **Os elementos da filosofia moral**. [S.l.]: AMGH, 2013.
- REBOUÇAS, Lidia Marcelino. **O planejado e o vivido**. O reassentamento de famílias ribeirinhas no Pontal do Paranapanema. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.
- Reimpressão 2014. **Tipificação Nacional De Serviços Socioassistenciais**. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: jul 2022.

