



MARIA LAÍS DOS SANTOS LEITE  
GEOVANE GESTEIRA SALES TORRES  
ORGANIZADORAS

# POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA: CONCEITOS E PRÁTICAS



Uniedusul



**MARIA LAÍS DOS SANTOS LEITE  
GEOVANE GESTEIRA SALES TORRES**  
ORGANIZADORAS

# **POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA: CONCEITOS E PRÁTICAS**



Uniedusul

2022 Uniedusul Editora  
Editora-chefe: Welington Junior Jorge  
Copyright autores  
Diagramação e Edição de Arte: Uniedusul Editora

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)**

P769 Políticas públicas na América Latina [livro eletrônico] : conceitos e práticas / Organizadoras Maria Laís dos Santos Leite, Geovane Gesteira Sales Torres. – Maringá, PR: Uniedusul, 2022.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5418-015-3

1. Ciência política. 2. Políticas públicas – América Latina.  
3. Direitos humanos. I. Leite, Maria Laís dos Santos. II. Torres,  
Geovane Gesteira Sales.

CDD 338.98

**Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422**

doi: 10.51324/54180153

O conteúdo do e-book e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

# Apresentação

Este livro, intitulado “Políticas Públicas na América Latina: conceitos e práticas”, foi gestado em um contexto desafiador no âmbito das políticas públicas e da democracia do nosso país, com reverberações globais e locais, especialmente na América Latina. Esta região do globo, em virtude do colonialismo e colonialidades modernas, enfrenta inúmeros problemas públicos construídos historicamente e que, não raras às vezes, são vilipendiados pelo Estado, mesmo no contexto hodierno quando os direitos humanos são postos como bases da constituição dos Estados modernos, bem como destacam Carlos Walter Porto-Gonçalves e Pedro de Araújo Quental.

A obra acolheu sete trabalhos de autores(as) de distintas áreas do conhecimento e Instituições de Ensino Superior que pesquisam/ atuam no campo das políticas públicas. Os capítulos são provenientes de pesquisas teóricas, documentais e/ou baseadas em análises de casos sobre políticas públicas nos campos da psicologia, gestão pública, ciência e tecnologia, direito e turismo. Estimou-se, no ato de proposição desta obra, o desejo pelo acolhimento de trabalhos que valorizam a produção epistemológica nacional e latino-americana sobre o campo/tema e de análises interseccionais.

Considerando-se os graves problemas públicos latino-americanos advindos das históricas desigualdades sociais geradas em virtude de questões como classe, raça, gênero, sexualidade e religião, o conceito de interseccionalidade se faz fundamental à reflexão sobre a busca coletiva pela resolução de problemas de pública relevância. Diante disso, primou-se por produções que tratam sobre os marcadores sociais da diferença.

O livro está organizado em três eixos: Políticas Públicas e Educação; Gestão Pública e Bem-Estar Social; e Interdisciplinaridade dos Direitos Humanos.

O primeiro eixo intitulado **Políticas Públicas e Educação** reúne os trabalhos: **Políticas públicas para a promoção de direitos humanos: uma análise das ações para a educação básica no Brasil**, de Hannah Guimarães Barbosa e Suely Salgueiro Chacon, bem como o capítulo **Ciência aberta no Brasil: contribuições dos repositórios**

**eletrônicos para a difusão do conhecimento científico** de Alice Andrade Antunes e Maria Laís dos Santos Leite.

O artigo de Barbosa e Chacon (2022) apresenta uma retomada histórica acerca do modelo de Educação Básica implementado no Brasil, em interface com as contribuições do direito internacional para tal. A temática é pertinente e bem trabalhada pelas autoras, o texto cumpre os objetivos definidos e de acordo com os procedimentos metodológicos indicados.

O escrito de Antunes e Leite (2022) parte da extrema relevância da ciência aberta para o pleno desenvolvimento da pesquisa científica no Brasil e, perante isso, concebe uma revisão narrativa da literatura tencionando: 1) Conhecer as diferentes escolas de pensamento da ciência Aberta; 2) Compreender a relação entre ciência aberta e comunicação eletrônica; e 3) Caracterizar os principais repositórios eletrônicos bibliográficos do Brasil. As autoras concluem o papel da ciência aberta no que se refere à gênese de novas tecnologias e formas de comunicação científica, bem como no acesso à informação científica.

O segundo eixo é denominado **Gestão Pública e Bem-Estar Social**, o qual é composto pelos capítulos: 1) **Estado e a produção do espaço turístico: uma breve análise da política brasileira**, de autoria de Bárbara Almeida Oliveira e Gil Célio de Castro Cardoso; 2) **Uma avaliação de percepção do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA num município do semiárido nordestino**, escrito por Maria Laís dos Santos Leite, Suely Salgueiro Chacon e Eduardo Vivian da Cunha; e 3) **Pobreza e Subjetividade: uma ótica freud-lacaniana**, de Amanda Cristina da Silva Rocha e Ladjane de Fátima Ramos Caporal.

O capítulo de Oliveira e Cardoso (2022) consiste em um constructo advindo de uma pesquisa bibliográfica narrativa e investigação documental relativas à relação entre a turistificação do espaço e o papel das políticas públicas de turismo para tal fim. O trabalho apresenta um refinamento teórico, considerando-se que se destacam conceitos-chave e se dialoga com importantes teóricos(as) ligados aos estudos urbanos e políticas públicas do setor estudado. O levantamento das principais diretrizes legais relativas ao turismo de 1930 até 2016 traz uma riqueza de informações para pesquisas sobre o tema.

A produção de Leite, Chacon e Cunha (2022) se direciona à avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA junto a beneficiários(as) produtores(as) residentes no município de Barbalha - CE. Parte-se de uma pesquisa de natureza mista, cujo recorte do objeto se formata como um estudo de caso. Os meios de coleta de dados foram pesquisas bibliográfica e documental, aplicação de formulário e realização de entrevistas em

profundidade. Os dados tratados à luz da estatística descritiva, análise de conteúdo e discursiva enfatizam a relevância da política pública para a promoção do desenvolvimento sustentável do território estudado.

O trabalho de Rocha e Caporal (2022) apresenta uma retomada histórica e social sobre a pobreza no Brasil, menciona programas sociais implantados voltados à redução da pobreza e centra-se na análise dos impactos da pobreza na subjetividade em uma ótica freud-laciana.

O terceiro eixo, nomeado ***Interdisciplinaridade dos Direitos Humanos***, abarca os artigos **Dispositivo de proteção: o punitivismo e a vítima**, de Maria Fernanda Cardoso Santos e o artigo **Participação social institucionalizada e lutas por dignidade: uma experiência no interior do Ceará**, de Geovane Gesteira Sales Torres e Diego Coelho do Nascimento.

O capítulo de Santos (2022) consiste em um texto ensaístico direcionado à reflexão crítica sobre a interface entre lutas por reconhecimento e direitos em relação às práticas punitivistas. O manuscrito apresenta uma excelente qualidade argumentativa e dialoga com importantes teóricos(as) da crítica ao punitivismo e grandes pensadores das ciências humanas e sociais (Foucault, Habermas, Bauman etc.). A linguagem é objetiva e a elucidação da problematização teórica é realizada mediante exemplos concretos, o que torna a leitura agradável.

Já o trabalho de Torres e Nascimento (2022) consiste em uma pesquisa com survey e registros etnográficos cujo intuito é analisar as perspectivas de membros do Conselho Municipal de Direitos de Lésbicas, Gay, Bissexuais e Travestis - LGBT<sup>1</sup> de Juazeiro do Norte – CE, no que se refere ao órgão em tela e às políticas públicas LGBT no território. Ao dialogar o *corpus* empírico com teorias *queer*, críticas e homoculturais, os autores argumentam que o órgão é um espaço com notória participação de movimentos sociais, cujos integrantes avaliam positivamente as atividades desempenhadas pelo mesmo. Contudo, concluem também que não há consenso interno em relação à qualidade das

---

<sup>1</sup> Adota-se esta sigla por ser a utilizada no nome oficial do Conselho, todavia, a sigla é dinâmica e tem passado por atualizações. De acordo com a terceira edição do Manual de comunicação LGBTI+ organizado por Toni Reis e Simón Cazal (2021) adota a sigla LGBTQI com o acréscimo do símbolo + para abranger outras orientações sexuais, identidades e expressões de gênero, por exemplo as binárias, assexuais, queer, agênero, goys, pansexuais, polissexuais, crossdressers, gênero fluido e muito mais. Há ainda outras siglas como a LGBTQQICAPF2 + (L= Lésbica, G= Gay, B= Bissexual, T= Transgênero, Q= Queer, Q= Questionando, I= Intersexual, C= Curioso (a), A= Assexuado (a), A= Agênero, A= Aliado (a), P= Pansexual, P= Polissexual, F= Amigos e Família, 2= Espírito Duplo). De todo modo, corroboramos com o exposto pela Aliança Nacional que o uso da sigla é para fins de organização e reivindicação da efetivação de direitos, e não para rotular as pessoas (REIS; CAZAL, 2021).

políticas públicas LGBT no município. Isso é apontado como um sintoma da fragilidade das ações públicas direcionadas a esse grupo.

Portanto, desejamos que o presente livro seja empregado como um mecanismo teórico-prático capaz de suscitar novas investigações científicas e ações públicas voltadas à promoção dos direitos humanos e desenvolvimento sustentável. Isso se mostra elementar no atual contexto do sistema mundo moderno-colonial patriarcal e capitalista, em que contemplamos a crise da modernidade e a necessidade da transição paradigmática a partir do Sul Global.

Geovane Gesteira Sales Torres

Maria Laís dos Santos Leite



# Prefácio

## **Políticas Públicas em tempos de escuridão: um sopro de esperança**

Alessandro Soares da Silva<sup>2</sup>

Em tempos soturnos, quando se verifica o avanço do conservadorismo no mundo, pensar as políticas públicas no âmbito latino-americano se faz necessário, uma vez que elas são instrumentos de ação pública fundamentais para a garantia de direitos e de justiça social. É nessa toada que recebemos a coletânea organizada por Maria Laís dos Santos Leite e Geovane Gesteira Sales Torres, pesquisadores(as) da Universidade Federal do Cariri (CE) e Universidade Federal do PiauÍ (PI), Brasil.

O livro *Políticas Públicas na América Latina: Conceitos e Práticas* em seus sete capítulos nos colocam diante de uma realidade marcada pela necessidade de novos modelos de governança democrática e participativa que permitam enfrentar as mazelas da desigualdade em suas diferentes faces. Na verdade, ao abordarem temas como pobreza, fome, acesso ao conhecimento e à informação, produção do lugar e do espaço e gestão do território, bem como educação e diversidade, as/os autoras/es afrontam uma agenda de ação pública atravessada pelos direitos humanos. E fica a questão a ser refletida por todos nós: É possível pensar em políticas públicas que não sejam políticas de direitos humanos?!

A resposta a esta questão é complexa e demanda atenção de quem se envolve com políticas públicas e governança. A quem servem as políticas públicas; quais os resultados que esperamos delas individualmente e como um conjunto; de que modo elas transformam ou garantem permanências de situações de desigualdade; são elementos que devem permear a espiral das políticas públicas que se constitui a partir das múltiplas continuidades e descontinuidades espaço-temporais das ações de atores públicos, da sociedade civil e dos movimentos sociais.

---

<sup>2</sup> Doutor em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Docente no Curso de Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Culturais da Universidade de São Paulo - USP.



Infelizmente, olhares segmentados sobre as políticas públicas têm gerado compreensões limitadas que atribuem fins nelas mesmas e retiram delas sua condição instrumental: como instrumentos de ação pública elas devem ser entendidas como pontes que articulam as diferentes ações – governamentais e não-governamentais – direcionadas à superação de um problema público que afeta ao conjunto da sociedade. Nesse sentido, a interseccionalidade, a interdisciplinaridade, a multipolaridade e o combate ao *estadocentrismo* da ação implicam em práticas que demandam mudanças radicais no modo como se opera a política e se constrói a governança.

Quando observamos o agravamento de problemas como a fome e a pobreza vemos associados a elas a o aumento da concentração de renda, a precariedade da sua distribuição, a fragilidade do acesso à educação básica e o avanço da agroindústria que não está comprometida com o plantio para a alimentação adequada da população. Paradoxalmente, o aumento das safras anda em paralelo com o aumento da fome e da pobreza. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) alerta que entre 2016 e 2021 a população mundial em crise aumentou por volta de 80%: saltou de 108 milhões para 193 milhões de pessoas.

Se elementos como o conflito armado, o choque econômico, os choques climáticos, e os choques sanitários como epidemias e pragas estão na base da fome e da pobreza e não podem ser esquecidos, o momento atual passa a ser emblemático, pois todos eles estão acontecendo concomitantemente e em diferentes lugares do mundo. A guerra da Ucrânia e grande crise econômica agravada pelo conflito que opõem Rússia e ocidente, o agravamento da mudança climática global e a alteração de regimes de chuvas, a piora da qualidade do ar e da água, o aumento dos processos de desertificação, a pandemia da COVID-19 são algumas variáveis que têm impacto *glocal* (global+local) e alteram os desafios locais para garantir justiça em plenitude.

Em um mundo conectado não há como não pensarmos as políticas públicas como instrumentos de ação em prol da dignidade humana e da diversidade que permite a existência da humanidade. O humano é resultante das experiências que cada qual e cada coletivo têm com o diferente. Somos resultado das diferenças e isto é um importante valor que assevera a diversidade como componente orientador da governança democrática e participativa comprometida com os direitos humanos.

A proteção da diversidade e da diferença é uma condição *sine qua non* para a justiça e as políticas públicas. Gênero, raça/etnia, orientação sexual, origem regional/nacional, classe e renda são aspectos que (im)possibilitam a garantia da justiça e determinam a (in)efetividade de políticas públicas comprometidas com a *resobilização* dos problemas

públicos. E esses elementos são atravessadores do conjunto da obra aqui apresentada a partir dos casos escolhidos pelos editores.

As disputas sobre o conhecimento e o esclarecimento produzem efeitos que são bem mais que meras nuances políticas a depender de quem governa. Elas alteram decisivamente a capacidade de ação governamental e afetam a qualidade da participação popular em processos de tomada de decisão. A participação popular é um quesito central na resolução de problemas públicos e na construção dos vínculos necessários às ações concretas que permitam o uso dos recursos de modo a resultar em uma sociedade equânime e diversa. A participação em política (pública) é um pressuposto dos direitos humanos.

São muitos os desafios que se apresentam ao Brasil e à América Latina. Todos eles estão na base da estabilidade política regional e dependem de como as políticas públicas são utilizadas no processo de governação. Particularmente, estou convicto de que toda e qualquer política pública é um instrumento de ação pública para a construção da dignidade humana e para a garantia dos direitos humanos. Sem a consciência disto não há como se produzir mudança social e justiça efetiva, eficaz e perene capaz de superar as desigualdades que ferem a dignidade humana.

Não se trata de pensar de maneira vitimizante ou usar a política pública como bengala a quem não possui competência para se estabelecer. Tal visão é fruto de uma cultura capitalista e neoliberal que apenas faz agravar as disparidades que assolam e empobrecem o mundo materialmente e afetivamente. A igualdade de condições como ponto de partida de todos é uma falácia. É preciso que se intervenha para que a igualdade seja construída na diferença e não apesar dela. Sem essa compreensão o que sobra é a culpabilização e a negação do outro.

E é exatamente como contraponto a essa percepção que vemos o trabalho destas autoras e destes autores: são cômicos de que políticas públicas, nas quais diversidade e diferença não são componentes estruturantes, são políticas comprometidas com a manutenção dos privilégios de quem concentra capital e poder e se negam a promover a mudança e a justiça. Justiça é a palavra que permeia o livro e as esperanças nele contidas.

A leitura dos trabalhos - que possuem vida própria -, quando postos em perspectiva, nos permitem ver a realidade regional do Nordeste brasileiro, a qual se repete no Brasil e na América Latina. A leitura dessas linhas acende em nós um clamor por justiça e nos impele a trabalhar para a formação de agentes públicos, de lideranças da sociedade civil e de movimentos sociais que estejam atentos, vigilantes, para o uso de políticas públicas como instrumentos de deterioração da dignidade humana e de defesa de interesses

individuais e mesquinhos que nos distanciam da equidade e do reconhecimento positivo do outro.

Políticas públicas são a materialidade da abstração que é a política. É a concretude da ação refletida. A potência da prática permeada pelo pensamento gera uma práxis potente nas mãos do Estado e da cidadania. Nessa senda, o diálogo é um imperativo. O desacordo e o desentendimento são realidades que não podem ser escamoteadas e fazem parte da esfera política. A política, por sua vez, precisa ser afirmada como a arte de construir os instrumentos possíveis de ação sem negar o lugar legítimo da diferença e nem deixar para trás o compromisso com o bem comum. É a partir dessa gramática complexa que precisamos dialogar e agir em prol dos direitos humanos.

Como digressão final sobre a ação pública e as políticas públicas, me ocorre, ao olhar para esta obra, que agir não se restringe a um ato em direção a alguém simplesmente. Agir é um ato primeiramente a partir de mim e para mim. Ele me afeta e transforma ou, do contrário, é nulo, vazio. Não é possível encontrar e reconhecer o outro sem reconhecer a si mesmo. A ação que deseja *resolubilizar* um problema público necessita ser transformadora a tal nível que é capaz de operar mudanças no agente da ação. Não é, portanto, um agir para o outro ou apesar do outro, mas sempre com o outro.

*Eu e outro* estão conectados numa simbiose que os potencia mutuamente. Nem um nem outro são prescindíveis, pois seria prescindir de uma parte de si mesmo e do diálogo. A dignidade humana é um processo coletivo e colaborativo fundante de tudo que consideramos como direito. A dimensão plural dessa realidade nos põem diametralmente opostos às ações que geram fome, pobreza, morte, violência. A desrazão que esses agires contêm fere o sentido do humano e nos aprisiona numa condição de barbárie. Infelizmente, vemos o avanço da barbárie como sintoma de uma grave crise civilizatória.

Em um momento em que tantas trevas se apresentam e avançam contra o outro e a diferença e em que o conhecimento e a ciência são cerceados por obscurantismos religiosos, é preciso pormos à luz nosso fazer intelectual crítico como formadores/as privilegiados/as sem escamotear ou tergiversar. É preciso resistir e agir em prol da vida que combate toda ignomínia que justifica um mundo faminto, pobre, avesso à diferença. É preciso resistir e se insurgir em um mundo onde se oprime mulheres, negros, indígenas, LGBTQIA+, migrantes ou quaisquer outras populações em situação minoritária.

Por essas razões eu me alegro de prefaciá-lo um livro no qual políticas públicas são um modo de resistência e de construção da justiça e de defesa da dignidade humana.

Precisamos esperar para seguir lutando. Em tempos de escuridão este livro é um sopro de esperança.

São Paulo, 12 de outubro de 2022.

## SUMÁRIO

CAPÍTULO 01.....	14
Políticas Públicas para a promoção de Direitos Humanos: uma análise das ações para a Educação Básica no Brasil	
<i>Hannah Guimarães Barbosa</i>	
<i>Suely Salgueiro Chacon</i>	
10.51324/54180153.1	
CAPÍTULO 02.....	32
Ciência aberta no Brasil: contribuições dos repositórios eletrônicos para a difusão do conhecimento científico	
<i>Alice Andrade Antunes</i>	
<i>Maria Laís dos Santos Leite</i>	
10.51324/54180153.2	
CAPÍTULO 03.....	44
Estado e a produção do espaço turístico: uma breve análise da política brasileira	
<i>Bárbara Almeida Oliveira</i>	
<i>Gil Célio de Castro Cardoso</i>	
10.51324/54180153.3	
CAPÍTULO 04.....	64
Uma avaliação de percepção do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA num município do semiárido nordestino	
<i>Maria Laís dos Santos Leite</i>	
<i>Suely Salgueiro Chacon</i>	
<i>Eduardo Vivian da Cunha</i>	
10.51324/54180153.4	
CAPÍTULO 05.....	85
Pobreza e Subjetividade: uma ótica freud-lacanianiana	
<i>Amanda Cristina da Silva Rocha</i>	
<i>Ladjane de Fátima Ramos Caporal</i>	
10.51324/54180153.5	
CAPÍTULO 06.....	104
Dispositivo de proteção: o punitivismo e a vítima	
<i>Maria Fernanda Cardoso Santos</i>	
10.51324/54180153.6	
CAPÍTULO 07.....	123
Participação social institucionalizada e lutas por dignidade: uma experiência no interior do Ceará	
<i>Geovane Gesteira Sales Torres</i>	
<i>Diego Coelho do Nascimento</i>	
10.51324/54180153.7	

# Capítulo 01

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A PROMOÇÃO DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE DAS AÇÕES PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

**HANNAH GUIMARÃES BARBOSA**  
Universidade Federal do Ceará

**SUELY SALGUEIRO CHACON**  
Universidade Federal do Ceará

**RESUMO:** Este artigo parte de um questionamento amplo: as políticas públicas para promoção da educação no Brasil estão contribuindo para a ampliação do acesso aos direitos fundamentais e garantindo que o processo de desenvolvimento resulte em liberdade e dignidade para toda a sociedade? Para aprofundar a reflexão em torno dessa questão, o objetivo principal proposto aqui foi o de analisar o processo histórico que resultou no modelo de Educação Básica no Brasil a partir do século XX. Para seu alcance, buscou-se compreender a influência dos movimentos internacionais pelo reconhecimento da educação como um direito humano universal no progresso das reformas educacionais e conhecer os documentos de políticas públicas que forneceram as bases conceituais da reforma, a legislação vigente e sua expressão em termos de propostas, de objetivos e de ações. Metodologicamente, o trabalho resulta de uma análise exploratória, de cunho qualitativo, apoiada em pesquisa documental e bibliográfica. A revisão histórica empreendida permite concluir que, apesar de visíveis avanços na legislação e na prática advinda da implementação de políticas, a educação pública no Brasil ainda enfrenta muitas dificuldades. É preciso reconhecer que os resultados experimentados estão bastante aquém daqueles almejados para a educação nacional nos documentos analisados. Nesse sentido, a educação vista como o principal vetor de promoção dos direitos humanos não consegue garantir as condições básicas para isso no Brasil, o que dificulta a possibilidade de acesso à vida digna e ao desenvolvimento social.

**PALAVRAS-CHAVE:** reformas educacionais; desenvolvimento social; diminuição das desigualdades.

**ABSTRACT:** The idea for this article came from a big question: are the public policies responsible for promoting education in Brazil really contributing to the expansion of access to fundamental rights and ensuring that the development process results in freedom and dignity for the whole society? To deepen the reflection on this issue, the main objective proposed here was to analyze the historical process that resulted in the Basic Education model in Brazil from the 20th century onwards. In order to achieve this, we sought to understand the influence of international movements for the recognition of education as a universal human right in the progress of educational reforms and to know the public policy documents that provided the conceptual bases of the reform, the current legislation and its expression in terms of proposals, objectives and actions. Methodologically, the work results from an exploratory analysis, of a qualitative nature, supported by documental and bibliographic research. The historical review undertaken allows us to conclude that, despite visible advances in legislation and practice arising from the implementation of policies, public education in Brazil still faces many difficulties. It is necessary to recognize that the results experienced are far below those desired for

national education in the analyzed documents. In this sense, education seen as the main vector for the promotion of human rights cannot guarantee the basic conditions for this in Brazil, which makes it difficult to have access to a dignified life and social development.

**KEYWORDS:** educational reforms; social development; reduction of inequalities.

## 1. INTRODUÇÃO

Garantir às diferentes sociedades o alcance do desenvolvimento justo, inclusivo e com diminuição das diversas formas de desigualdade é premissa básica e incontestável para a promoção dos direitos humanos em todo o mundo. Da mesma forma, parece haver consenso de que a primeira ação para isso deve se dar a partir do acesso à educação de qualidade. Contudo, ideias precisas podem correr o risco de esvaziarem-se em função de discursos e de ações por vezes equivocadas. Nesse sentido, é preciso compreender como as políticas públicas implementadas nos diferentes territórios são desenhadas e postas em prática. Questiona-se, portanto, como as políticas públicas para promoção da educação estão contribuindo, ou não, para a ampliação do acesso aos direitos fundamentais e garantindo que o processo de desenvolvimento resulte em liberdade e dignidade para toda a sociedade.

Nesse contexto, este artigo tem por objetivo principal analisar o processo histórico que resultou no modelo de Educação Básica no Brasil a partir do século XX. Para tanto, buscou-se compreender a influência dos movimentos internacionais pelo reconhecimento da educação como um direito humano universal no progresso das reformas educacionais e conhecer os documentos de políticas públicas que forneceram as bases conceituais da reforma, a legislação vigente e sua expressão em termos de propostas, de objetivos e de ações. Para o alcance desses objetivos, realizou-se uma análise exploratória, de cunho qualitativo, apoiada em pesquisa documental e bibliográfica.

O texto inicia com um breve histórico do movimento pela garantia do acesso de todos à educação básica em períodos ditatoriais no Brasil e discorre sobre a relação entre democracia e massificação do ensino público. Em seguida, narra marcos de uma nova ordem política, econômica e social internacional que influenciou uma ampla reforma no sistema educacional brasileiro a partir dos anos 1990. O propósito era tornar mais clara, explícita e abrangente a responsabilidade do Estado, não apenas de garantir o acesso, mas também a aprendizagem de qualidade com equidade. Na sequência, apresentam-se as leis que exercem maior impacto sistêmico na Educação Básica do País, com foco nos anos iniciais do Ensino Fundamental: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a lei do Fundeb e as leis do Plano Nacional de Educação (2001-2011/2014-2024).



## 2. DO PRIVILÉGIO AO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

A pauta da qualidade da educação pública e do direito de todos à aprendizagem é recente no Brasil. Durante a maior parte do século XX, educação foi um privilégio, não um direito. E apesar de não terem faltado figuras públicas notáveis que defendiam a massificação da educação básica ao longo do século passado, apenas nos anos 1990 o Brasil universalizou o Ensino Fundamental.

Dentre essas figuras, pode-se citar o educador Anísio Teixeira, grande idealizador das mudanças ocorridas na educação no século XX, o qual lutava pela ampliação de vagas na educação primária e secundária e pela garantia do acesso de crianças de classes populares à escola. Anísio Teixeira foi o principal porta-voz do movimento Escola Nova e, no auge do debate sobre a universalização da escola pública, laica, gratuita e obrigatória nos anos 1930, destacou-se como um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932.

Em seu livro *Educação não é privilégio*, publicado no ano de 1957, Anísio Teixeira reafirma um ideal de educação escolar voltada para todos os cidadãos e rompe com a concepção de que os privilégios, o dinheiro e a herança determinavam o futuro ao difundir que o indivíduo pudesse buscar na escola a sua posição na vida social: “A escola viria a dar a cada indivíduo a oportunidade de ser na sociedade aquilo que seus dotes inatos, devidamente desenvolvidos, determinassem” (TEIXEIRA, 2007, p. 44).

Seguindo esse pensamento, o principal mérito do manifesto foi trazer à tona o debate sobre a escola para toda a população, independentemente da classe social. Os anseios dos pioneiros justificavam-se. Afinal, em 1920, o analfabetismo atingia 71,2% da população na faixa etária de cinco anos ou mais, segundo censos demográficos (FERREIRA; CARVALHO, 2014).

Na mesma época, a crise de 1929, gerada pela queda da Bolsa de Nova York, desencadeou o desgaste da economia cafeeira e da República Velha. Em 1930, iniciou-se a Era Vargas e o período nacional-desenvolvimentista no Brasil.

Em contraposição às ideias do movimento Escola Nova, a oferta de ensino público de qualidade às massas trabalhadoras não era uma prioridade do governo Vargas. “Esta época marca uma grande distinção entre o trabalho intelectual, para as classes mais favorecidas, e o trabalho manual, enfatizando o ensino profissional para as classes mais desfavorecidas” (JOSSETTI; ARAÚJO, 2012 p.188), fato que contribuiu para a planejada ascensão e ampliação do sistema capitalista e fortalecimento da ordem em vigor.

Barros (2019, p. 46-47) comenta que “o período em que Getúlio Vargas esteve no poder foi sombrio para os defensores da escola pública acessível e de qualidade, assim como viria a ser a ditadura militar”. Se antes do período ditatorial militar a educação democrática e de qualidade para todos, mesmo diante das pressões dos pioneiros, não conseguiu ser consolidada, nesse período houve um distanciamento ainda maior desse ideal.

A constituição de 1967, aprovada pelo regime civil-militar, instituiu a educação básica como obrigatória durante oito anos, influenciando uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada em 1971, ao mesmo tempo em que eliminou a vinculação orçamentária que obrigava a União, os estados e os municípios a destinarem um percentual mínimo de recursos para a educação. No período, houve um aumento significativo do número de matrículas na educação básica, porém, essa expansão não foi acompanhada por aumento de verbas (SAVIANI, 2008).

A ampliação da oferta de vagas na escola pública ocorreu em detrimento da qualidade da educação. A política educacional promovida no período serviu para reforçar as desigualdades educacionais:

O incremento no número de vagas das escolas públicas se revestiu de um caráter meramente quantitativo, por meio da diminuição da jornada escolar e do aumento de turnos que afetaram a qualidade do ensino ofertado. Paralelamente, os gastos do Estado com a educação foram insuficientes e declinaram, o que interferiu: na estrutura física das escolas, que apresentaram condições precárias de uso; no número de professores leigos, que aumentou entre 1973 e 1983, fato que se mostrou mais grave na região do Nordeste, onde 36% do quadro docente tinha apenas o 1º grau; e nos salários e condições de trabalho dos professores, que sofreram um crescente processo de deterioração. (ASSIS, 2013, p. 336).

A relação entre democracia e educação foi levantada por Lindert (2004) ao analisar como se deu a massificação do ensino público no mundo durante o século XIX. Sua conclusão é de que países democráticos, em que a população tem garantido amplo direito ao voto, universalizaram o ensino primário mais cedo do que países com regimes não democráticos ou em democracias que apenas uma elite minoritária podia votar.

No Brasil, a universalização do ensino é tão recente quanto a do sufrágio. Somente no ano de 1988, foi estabelecido o grande marco do período de redemocratização do Brasil: uma nova constituição federal que garantiria o funcionamento do Estado baseado nos direitos democráticos, trazendo avanços no campo dos direitos civis e sociais.

### 3. OS AVANÇOS NA EDUCAÇÃO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988, apelidada de Constituição Cidadã, instrumento máximo do ordenamento do Estado, em seu Artigo 6º, decreta a Educação como um direito social. Foi quando as ideias de Anísio Teixeira começaram a se tornar senso comum.

A Carta Magna determinou o dever do Estado em assegurar o acesso igualitário e universal, inclusive trazendo penalidades caso haja descumprimento desse direito, e estabeleceu a organização em regime de colaboração entre os sistemas de ensino de responsabilidade de cada ente federativo, de forma a assegurar a equidade.

O dever do Estado tornou-se mais claro, explícito e abrangente: há o compromisso de garantir a todos uma vaga na educação pública obrigatória. Enfim, esse “todos” tem abrangência universal. E o compromisso não se resume a, simplesmente, assegurar o acesso, mas também a responsabilizar-se pela permanência e pelo sucesso qualificado do aluno. Dessa forma, a escola passa a ter mais responsabilidade pela garantia da aprendizagem (PERES, 2018).

Na mesma época, o contexto histórico internacional impulsiona uma aceleração do processo de globalização econômica e social. Lima (2019) relembra fatos marcantes, em específico, a queda do muro de Berlim e o fim da Guerra Fria, que foram marcos no surgimento do neoliberalismo. No que se refere à educação, esse período deu início às discussões sobre educação em nível internacional, aumentando a pressão para a melhoria do atendimento educacional em cada nação.

O Estado brasileiro, a partir do final dos anos 1990 e nas duas décadas que se sucederam, foi sucessivamente reformado por medidas de perfil liberalizante. O cenário de hiperinflação, atraso tecnológico e inoperância (real ou não) das empresas estatais brasileiras ensejava na agenda governamental a urgência em operacionalizar um extenso programa de privatizações e em promover abertura econômica a mercados internacionais.

No plano infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi promulgada e passou a ser instrumento gerencial para a administração pública ao definir responsabilidades ao administrador público e ao estabelecer parâmetros no que tange à transparência e controle da gestão pública (PINTO, 2010). Por conseguinte, no tocante às políticas educacionais, percebeu-se um alinhamento dos objetivos educacionais à dinamização do processo pela busca de eficiência na gestão dos serviços públicos.

Em consonância com os movimentos internacionais pelo reconhecimento da educação como um direito humano universal, o Brasil foi signatário de compromissos como a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, documento oriundo das discussões da

Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em 1990, na cidade de Jomtien, na Tailândia.

**Quadro 1** - Objetivos da Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem

<p>ARTIGO 1. SATISFAZER AS NECESSIDADES BÁSICAS DE APRENDIZAGEM</p>	<p>Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem.</p>
<p>ARTIGO 2. EXPANDIR O ENFOQUE</p>	<p>É necessário um enfoque abrangente, capaz de ir além dos níveis atuais de recursos, das estruturas institucionais, dos currículos e dos sistemas convencionais de ensino, para construir sobre a base do que há de melhor nas práticas correntes.</p>
<p>ARTIGO 3. UNIVERSALIZAR O ACESSO À EDUCAÇÃO E PROMOVER A EQUIDADE</p>	<p>A educação básica deve ser proporcionada a todas as crianças, jovens e adultos. Para tanto, é necessário universalizá-la e melhorar sua qualidade, bem como tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades.</p>
<p>ARTIGO 4. CONCENTRAR A ATENÇÃO NA APRENDIZAGEM</p>	<p>A tradução das oportunidades ampliadas de educação em desenvolvimento efetivo – para o indivíduo ou para a sociedade – dependerá, em última instância, de, em razão dessas mesmas oportunidades, as pessoas aprenderem de fato, ou seja, apreenderem conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores.</p>
<p>ARTIGO 5. AMPLIAR OS MEIOS E O RAIO DE AÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA</p>	<p>A diversidade, a complexidade e o caráter mutável das necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, exigem que se amplie e se redefina continuamente o alcance da educação básica</p>
<p>ARTIGO 6. PROPICIAR UM AMBIENTE ADEQUADO À APRENDIZAGEM</p>	<p>A aprendizagem não ocorre em situação de isolamento. Portanto, as sociedades devem garantir a todos os educandos assistência em nutrição, cuidados médicos e o apoio físico e emocional essencial para que participem ativamente de sua própria educação e dela se beneficiem.</p>
<p>ARTIGO 7. FORTALECER AS ALIANÇAS</p>	<p>As autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. [...] Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis</p>

Fonte: Unesco (1990).

Os países participantes foram incentivados a elaborar planos decenais alinhados com as diretrizes e metas do Plano de Ação da Conferência. Destarte, o Ministério da Educação divulgou o Plano decenal de educação para todos para o período de 1993 a 2003, o qual se delimita ao campo da educação básica para todos, tido como prioridade ~~mais importante~~ na constituição de eixos de ciclos das reformas educacionais intentadas na América Latina, ao longo da década de 90.

Para mais, o Plano Decenal apresenta estratégias para a universalização do Ensino Fundamental e erradicação do analfabetismo com base na definição de padrões mínimos de qualidade; desenvolvimento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica; valorização do magistério; distribuição e aplicação de recursos financeiros para manutenção e para investimentos com maior eficiência e equidade; e estabelecimento de parcerias com organizações não governamentais, com as famílias e com o setor privado (BRASIL, 1993).

A proposta Educação e Conhecimento – Eixo da Transformação Produtiva com Equidade, da Cepal e da Unesco (1995), foi outro documento que teve influência na matriz conceitual e discursiva das políticas educacionais do período. Segundo o estudo, os êxitos e atrasos no campo econômico, político e social têm forte relação com a qualidade do serviço educacional oferecido. No caso dos países latino-americanos, o diagnóstico apontou que a baixa qualidade dos serviços de educação básica prestados à população os deixou em desvantagem competitiva diante do cenário de globalização da economia.

Como instituição de aconselhamento e de recomendação de políticas, a Cepal, então, sugere um conjunto de estratégias para promover as relações entre os sistemas educacional, de capacitação e de investigação científico-tecnológica entre si, bem como as relações destes com o sistema produtivo. Dentre as modificações propostas, Oliveira (2001) destaca garantir às escolas a possibilidade de implementarem, autonomamente, as melhores estratégias traçadas ao nível nacional e incentivar por premiações àquelas com melhor desempenho.

O Brasil é signatário também de compromissos mais recentes, como a Declaração do Marco de Ação, Objetivos e Metas de Educação para Todos, de Dakar, 2000, e a Declaração de Incheon: Educação 2030 – Rumo a uma Educação de Qualidade Inclusiva e Equitativa e à Educação ao Longo da Vida para Todos, de Incheon, 2015, provenientes do movimento mundial de Educação para Todos, de Jomtien, 1990.

Resguardadas as especificidades restritas a cada uma das Declarações, é possível identificar uma linha contínua que é evidenciada em todos os documentos, que objetiva estabelecer um conjunto de políticas coordenadas entre os Estados signatários, com o foco voltado para as seguintes ênfases: garantia do direito à

educação para todos e a melhora competitiva a partir da educação, concebendo o gasto educacional como promotor de justiça social, como um investimento no fator produtivo, assim como, um potencializador da integração entre os países. (SOUZA; KERBAUY, 2018, p. 678).

As declarações supracitadas foram base para a construção das metas de educação nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma agenda mundial adotada durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, composta por 17 objetivos e 169 metas a serem atingidos até 2030. Nessa agenda, estão previstas ações mundiais nas áreas de erradicação da pobreza, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, padrões sustentáveis de produção e de consumo, entre outros.

No que tange à Educação, o “ODS 4 - Educação de Qualidade” tem como objetivos garantir acesso igualitário para que o processo de educação formal seja iniciado desde a primeira infância (4.2) até a formação técnica e superior (4.3), eliminando as disparidades de gênero e incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade (4.5); assegurar que todas as crianças e jovens concluam a educação básica com qualidade e equidade (4.1) e estejam preparados para o mundo do trabalho (4.4); e garantir que os jovens e adultos que não foram alfabetizados na idade certa sejam alfabetizados e adquiram conhecimento básico de matemática (4.6).

A legislação educacional brasileira mostra afinação às diretrizes desses movimentos. No esforço de sintetizar as leis que exercem maior impacto sistêmico na educação básica do País, com foco nos anos iniciais do ensino fundamental, apresenta-se a seguir a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a lei do Fundeb e as leis do Plano Nacional de Educação (2001-2011/2014-2024).

#### **4. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO (LDB)**

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi promulgada em substituição à anterior, de 1971, com o propósito de reconhecer os direitos educacionais; organizar e regularizar os sistemas de ensino; ampliar a autonomia de ação das redes públicas, das escolas e dos professores; e deixar mais claras as atribuições do Poder Público na promoção da educação de qualidade.

Considerada a Carta Magna da Educação, a LDB inicia sua redação reafirmando princípios constitucionais, como o dever do Estado de garantir o acesso gratuito, igualitário e universal à educação de qualidade (Art. 1º ao 7º).

Quanto à organização dos sistemas de ensino, ratifica que União, estados e municípios devem operar em regime de colaboração (Art. 8º) e distribui as



responsabilidades pela oferta educacional entre as esferas de governo (Art. 9º ao 11). À União coube “elaborar o Plano Nacional de Educação” (Art. 9º, I) e “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar, [...] objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (Art. 9º, VI).

Nos artigos 12 e 13, trata-se sobre as incumbências dos estabelecimentos de ensino e dos docentes, citando como atribuição a articulação desses atores com as famílias e a comunidade, com o intuito de fortalecer a integração da sociedade com a escola.

Relativamente à gestão democrática do ensino público, a lei inclui a participação dos profissionais da educação em instâncias decisórias sobre o processo educacional e pedagógico das escolas (Art. 14), bem como assegura às unidades escolares públicas de educação básica “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira” (Art. 15).

Os níveis e as modalidades de educação e de ensino são normatizados do Art. 21 ao 61. No que se refere à educação básica, o artigo 26 formaliza a necessidade de que os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio tenham uma base nacional comum e que ela deve “ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos.”

Em seu título VI, a lei versa sobre os profissionais da educação e os mecanismos de valorização desse grupo ocupacional. Em seu Art. 62, § 1º, diz que, em regime de colaboração, a União, os estados e os municípios devem “promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério”, e que os currículos dos cursos de formação de docentes devem ter por referência a Base Nacional Comum Curricular (Art. 62, § 8º). Ademais, autoriza a utilização de recursos e tecnologias de educação à distância nas formações (Art. 62, § 2º e § 3º).

A LDB também avança na regulamentação de aspectos relativos ao financiamento da educação pública (Art. 68 ao 77). Em seu artigo 69, ratifica o que diz o Art. 212 da CF/88 sobre os percentuais mínimos da receita resultante de impostos que o Poder Público deve aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino: 18% para a União e 25% para Estados e Municípios.

Do artigo 74 ao 76, determina-se que a União, em colaboração com os Estados e os Municípios, estabeleça anualmente um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o Ensino Fundamental. Posto isso, estabelece-se que a União e os Estados exerçam funções redistributiva e supletiva de recursos financeiros “de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de



ensino”. Esse texto deu base à criação do Fundeb (à época Fundef), mecanismo federal que operacionaliza a redistribuição de recursos vinculados à educação.

Assim como a Constituição, a LDB foi sendo atualizada e passou a incluir temas que foram ganhando importância na sociedade. Vigente até hoje, ultrapassou barreiras governamentais e fundamentou a criação do Plano Nacional de Educação e de iniciativas como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Censo Escolar e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

## **5. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)**

A expansão da educação pública no Brasil aconteceu de forma acelerada nos anos 90 em decorrência da promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual prevê penalidades às autoridades que descumprirem a determinação de garantir o acesso à educação básica obrigatória e gratuita.

A Constituição também transfere atribuições e competências ao município, dentre elas, ser o principal responsável pela oferta do ensino fundamental e, desse modo, aumenta a necessidade de transferir recursos para esse nível de governo.

Não obstante, o território brasileiro é marcado por grandes disparidades regionais e, conseqüentemente, os investimentos em áreas básicas como a educação são muito assimétricos. Portanto, para garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino, a União precisa exercer função redistributiva e supletiva de recursos, de modo que os investimentos cheguem equitativamente às escolas (CELLA, 2016).

Nesse contexto, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), um mecanismo de redistribuição de recursos financeiros que institui 27 fundos de natureza contábil e de âmbito estadual (um por unidade da Federação), formados por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios vinculados à educação, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), dentre outros. Diante deste valor total, a União faz uma complementação.

Vale ressaltar que independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica e aplicado proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas redes públicas estaduais e municipais de ensino.

O Fundeb é uma evolução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado provisoriamente em 1996<sup>3</sup>, o qual contemplava apenas o financiamento do fundamental. Com a aprovação do Fundeb, em 2007<sup>4</sup>, o fundo passou a contemplar da educação infantil ao ensino médio e teve sua vigência ampliada até 2025, ano em que foi transformado em fundo permanente de apoio ao desenvolvimento da educação brasileira pela Emenda Constitucional nº 108/2020.

Com o novo Fundeb, a contribuição da União deve aumentar gradativamente até atingir o percentual de 23% dos recursos que formarão o fundo em 2026. Passará de 10%, previsto no modelo vigente até 2020, para 12%, em 2021; 15%, em 2022; 17%, em 2023; 19%, em 2024; 21%, em 2025; até alcançar 23%, em 2026.

Outra mudança é a previsão de um modelo híbrido de distribuição da complementação da União. Em 2026, a contribuição de 23% será distribuída da seguinte forma:

10 pontos percentuais continuarão sendo repassados para os estados mais pobres (e posteriormente a seus respectivos municípios) que não conseguirem atingir o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente (VAAF);

10,5 pontos percentuais serão destinados às redes de ensino com menor valor anual total por aluno (VAAT), independentemente do estado de origem. Assim, municípios com menor capacidade de investimento, localizados em estados que não recebem a complementação da União, passarão a fazer jus a essa contribuição;

2,5 pontos percentuais serão distribuídos às redes públicas que cumprirem condicionalidades de melhoria de gestão e alcançarem evolução em indicadores de atendimento e de melhoria de aprendizagem, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

Além disso, o novo Fundeb alterou de 60%, antes direcionada apenas para o magistério, para 70% a porcentagem mínima a ser investida no pagamento de profissionais da educação básica; ampliou o número de integrantes dos conselhos de acompanhamento e controle social (Cacs-Fundeb); e determinou que os estados aprovem legislação para distribuir entre os municípios parte dos recursos do Imposto sobre Circulação de

---

<sup>3</sup> Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

<sup>4</sup> Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007

<sup>5</sup> Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

Mercadorias e Serviços (ICMS) com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade.

Em resumo, o principal mérito da emenda foi transformar o Fundeb em um mecanismo permanente, maior - ao aumentar a complementação da União - e mais justo - ao potencializar o efeito redistributivo do Fundo. No entanto, é importante ressaltar que o sucesso dessa política também dependerá da ação do gestor público. “Recursos financeiros em quantidade adequada consistem em condição necessária, mas não suficiente, para assegurar educação de qualidade. [...] Mais recursos e melhor gestão devem caminhar juntos.” (ABREU, CASTRO, 2021).

## 6. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)

O Plano Nacional de Educação (PNE) surge a partir da determinação do Art. 87, §1º das Disposições Transitórias da LDB de instituir diretrizes e metas norteadoras para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, o PNE passa de uma disposição transitória da LDB para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos estaduais, distrital e municipais devem tomá-lo como referência.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988)

O primeiro PNE (2001-2010), instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, além de elaborar diretrizes e metas, apresentou o diagnóstico da realidade da educação brasileira à época, contribuindo para maior transparência nos debates.

A garantia do ingresso, permanência e a conclusão do Ensino Fundamental foi sua prioridade número um, demandando esforços não apenas relacionados à oferta de matrícula, mas à promoção do ensino de qualidade. Além disso, diante de um percentual de 46% de alunos do ensino fundamental com idade superior à faixa etária correspondente, devido aos elevados índices de reprovação, o PNE 2001-2011 também sinalizou a necessidade de políticas educacionais destinadas à correção das distorções idade-série.

Em 2007, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para medir a qualidade da educação brasileira e estabelecer metas nacionais de aprendizagem. À vista disso, o Ideb é calculado a partir de dados de aprovação escolar, obtidos por meio do Censo Escolar, e de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática nas avaliações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Segundo Mesquita (2012), a concepção de qualidade de ensino apresentada por esse indicador é que o aluno aprenda na idade certa. As informações fornecidas pelos resultados do Ideb possibilitam uma reflexão sobre as estratégias didáticas usadas na escola e os critérios utilizados na aprovação e reprovação dos alunos. O objetivo é incentivar o aprendizado, sem o custo da exclusão causada pela reprovação. Outra vantagem do Ideb é ser um índice que permite uma comunicação melhor com a sociedade, pois apresenta a realidade educacional de forma sintética e simplificada, facilitando a compreensão, transparência, responsabilização e o controle social (BATISTA, 2020).

Há também críticas ao Ideb. Uma delas é que a leitura desse indicador não dá pistas sobre a equidade de aprendizagem, sendo necessário observar outros índices para analisar essa dimensão. Além disso, são avaliados apenas alunos do 5º e do 9º ano, e não de todas as séries do ensino fundamental, para mensurar a aprendizagem dos anos iniciais e dos anos finais, respectivamente. Entretanto, apesar das lacunas, Matos e Rodrigues (2016) afirmam que o Ideb é considerado um dos índices mais relevantes para avaliar e monitorar a qualidade dos sistemas educacionais, apresentando-se como um mecanismo para viabilizar o alcance das metas estabelecidas no PNE.

O segundo PNE (2014-2024), vigente atualmente, foi aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. As metas acima são mantidas no plano, o qual inclui a determinação de que 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até 2024. Dentre as estratégias para garantir a qualidade da educação no Ensino Fundamental e reduzir os índices de reprovação e de evasão, destaca-se a criação de mecanismos para o acompanhamento individualizado dos alunos e a realização de busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola.

O PNE 2014-2024, em seu artigo 11, aproxima as questões da qualidade e avaliação ao legitimar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica como “fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino” e estipula a realização, a cada dois anos, de avaliações externas padronizadas cujos resultados devem ser confrontados com as metas do Ideb propostas para o mesmo período:

**Quadro 2 - Metas do Ideb para o Ensino Fundamental no Brasil**

<b>IDEB</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>
Anos iniciais do Ensino Fundamental	5.2	5.5	5.7	6.0
Anos finais do Ensino Fundamental	4.7	5.0	5.2	5.5

**Fonte:** Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Meta 7).

Como estratégias para alcançar as metas, o PNE 2014-2024 estabelece que sejam criadas “políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar” e busca apoio das famílias e setores da sociedade civil “com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais”.

Para além do quadro-meta e da mensuração da qualidade por meio de resultados de testes padronizados, verifica-se na estratégia 7.21, do PNE 2014-2024, que a União, em regime de colaboração com Estados e Municípios, deve estabelecer:

[...] parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino.

No tocante à alfabetização, o PNE 2014-2024 estabelece como sua meta 5: “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental” e demonstra significativo avanço nas estratégias que se concentram na estruturação de processos pedagógicos; instituição de instrumentos de avaliação nacional para aferir a alfabetização das crianças; desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras; e estímulos à especialização de professores por meio de formações.

Quanto ao financiamento da educação, os PNEs apresentam, sinteticamente, as mesmas diretrizes, assumindo como primeira diretriz básica a vinculação constitucional de

recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino. A alocação de recursos segundo as necessidades e compromissos de cada sistema, expressos pelo número de matrículas, é mais uma diretriz de financiamento importante, introduzida pelo Fundeb, cuja preocupação central é a equidade.

A gestão democrática da educação é mais um tema comum aos planos. Esse princípio se efetiva no exercício da participação coletiva nas questões atinentes à organização e à gestão da educação nacional. Nesse sentido, destaca-se a estratégia de fortalecer a autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira dos estabelecimentos de ensino. À medida que as escolas tornam-se mais autônomas, a responsabilidade dos dirigentes aumenta. Dessa forma, orienta-se que a nomeação de diretores de escola considere critérios técnicos de mérito e de desempenho e que sejam desenvolvidos programas de formação de diretores e gestores escolares.

Ademais, os PNEs reconhecem que, sem a valorização do magistério, são frustrados quaisquer esforços para alcançar as metas estabelecidas para a educação básica. Portanto, o PNE 2004-2014 trata, em suas metas 15 a 18, sobre planos de carreira, condições de trabalho adequadas, formação inicial e continuada e critérios de seleção de docentes, agentes primordiais para a melhoria da qualidade da educação básica pública.

Quanto ao monitoramento da educação brasileira, o PNE 2014-2024 estabelece que, ao longo do período de sua vigência, o Inep deve publicar estudos a cada dois anos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas (Art. 5º, § 2º).

O Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE) – 2020, estudo mais recente lançado pelo Inep, sinaliza que o Brasil vem avançando na questão do acesso à educação básica e atribui esse avanço ao esforço dos sistemas de ensino municipais e estaduais na ampliação da oferta de vagas, à operacionalização do Fundeb e à tendência demográfica de redução da população em idade escolar, observada ao longo dos últimos anos na faixa etária de 0 a 17 anos.

A cobertura no Ensino Fundamental de nove anos chegou, em 2019, a 98% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos na escola, tendo praticamente sido universalizada e com desigualdades praticamente inexistentes entre regiões e grupos sociais. (BRASIL, 2020).

No entanto, apenas 78% dos adolescentes, aos 16 anos, chegaram a concluir o ensino fundamental. E apesar do avanço no Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental, 54,7% das crianças ainda se encontram com nível insuficiente de proficiência em leitura ao fim do 3º ano do ensino fundamental, segundo os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) 2016. No caso da escrita, 33,85% estão no pior patamar, não sendo

ainda capazes de escrever palavras de maneira alfabética. Esses resultados também mostram as desigualdades de aprendizagem quando consideradas as regiões, os estados, as redes de ensino e a localização das escolas.

## 7. CONCLUSÃO

A literatura evidencia avanços do sistema escolar brasileiro. O período de redemocratização do Brasil e o contexto histórico internacional impulsionaram importantes marcos na legislação educacional brasileira com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), da lei do Fundeb e das leis do Plano Nacional de Educação.

A obrigatoriedade da gratuidade do ensino fundamental e médio a ser oferecido pelos estados e municípios manifesta-se como oferta de condições de escolarização, de acesso à escola e de permanência. As escolas de hoje têm menos alunos com atraso escolar e mais recursos têm sido investidos na Educação Básica. O Plano Nacional de Educação (PNE) serve como política de Estado e não de governo e há ferramentas mais sofisticadas para acompanhar o avanço da aprendizagem dos estudantes, por exemplo, o Ideb.

Entretanto, a educação pública no Brasil ainda enfrenta muitas dificuldades. É preciso reconhecer que os resultados experimentados estão bastante aquém daqueles almejados para a educação nacional. Ao final do decênio, em 2024, deverão ser traçadas novas metas. O novo plano terá o desafio de captar lacunas dos planos anteriores e proporcionar os aprimoramentos necessários na construção de metas para a educação, levando em consideração as necessidades do contexto atual.

## 8. REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza; CASTRO, Maria Helena. Novo Fundeb: muitos avanços e alguns problemas. **Congresso em foco**, Brasília, 10 out. 2021. Disponível: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoforum/novo-fundeb-muitos-avancos-e-alguns-problemas/>. Acesso em: 15 mar. 2021.

ASSIS, Renata Machado de. A educação brasileira durante o período militar: a escolarização dos 7 aos 14 anos. **Educação em Perspectiva**, Viçosa, MG, v. 3, n. 2, p. 320-339, 2013.

BARROS, Daniel. **País mal educado**: por que se aprende tão pouco nas escolas brasileiras? 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2019.



BATISTA, José Marques. **Estudo do Índice de Qualidade Educacional (IQE) e seu efeito nos resultados educacionais e nas transferências da parcela discricionária da cota parte do ICMS nos municípios do Ceará.** Orientador: Wagner Bandeira Adriola. 2020. 172 f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Programa de Pós-graduação em Educação, Centro de Humanidades, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 01 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 01 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 01 mar. 2021.

BRASIL. **Plano decenal de educação para todos.** Brasília: MEC, 1993.

CELLA, Rosenei. O Fundeb como expressão das funções redistributiva e supletiva da união na estrutura educacional brasileira. *In: Fórum Nacional de Educação*, 14., 2016, Santa Cruz do Sul. **Anais [...]** Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2016. p. 1-5.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Educação e conhecimento:** eixo da transformação produtiva com equidade. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.

FERREIRA, Ana Emília Cordeiro Souto; CARVALHO, Carlos Henrique. Escolarização e Analfabetismo no Brasil: Estudo das Mensagens dos Presidentes dos Estados de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Norte (1890-1930). *In: ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO - CENTRO OESTE*, 12., 2014, Goiânia. **Anais [...]** Goiânia: UFG, 2014. p. 1-12.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Brasil). **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020:** sumário executivo. Brasília, DF: Ed. INEP, 2020.

JOSSETTI, Celina; ARAÚJO, Rosi. Educação nas décadas de 1920 a 1950 no Brasil: alfabetização de adultos em questão. **Revista Fórum Identidades**, Itabaiana, v. 12, n. 12, p.183-192, jul./dez. 2012.

LIMA, Fábio Souza. A educação Brasileira na CF/1988 e na LDB/1996. **Revista Brasileira de Educação Básica - RBEB**, Belo Horizonte, v. 4, n. 13, p. 1-6, abr./jun. 2019.

LINDERT, Peter. **Growing Public:** Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

MATOS, Daniel Abud Seabra.; RODRIGUES, Erica Castilho. Indicadores educacionais e contexto escolar: uma análise das metas do Ideb. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 662-688, set./dez. 2016.

MESQUITA, Silvana. Os resultados do Ideb no cotidiano escolar. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 76, p. 587-606, set. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362012000300009>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362012000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362012000300009&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 12 abr. 2021.

OLIVEIRA, Ramon. O legado da Cepal à educação nos anos 90. **Revista Iberoamericana de Educación**, Madrid, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 23 maio 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000086291_por). Acesso em: 28 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Educação para todos**: o compromisso de Dakar. Dakar: UNESCO, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Marco da educação 2030**: Declaração de Incheon. Incheon: UNESCO, 2015.

PERES, Carla. Como a Constituição de 1988 mudou a Educação. **Nova Escola**, [S.l.], 01 out. 2018. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/12660/como-a-constituicao-de-1988-mudou-a-educacao>. Acesso em: 27 fev. 2021.

PINTO, Claudia Maria Borges Costa. O crescimento e a redução do Estado Brasileiro: a permanência da crise fiscal. **Bonijuris**, [S.l.], v. 22, n. 557, p. 5-10, abr. 2010.

SAVIANI, Dermeval. O legado educacional do regime militar. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 28, n. 76, p. 291-312, dez. 2008.

SOUZA, Kellcia Rezende; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. O direito à educação básica nas declarações sobre educação para todos de Jomtien, Dakar e Incheon. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 22, n. 2, p. 668–681, maio./ago. 2018.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. 7 ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

# Capítulo 02

## CIÊNCIA ABERTA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES DOS REPOSITÓRIOS ELETRÔNICOS PARA A DIFUSÃO DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO

**ALICE ANDRADE ANTUNES**

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)  
<https://orcid.org/0000-0003-4515-6730>

**MARIA LAÍS DOS SANTOS LEITE**

Universidade Federal do Cariri (UFCA)  
<https://orcid.org/0000-0001-5777-3205>

**RESUMO:** A Ciência Aberta é um campo com movimentação gradual no decorrer das décadas e atualmente em crescimento e desenvolvimento ativo na comunidade científica e não-científica, alavancando as ciências, comunicação, tecnologia e divulgação. Entendendo a importância da Ciência Aberta para o avanço da ciência e da pesquisa no Brasil e dos repositórios institucionais de bibliografia do país para esta tarefa, delineou-se como objetivos da pesquisa que mobilizou a escrita deste artigo: 1. Conhecer as diferentes escolas de pensamento da ciência Aberta; 2. Compreender a relação entre ciência aberta e comunicação eletrônica. 3. Caracterizar os principais repositórios eletrônicos bibliográficos do Brasil. Para tanto foi realizada uma revisão narrativa da literatura com a consulta e análise de artigos científicos, teses, dissertações e livros acerca do assunto, além dos próprios repositórios eletrônicos a serem caracterizados. É mister ressaltar que a Ciência aberta fomenta o surgimento de novas tecnologias como meio de divulgação, assim como novos caminhos no referente à comunicação e a transferência de informações daqueles que produzem a ciência como os que vivem os fatos para alimentar a ciência. Destacamos com base no exposto que esses repositórios têm sido destaque no acesso à informação com relevância e validade científica nos últimos 20 anos e sua importância foi ainda maior em tempos de pandemia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ciência. Informação. Gestão do Conhecimento. Biblioteca eletrônica. Acesso à informação.

**ABSTRACT:** Open Science is a field with gradual movement over the decades and currently growing and actively developing in the scientific and non-scientific community, leveraging science, communication, technology and dissemination. Understanding the importance of Open Science for the advancement of science and research in Brazil and of the institutional repositories of bibliography in the country for this task, it was delineated as objectives of the research that mobilized the writing of this article: 1. To know the different schools of thought of Open Science; 2. To understand the relationship between open science and electronic communication. Characterize the main bibliographic electronic repositories in Brazil. To this end, a narrative literature review was carried out with the consultation and analysis of scientific articles, theses, dissertations and books about the subject, besides the electronic repositories themselves to be characterized. It is noteworthy that Open Science encourages the emergence of new technologies as a means of dissemination, as well as new ways regarding communication and the transfer of information from those who produce

science to those who live the facts to feed science. Based on the above, we highlight that these repositories have been prominent in the access to information with scientific relevance and validity in the last 20 years, and their importance was even greater in times of pandemic.

**KEYWORDS:** Science. Information. Knowledge management. Electronic Library. Access to information.

## 1. INTRODUÇÃO

A Ciência Aberta é um campo com movimentação gradual no decorrer das décadas e atualmente em crescimento e desenvolvimento ativo na comunidade científica e não-científica que surgiu discretamente após a Revolução Industrial e principalmente no século XX, alavancando as ciências, comunicação, tecnologia, divulgação e principalmente, atingindo um público fora da comunidade acadêmica que passou a colaborar de forma ativa neste processo. Este último de grande importância para pesquisas e consumo de estudos científicos para interesse acadêmico ou não e contribuindo com a educação de maneira ampliada.

Bartling e Friesike (2014, p. 17) salientam que “Ciência Aberta é uma das palavras de ordem da comunidade científica [...] acompanhada por um discurso vívido que aparentemente engloba qualquer tipo de mudança em relação ao futuro da criação e disseminação do conhecimento científico” (tradução nossa).

Nesse raciocínio é válido notar que bem mais do que uma expressão essa terminologia vem avançando esferas diversificadas conectando os saberes e sobretudo a forma de difusão dos mesmos. Em meados do século XX a ciência e a tecnologia cresceram bastante, mas, no entanto, foi com o avanço da internet que surgiram vários movimentos agregadores e de discussões ampliando exponencialmente o acesso à informação e à comunicação.

Esta discussão se articula também a trazida no artigo *Da comunicação científica à divulgação* de Valerio e Pinheiro (2008) que evidenciam que os novos avanços na ciência e tecnologia brindam com a comunicação eletrônica ligando espaços virtuais infinitos, aproximando territórios e indivíduos, numa espiral de saberes.

Dentre os sujeitos dessa mudança encontram-se os pesquisadores de todas as áreas, os formuladores de políticas públicas, programadores da área de tecnologia da informação, operadores de plataformas, editores e não menos importante, o público interessado. Todas as discussões, questionamentos, argumentações, opiniões e revisões de literatura que são elementos influenciadores para a chamada “escola de pensamento”.

Entendendo a importância da Ciência Aberta para o avanço da ciência, da pesquisa e da educação no Brasil e dos repositórios institucionais de bibliografia do país para esta tarefa, delineou-se como objetivos da pesquisa que mobilizou a escrita deste artigo: 1. Conhecer as diferentes escolas de pensamento da ciência Aberta; 2. Compreender a relação entre ciência aberta e comunicação eletrônica. 3. Caracterizar os principais repositórios eletrônicos bibliográficos do Brasil.

Além desta introdução, o trabalho conta com uma seção de metodologia e em consonância com os objetivos supramencionados dois itens de resultados da pesquisa: **Ciência Aberta** e o segundo **Repositórios bibliográficos brasileiros**, seguidos das **Considerações Finais**.

## 2. METODOLOGIA

A pesquisa apresentada neste artigo é do tipo exploratória, já que a mesma objetiva proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses (GIL, 2017).

O estudo, se caracteriza como uma revisão da literatura que pode ser compreendida como um procedimento metodológico do tipo bibliográfico de busca, análise e descrição de um corpo do conhecimento (MANCINI; SAMPAIO, 2006).

Trata-se de uma revisão narrativa da literatura (ROTHER, 2007), que se deu de fevereiro a julho de 2022, período em que foram consultados e analisados artigos científicos, teses, dissertações e livros acerca do assunto, além dos próprios repositórios eletrônicos a serem caracterizados.

De acordo com Rother (2007) os artigos de revisão narrativa são publicações apropriadas para descrever e discutir o desenvolvimento de um determinado assunto, sob ponto de vista teórico ou contextual e se constituem como uma avaliação de diversos produtos acadêmicos passando pela interpretação e análise crítica dos(as) autores(as).

## 3. CIÊNCIA ABERTA

Em *Open Science: One Term, Five Schools of Thought*, em tradução livre ao português Ciência Aberta: Um Termo, Cinco Escolas de Pensamento de autoria de Benedikt Fecher e Sascha Friesike (2014) são apresentadas as cinco escolas que se caracterizam como diretrizes de pensamento da Ciência Aberta, a saber: a escola pública, a escola democrática, a escola de infraestrutura e a escola de medição.

Vale salientar que A Escola Pública desenvolve uma linha de atuação pautada na acessibilidade ao público desse “espiral de saberes” já mencionado. Desta forma ter mais acesso as linhas, produções de pesquisa e o produto fará com que esse público se aproximasse mais do cientista outrora distante no contexto de produção técnica e de sua própria realidade. Pesquisar, criar, tornar disponível em acesso aberto e contribuir com elementos concretos que possam ser elevados à ciência são algumas das contribuições entre esse elo, público e cientistas promovendo a igualdade para todos que desejam fazer parte dessa co-criação. (FECHER; FRIESIKE, 2014).

Num segundo patamar está a Escola Democrática, a qual se define por acesso ao conhecimento, disponibilizando produtos de pesquisa. O caminho trilhado por essa escola é exatamente a gratuidade que é uma grande discussão sobre o livre acesso aos produtos de pesquisa. Esse livre acesso precisa manter os direitos dos dados científicos, porém pode colaborar com a produção de novos dados criando novas pesquisas de diferentes perspectivas. É um compartilhamento do estudo e inclusivo vislumbrando sempre novas produções com participação ativa da ciência da computação que efetivamente fará parte integrante nesse processo de criação e reconhecimento. (FECHER; FRIESIKE, 2014).

Segundo Fecher e Friesike (2014) a terceira escola é a Pragmática cujos defensores:

[...] consideram a Ciência Aberta como um método para tornar a pesquisa e a disseminação do conhecimento mais eficientes. Assim, considera a ciência como um processo que pode ser otimizado, por exemplo, modularizando o processo de criação de conhecimento, abrindo a cadeia de valor científico, incluindo o conhecimento externo e permitindo a colaboração por meio de ferramentas online. (p. 32).

Esta escola aponta que através da sabedoria do povo, a construção da informação a partir de suas experiências e vivências, a geração de dados compartilhados de quem está inserido no fato, na situação ou política aplicada, enfim, àquele que coopera através de quaisquer ferramentas e agrega desta forma novos valores viabilizados pelas plataformas criadas pelas ciências da computação e visa estreitar o caminho para a coletânea das informações. Entende-se como uma pesquisa colaborativa e coletiva com a tecnologia disponível nos seus vários formatos de conhecimento: a vontade de compartilhar por parte dos cientistas, tecnologia através de computadores, plataformas de fácil acesso e outros meios da *web*. (FECHER; FRIESIKE, 2014).

A escola de Infraestrutura é a quarta escola a ser mencionada a qual discute que a arquitetura é o que mais importa no que se refere a infraestrutura técnica, tecnologia e internet, em sua maioria ferramentas que possibilitam a pesquisa e o acesso, como os softwares. São entendidas como uma base estrutural para que seja viabilizado o caminho



de troca de experiências e conhecimento entre os diversos atores. Essa escola ressalta que a Ciência Aberta é um desafio tecnológico. (FECHER; FRIESIKE, 2014).

É verdade que a disponibilização de artigos nas plataformas de grande acesso e mídias audiovisuais nos estabelecimentos, softwares, aplicativos e demais tecnologias existentes na atualidade são um meio eficaz de conexão literária e educacional. O papel da computação científica é gigante neste contexto, pois interliga diversos servidores e pessoas em tempo real, tanto virtualmente como em pesquisas propiciando alta eficiência e benefícios para as informações a serem veiculadas e de forma confiável. (FECHER; FRIESIKE, 2014).

Os autores supramencionados com base em Roure *et al.* (2008) salientam quatro capacidades-chaves do que consideram um Ambiente Virtual de Pesquisa Social (SVRE) segundo os autores, um SVRE deve primeiro facilitar o gerenciamento e compartilhamento de objetos de pesquisa, em segundo lugar, deve haver incentivos para que os pesquisadores disponibilizem seus objetos de pesquisa, em terceiro lugar, o ambiente deve ser aberto e extensível, o que significa que software, ferramentas e serviços podem ser facilmente integrados e em quarto lugar, deve fornecer uma plataforma para pesquisa-ação, o que faz de uma plataforma um ambiente de pesquisa real. Os objetos de pesquisa não são apenas armazenados e trocados, mas são usados na condução da pesquisa.

A quinta escola é a de Medição a qual discute medições alternativas para a produção científica, pois através destas medições pode-se quantificar o impacto científico a ser avaliado. Pode-se exemplificar a medição do número de citações num periódico influenciando o pesquisador e sua carreira. Essa vertente é primordial para o controle da produção científica e os meios pelos quais ela se transmitirá. (FECHER; FRIESIKE, 2014).

No entanto, existe uma preocupação vinda do fator impacto tanto pela demora que envolve o processo de revisão por pares e que o impacto se encontra ligado a uma revista e não diretamente a um artigo e novos formatos de publicação (blogs, jornais de acesso aberto. Esta demora mencionada pelos autores realmente permanece como um entrave na divulgação pois os textos, artigos e outros tem seu período para serem transferidos para que o leitor entre em contato com a obra sob o risco de ser ultrapassado ou defasado devido às mudanças que são muito rápidas no mundo atual. (MCVEIGH, 2004; PRIEM; COSTELLO, 2010; WELLER; PUSCHMANN, 2011; PRIEM *et al.*, 2012; YEONG; ABDULLAH, 2012 *apud* FECHER; FRIESIKE, 2014).

Em consonância com essas preocupações surge o conceito de Altimetria que concerne numa medida de impacto de rápida análise e informação. O texto científico deve ser passível de diversas formas de publicação e melhor alcance, não excluindo a



confiabilidade. Dá-se o exemplo do Twitter e blogs que interfere no impacto acadêmico e pode alavancar o futuro da avaliação desse impacto. No entanto, devem ser avaliadas as formas que se dão essa aceleração na comunicação e informação para que não sejam deturpados os dados científicos de relevância para todos que usufruam deles. Métodos estes eficazes e de grande importância no meio acadêmico. (FECHER; FRIESIKE, 2014).

A ciência aberta pode também contribuir com o alcance das descobertas científicas advinda da comunicação entre o público e a comunidade científica com a finalidade de difundir conhecimento dentro dos direitos dos pesquisadores, porém tornando as revistas, as plataformas e outros mecanismos de repositórios mais acessíveis ao grande público de baixo poder aquisitivo, mas com grande vontade de saber e trocar conhecimentos.

A viabilidade dessas escolas elencadas pelos autores é uma ampla discussão de diferentes pontos de vistas que convergem para um único fim, a união do aprendizado. Essa discussão ainda permeará o meio acadêmico pois o mundo capitalista terá grande dificuldade sobre o livre acesso, porém há de se alcançar um meio termo adequado e positivo para a ciência que é a arte de descobrir, curar, multiplicar, agregar, ensinar e difundir os saberes.

Rufai *et al.* (2012, p. 30) *apud* Fecher e Friesike (2014) ressaltam que “o acesso aberto ajuda os países subdesenvolvidos a preencher a lacuna entre eles e os países desenvolvidos”. Essa problematização é real e com a pandemia evidenciou-se que a interligação de conhecimentos, soluções, acontecimentos e protocolos surgem através da união dos povos independente de quaisquer origens a fim de que o benefício alcance a todos através da pesquisa e pesquisadores livres de amarras financeiras. Mantido também, o direito autoral e outros previamente estabelecidos.

#### **4. REPOSITÓRIOS BIBLIOGRÁFICOS BRASILEIROS**

Pode-se destacar também como contribuições a ciência aberta o caso dos repositórios brasileiros, que recebem apoio governamental e são um grande exemplo desta democratização, dentre os quais destaca-se: *Scientific Eletronic Library Online - SciELO*, Biblioteca Virtual em Saúde, Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, Portal de Periódicos da CAPES e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações que geram inúmeras oportunidades de ter acesso gratuito a trabalhos científicos para consultas, aprendizado e crescimento com uma ampla divulgação das informações contidas para outros pesquisadores e o público em geral.

A **Scientific Eletronic Library Online (SciELO)**, é uma biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos, que resultou de um projeto de pesquisa iniciado em 1997 de forma piloto pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP, em parceria com o Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde -BIREME -. A partir de 2002, o Projeto conta com o apoio do CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. A SciELO tem sua infraestrutura institucional estabelecida na Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) por meio da Fundação de Apoio à UNIFESP (FAPUNIFESP). (FAPESP, 2022; SCIELO, 2022a).

O Projeto tem por objetivo o desenvolvimento de uma metodologia para a preparação, armazenamento, disseminação e avaliação da produção científica em formato eletrônico. Seu modelo de publicação eletrônica é adotado na publicação de coleções nacionais de periódicos nos países da América Latina e Caribe, Espanha, Portugal e África do Sul. (FAPESP, 2022; SCIELO, 2022a).

Verificando as métricas do SciELO (2022b), em 31 de julho de 2022, 395 periódicos, 27.112 volumes, **468.613 documentos** e 12.175.216 referencias, chegando a receber mais de 47.000.000 de acessos em um único mês (novembro de 2021).

A **Biblioteca Virtual em Saúde (BVS)**, por sua vez, é vinculada ao Ministério da Saúde e considerada uma biblioteca institucional especializada em Saúde (BVS, 2022a).

A BVS está disponível na internet desde 2001 e apresenta como propósitos:

Reunir, organizar e disseminar informações em saúde, com ênfase na produção institucional; contribuir para a divulgação da informação em saúde e estimular sua utilização por parte dos governos, dos representantes dos sistemas de saúde, das instituições de ensino, investigação e pesquisa, dos profissionais de saúde e do cidadão em geral. (BVS, 2022a, n.p.)

Em 31 de julho de 2022, a BVS possuía uma coleção de **34.028.928** referências de documentos, sendo 16.860.575 em texto completo (BVS, 2022b), no repositório estão disponíveis bases de dados internacionais, como Medline e Lilacs, bases de dados bibliográficas referenciais e de texto completo para pesquisa ao acervo físico e digital de livros, cartilhas, manuais, revistas, cartazes, folders, políticas, programas nacionais, legislação, etc. (BVS, 2022a).

A BVS MS atua de forma cooperativa na Rede de Centros Cooperantes da BVS América Latina e Caribe, segue o Modelo proposto pela BIREME/OPAS/OMS, amparado por metodologias e tecnologias próprias e abertas, seguindo padrões de arquitetura da informação, acessibilidade e responsividade, de forma integrada com os demais participantes da Rede BVS. (BVS, 2022a).

O **Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)** agrupa e disponibiliza conteúdos produzidos no Brasil e outros assinados com editoras internacionais a instituições de ensino e pesquisa brasileiras (CAPES, 2022a).

É considerado também um dos mais antigos repositórios do Brasil e do mundo:

A história do Portal de Periódicos remonta ao ano de 1990 quando, com o objetivo de fortalecer a pós-graduação no Brasil, o Ministério da Educação (MEC) criou o programa para bibliotecas de Instituições de Ensino Superior (IES). Foi a partir dessa iniciativa que, cinco anos mais tarde, foi criado o Programa de Apoio à Aquisição de Periódicos (PAAP). O Programa está na origem do atual serviço de periódicos eletrônicos oferecido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) à comunidade acadêmica brasileira. (CAPES, 2022b, n.p.).

O Portal foi criado para reunir material científico de alta qualidade e disponibilizá-lo à comunidade acadêmica do nosso país, são mais de 49 mil periódicos com texto completo e 455 bases de dados de conteúdos diversos, como referências, patentes, estatísticas, material audiovisual, normas técnicas, teses, dissertações, livros e obras de referência (CAPES, 2022a).

O Portal de Periódicos (CAPES, 2022a) é considerado uma iniciativa única no mundo, pois um grande número de instituições acessa o acervo que é inteiramente financiado pelo Governo Federal. Não localizamos dados atualizados sobre o acervo e número de acesso, mas documentos institucionais nos dão a dimensão do repositório, conforme os dados que serão expostos abaixo.

De acordo com o Manual de Acesso (CAPES, 2019) haviam no Portal 48.038 títulos de periódicos em texto completo; 130 bases de dados de referências e resumos; 41 bases de dados estatísticas; 64 bases de teses e dissertações; 48 obras de referência dentre dicionários especializados, acervos especiais de bibliotecas, compêndios, bancos de dados e ferramentas de análise; 15 bases de conteúdos audiovisuais; 14 bases de arquivos abertos e redes de e 12 bases de patentes; 2 bases de dados de normas técnicas; e mais de 275.000 documentos dentre anais, relatórios, livros, anuários, guias, manuais dentre outros.

Um levantamento estatístico realizado pela equipe do Portal em 2020, houve mais de 60 milhões de acessos a texto completo e mais de 75 milhões a referências e resumos (CAPES, 2021).

O **Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)** é uma plataforma que desde julho de 2002, tem como objetivo facilitar o acesso a informações sobre teses e dissertações defendidas junto a

programas de pós-graduação do país, além de disponibilizar informações estatísticas acerca deste tipo de produção intelectual, e faz parte do Portal de Periódicos da Instituição. (PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS, 2022; CAPES, 2022c).

De acordo com o órgão, com o Banco de Teses e Dissertações (BTD), ou Catálogo de Teses e Dissertações, é possível consultar todos os trabalhos defendidos na pós-graduação brasileira ano a ano. As informações contidas no repositório são fornecidas diretamente à Capes pelos programas de pós-graduação, que se responsabilizam pela veracidade dos dados. Inicialmente foram disponibilizados 125.000 resumos de teses/dissertações no período de 1996 a 2001, os quais foram obtidos através do sistema Coleta, em parceria com a área de informática da Capes (CAPES, 2022c).

Com o intuito de aprimorar e expandir a base de dados bibliográficos disponíveis, também foram resgatadas e inseridas referências de trabalhos defendidos desde o ano de 1987. A partir de então, os dados são atualizados anualmente após o informe de atividades pelos programas de pós-graduação do país à Capes. Com o lançamento da Plataforma Sucupira, o Coleta de Dados foi reformulado e passou a ser um dos módulos que a constituem, sendo assim, as informações contidas no BTD passaram a ser obtidas através desta Plataforma. (CAPES, 2022c).

Por fim, pontuamos sobre a **Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações** (BDTD) que foi desenvolvida e coordenada pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) que em parceria com as instituições brasileiras de ensino e pesquisa, possibilita que a comunidade brasileira publique e difunda suas teses e dissertações produzidas no País e no exterior, dando maior visibilidade à produção científica nacional (IBICT, 2022).

A BDTD que “integra os sistemas de informação de teses e dissertações existentes nas instituições de ensino e pesquisa do Brasil, e também estimula o registro e a publicação de teses e dissertações em meio eletrônico”. Em 31 de julho de 2022, a Biblioteca contava com 130 instituições, 563.529 dissertações e 213.806 teses. (IBICT, 2022).

Esses repositórios atuam como facilitadores e colaboraram para que a divulgação e a comunicação científica - que são de extrema importância no contexto da ciência aberta – possam se expandir para a esfera científica e até mesmo não-científica global.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É mister ressaltar que a Ciência aberta fomenta o surgimento de novas tecnologias como meio de divulgação, assim como novos caminhos no referente à comunicação e a

transferência de informações daqueles que produzem a ciência como os que vivem os fatos para alimentar a ciência.

Destacamos com base no exposto que esses repositórios têm sido destaque no acesso à informação com relevância e validade científica nos últimos 20 anos e sua importância foi ainda maior em tempos de pandemia, com a impossibilidade de acessar bibliotecas físicas e a necessidade de se obter informações em tempo real sobre as descobertas científicas da Covid-19.

Sublinhamos que milhares de artigos foram produzidos em diferentes países do globo e a troca de informações cientificamente relevantes nortearam as condutas e protocolos mundiais para uma nova doença avassaladora para a humanidade. Desta forma, houve contribuições decisivas para o rumo das pesquisas para o controle da doença.

Nesta linha de raciocínio, o acesso aberto também pode garantir o aumento da divulgação de trabalhos acadêmicos, gerando maior visibilidade no âmbito científico e possibilita que os hipossuficientes possam ter acesso à cultura e ao crescimento intelectual de cada um. Os valores cobrados por algumas plataformas de grandes editoras com prestígio acadêmico que acabam para uma grande maioria, limita o acesso do público e diminui novas possibilidades de saberes.

Na verdade, conclui-se que não há como existir um sem o outro, pesquisador e os fatos a serem pesquisados os quais são produzidos por outros atores. Essa união só traz benefícios para toda a comunidade tanto do micro como do macro. Sendo assim o acesso aberto é de tamanha importância para o crescimento e o avanço da humanidade.

## 6. REFERÊNCIAS

BIBLIOTECA VIRTUAL EM SAÚDE-BVS. **O que é a BVS**. Brasília: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/o-que-e-a-bvs-ms/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

BIBLIOTECA VIRTUAL EM SAÚDE-BVS. **Portal Regional da BVS - Informação e Conhecimento para a Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2022. Disponível em: [https://pesquisa.bvsalud.org/portal/?lang=pt&home\\_url=http%3A%2F%2Filiacs.bvsalud.org&home\\_text=Pesquisa&q=&submit=](https://pesquisa.bvsalud.org/portal/?lang=pt&home_url=http%3A%2F%2Filiacs.bvsalud.org&home_text=Pesquisa&q=&submit=). Acesso em: 31 jul. 2022.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. **Brasil - Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, Dados das Teses e Dissertações da Pós-Graduação 2017 a 2020**. Disponível em: <http://metadados.capes.gov.br/index.php/catalog/227>. Brasília: CAPES, 2022c. Acesso em: 29 jul. 2022.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. **Número de acessos**. Brasília: CAPES, 2021. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/informativos/100-n%C3%BAmero-de-acessos/2879-dados-de-acesso-ao-portal-de-periodicos-estao-disponiveis-para-consulta.html>. Acesso em: 20 jun. 2022.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. **Manual de Acesso**. Brasília: CAPES, 2019. Disponível em: [https://www.periodicos.capes.gov.br/images/documents/Portal\\_Periodicos\\_CAPE\\_S\\_Guia\\_2019\\_4\\_oficial.pdf](https://www.periodicos.capes.gov.br/images/documents/Portal_Periodicos_CAPE_S_Guia_2019_4_oficial.pdf). Acesso em: 30 jun. 2022.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. **Nossa história**. Brasília: CAPES, 2022b. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/sobre/nossa-historia.html>. Acesso em: 16 jun. 2022.

FECHER, Benedikt; FRIESIKE, Sascha. Open Science: One Term, Five Schools of Thought. *In*: BARTLING, Sönke; FRIESIKE, Sascha. **Opening science**: The evolving guide on how the internet is changing research, collaboration and scholarly publishing. London: Springer Nature, 2014. p. 17-48.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO – FAPESP. **Scientific Electronic Library Online – SciELO**. São Paulo: FAPESP, 2022. Disponível em: <https://fapesp.br/scielo>. Acesso em: 18 jun. 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE INFORMAÇÃO EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA - IBCT. **Sobre a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)**. Brasília: IBCT, 2022. Disponível em: <https://bdttd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 31 jul. 2022.

PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS. **[2017 a 2020] Catálogo de Teses e Dissertações – Brasil**. Brasília: Poder Executivo Federal, 2022. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/2018-catalogo-de-teses-e-dissertacoes-da-capes>. Acesso em: 11 jul. 2022.

PORTAL DE PERIÓDICOS DA COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. **Quem somos**. Brasília: CAPES, 2022a. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ezl.periodicos.capes.gov.br/index.php/sobre/quem-somos.html>. Acesso em: 16 jun. 2022.

ROTHER, Edna Terezinha. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta Paulista de Enfermagem** [online], São Paulo, v. 20, n. 2, p. v-vi, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-21002007000200001>. Acesso em: 13 jun. 2022.

SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE – SCIELO. **Analytics SciELO**. [2022a]. Disponível em: <https://analytics.scielo.org/>. Acesso em: 31 jul. 2022.

SCIENTIFIC ELECTRONIC LIBRARY ONLINE – SCIELO. **SciELO – modelo de publicação eletrônica para países em desenvolvimento**. [2022b]. Disponível em: <http://old.scielo.org/php/level.php?lang=pt&component=56&item=1>. Acesso em: 18 jun. 2022.

VALEIRO, Palmira Moriconi; PINHEIRO, Lena Vania Ribeiro. Da comunicação científica à divulgação. **Transinformação**, Campinas, v. 20, n. 2, p. 159-169, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3843/384334798004.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.



# Capítulo 03

## O ESTADO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO TURÍSTICO: UMA BREVE ANÁLISE DA POLÍTICA BRASILEIRA

**BÁRBARA ALMEIDA OLIVEIRA**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

**GIL CÉLIO DE CASTRO CARDOSO (Orientador)**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

**RESUMO:** O Estado tem atuado há décadas, em diferentes escalas, na (re)adequação dos espaços para fins turísticos, processo aqui avaliado a partir do conceito de turistificação. Diante disso, define-se como objetivo analisar o papel que as políticas públicas de turismo têm exercido na (re)produção socioespacial e seus impactos na turistificação do território. Para tanto, utilizou-se da abordagem histórica desenvolvida através da pesquisa bibliográfica e documental como estratégia de coleta de dados e análise de conteúdo para sistematizar as ideias e informações coletadas no decorrer do estudo. Diante disso, foi possível constatar que as políticas públicas de turismo no Brasil têm centrado especial atenção no espaço como elemento determinante de atração e criação de demanda turística, o que reforça a ideia central aqui defendida, de que é o Estado brasileiro o principal agente de turistificação do território, alinhando a (re)produção do espaço às dinâmicas do mercado e promovendo o ordenamento do território para um uso turístico massivo e internacionalizado.

**PALAVRAS-CHAVE:** Turistificação. Turismo. Planejamento Público.

**ABSTRACT:** The State has been working for decades, at different scales, in the (re)suitability of spaces for tourist purposes, a process evaluated here from the concept of touristification. In view of this, the objective is defined to analyze the role that tourism public policies have played in the socio-spatial (re)production and its impacts on the touristification of the territory. For that, we used the historical approach developed through bibliographic and documentary research as a strategy for data collection and content analysis to systematize the ideas and information collected during the study. In view of this, it was possible to verify that public tourism policies in Brazil have focused special attention on space as a determining element of attraction and creation of tourist demand, which reinforces the central idea defended here, that the Brazilian State is the main agent of tourism. touristification of the territory, aligning the (re)production of space with the dynamics of the market and promoting the planning of the territory for a massive and internationalized tourist use.

**KEYWORDS:** Touristification. Tourism. Public Planning.

### 1. INTRODUÇÃO

O turismo constitui-se na atualidade em uma das atividades econômicas mais globalizadas. Enquanto produto, deve ser considerado a partir de um conjunto de condições que decorrem das relações entre cultura, mercado e políticas públicas que corroboram o



desenvolvimento da atividade (CRUZ, 2000, 2006; SAN SOLO; CRUZ, 2003; DIAS, 2008a, 2008b; RODRIGUES, 2001). Nesse sentido, a narrativa de vocação apresentada em algumas políticas, planos e programas soa falaciosa, uma vez que essa atividade é um produto organizado, agenciado, operacionalizado com determinadas finalidades, principalmente econômicas. Partindo dessa premissa, compreende-se que não apenas a atividade turística é uma produção humana, mas que há ainda fortes condicionantes sobre a (re)produção do espaço.

Dessarte, o presente estudo<sup>6</sup> tem como objetivo geral analisar o papel que as políticas públicas de turismo têm exercido na (re)produção socioespacial e seus impactos na turistificação do território. Para tanto, historiciza-se o processo de elaboração de políticas públicas que operacionalizam a produção do espaço como elemento determinante no desenvolvimento da atividade turística.

O problema que se coloca aqui é compreender quais as funções que o Estado tem assumido no Brasil diante do surgimento de novos centros turísticos após a década de 1980, quando países considerados periféricos ganham destaque na rota do turismo internacional de massas. Para tanto, esse estudo divide-se em duas seções principais: a primeira orienta-se pela discussão do turismo como força de produção do espaço brasileiro; a segunda faz um breve historicização das políticas públicas de turismo no Brasil entre 1930 e 2016 que apresentam o setor como matéria de regulação. Destacando que a partir de 1980 o espaço torna-se um dos principais objetos na elaboração das políticas públicas de turismo.

Como procedimentos metodológicos, vale-se de uma abordagem histórica (MARCONI; LAKATOS, 2003) baseada em uma revisão bibliográfica e na pesquisa documental sobre a temática Estado, políticas públicas e turismo. Tal sistematização, desenvolvida através da análise de conteúdo por categorização (BARDIN, 1970), permite apresentar os impactos das políticas no processo de turistificação dos territórios operacionalizados pelas políticas públicas, com maior destaque para as políticas e programas elaborados após a década de 1980.

## **2. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E A TURISTIFICAÇÃO DAS CIDADES**

O turismo se constitui em um fenômeno econômico, cultural, político e social que tem se expandido de forma constante no contexto pós-industrial, caracterizando-se atualmente

---

<sup>6</sup>A presente pesquisa compreende um recorte do texto dissertativo apresentado ao Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas (Mestrado Acadêmico) da Universidade Federal do Ceará. Com incentivo da FUNCAP.

como um dos setores mais globalizados da economia mundial e um dos que mais cresce nas últimas décadas (BENI, 2002; CRUZ, 2000, 2006; NETTO; TRIGO, 2009; RODRIGUES, 2001).

Essa expansão favorece a geração de empregos, distribuição de renda, captação de divisas, promoção do patrimônio natural e cultural, assim como apresenta potencial para proporcionar a melhor qualidade de vida das comunidades (ONWTO, 1999, 2000, 2013). Diante disso, reconhecem-se os impactos econômicos, sociais e espaciais diretos e indiretos, dessa atividade na (re)produção espacial.

Por essa lógica, concorda-se com alguns autores quando estes observam que não existe turismo sem território (BENEVIDES, 2007; DIAS, 2008a; CRUZ, 2000; KNAFOU, 2001). Tal processo se delinea no decorrer do tempo a partir da crescente importância econômica do turismo, e que para Cruz (2000), é causa e consequência de sua ampliada necessidade de intervenção espacial.

Nesse sentido, Cruz (2000) defende que o turismo compreende uma das atividades que desde o século XIX tem operado como agente condicionante do (re)ordenamento dos territórios. Tendo em conta que o turismo é “a única das atividades econômicas modernas que consome, elementarmente, o espaço” (CRUZ, 2000, p. 8).

Nesse contexto, é possível observar a associação direta do setor não apenas com as questões que atravessam a necessidade de uma política pública específica, mas ainda intersetorial, uma vez que estas definem, estabelecem, legislam e/ou controlam os modos como se desenvolve a apropriação de uma determinada parte do espaço geográfico e que terá impactos diretos e indiretos no campo econômico, social, cultural e urbano. Por essa lógica, Cruz (2000, 2006) observa que a apropriação de uma determinada parte do espaço geográfico pelo turismo depende da política pública de turismo que se executa no lugar. Em contrário, com a ausência da política pública, o turismo acaba por seguir as dinâmicas das iniciativas e interesses particulares.

Considerando que o espaço é o principal objeto de consumo da atividade turística, deve-se compreender o turismo como uma prática social fortemente territorializada e igualmente territorializante à medida que introduz nos lugares sua lógica de organização espacial, chegando a se sobrepor a lógicas pré-existentes (CRUZ, 2000; SAN SOLO; CRUZ, 2003; RODRIGUES, 2001). Por esse ângulo entende-se aqui o turismo como uma força de produção do espaço.

Inicialmente, cabe situarmo-nos no próprio entendimento em torno do que se compreende como produção do espaço. No campo epistemológico, uma das primeiras formulações em torno da noção de produção do espaço traz uma ligação direta ao enfoque

econômico. Henri Lefebvre (2000) é um dos teóricos de destaque nesse cenário que discute a produção do espaço sob o signo do capital. Para este autor a produção do espaço concreto se desenvolve como condição necessária à acumulação, comandada pelo Estado:

[...] o modo de produção organiza, produz, ao mesmo tempo que certas relações sociais, seu espaço (e seu tempo). É assim que ele se realiza, posto que o modo de produção projeta sobre o terreno estas relações, sem, todavia, deixar de considerar o que reage sobre ele. Certamente, não existiria uma correspondência exata, assinalada antes entre e as relações sociais e a relações espaciais (ou espaço -temporais). À sociedade nova se apropria do espaço preexistente, modelado anteriormente; a organização anterior se desintegra e o modo de produção integra os resultados (LEFEBVRE, 2000, p.7).

Lefebvre (2000) defende uma dupla determinação de produção do espaço: um processo de produção que gera um mundo objetivo, ou seja, a produção de objetos, produtos e mercadorias que acabam por implicar ainda em um processo de produção do espaço como condição da reprodução da vida social; e outra noção de produção do espaço compreende o processo de subjetivação.

A partir dessa compreensão, Abreu (2012, p. 13) aponta que o entendimento de “produção” não deve ficar restrito a um sentido econômico-material ou economicista, mesmo considerando que no contexto capitalista a “produção do espaço se dê sob o signo de uma sobrevalorização do econômico no próprio imaginário”. Entretanto, para o mesmo, torna-se crucial “resgatar a importância e as especificidades do poder e do simbólico”.

Nesse segmento, Carlos (2012) argumenta que o entendimento da produção do espaço a partir da lógica capitalista acaba por transformar toda a produção em mercadoria. Ressaltando-se que o processo de produção se expande tanto espacial como socialmente, incorporando, nesse contexto, todas as atividades do homem, o que reflete também na redefinição dessa produção sob a lógica do processo de valorização do capital, uma vez que o espaço se torna mercadoria.

Por conseguinte, Carlos (2012) destaca a dimensão humana nesse percurso, defendendo que a sociedade ao produzir-se como condição de sua existência, o faz em um espaço determinado. Essa ação do “produzir-se” acaba por produzir também um espaço que lhe é próprio e que “tem uma dimensão histórica como especificidades ao longo do tempo e nas diferentes escalas e lugares do globo” (CARLOS, 2012, p. 53).

Ao discutir a noção de produção/reprodução, deslocada do enfoque eminentemente econômico da noção de acumulação, a autora supracitada destaca que se deve considerar a (re)produção como questão social, levando em conta: a) ultrapassar a compreensão do indivíduo como força de trabalho; b) superar a ambiguidade da compreensão do espaço

reduzido à ideia de meio ambiente; c) pensar nas lutas da sociedade como lutas pelo espaço; d) iluminar as representações construídas sobre o espaço (CARLOS, 2012, p. 62).

Dessa forma, para Carlos (2012) a produção do espaço passa a ser compreendida, em suas diferentes dimensões, como ato de produção da sociedade e de produção da vida. Por essa perspectiva, espaço, tempo e ação humana torna-se elementos indissociáveis. Para tanto:

Quer se trate do ambiente construído, das políticas públicas ou das práticas sociais, não existe mais variável independente, tudo deve ser analisado simultaneamente como parte de um mesmo processo, a urbanização capitalista. Não se pode estudar os usos que se faz da cidade sem estudar também sua produção. Não se pode considerar separadamente os agentes econômicos privados e a ação pública. Não se pode isolar a técnica da política e nem a política dos movimentos sociais (TOPALOV, 1998, p.12. *apud* MARICATO, 2011, p.123).

Diante do exposto, a ideia aqui impressa é a produção de um espaço que tem como um dos seus principais expoentes a atividade turística. Por essa lógica, entende-se que ocorre a (re)adaptação ou refuncionalização de determinados espaços com a finalidade de atender e/ou criar uma demanda turística.

Esse processo de refuncionalização do território com a finalidade de adequar-se às dinâmicas do turismo pode ser compreendido através do conceito de turistificação. Em vista disso, ocorre a integração de forma planejada do turismo como um fator de desenvolvimento em diferentes dimensões – econômica, social, cultural, ambiental e urbana. Tendência que possibilita observar o turismo como um fator decisório no (re)desenho das cidades (CRUZ, 2000, 2006).

O conceito de turistificação confere mais atenção às relações entre espaço/território e turismo. Dessarte, o conceito de turistificação é compreendido como o processo de transformação do espaço em produtos turísticos em que é desenvolvida a “constituição de uma ambiência própria para atender as dinâmicas do turismo” (BENEVIDES, 2007, p. 92). O processo de turistificação compreende a (re)refuncionalização do território em conformidade com as necessidades que emergem da atividade turística (KNAFOU, 2001).

Conforme Benevides (2007), a turistificação pode ser definida pelo (re)aproveitamento de recursos/atributos (produtivos, arquitetônicos, culturais, ambientais, culinários, fisiográficos e paisagísticos) existentes no território que são apropriados como atrativos e produtos destinados ao consumo turístico (BENEVIDES, 2007, p.92).

Esse contexto compreende, conforme Knafou (2001, p.70-71), três fontes de turistificação dos espaços: os turistas, o mercado e os planejadores e promotores

“territoriais”. A primeira fonte são os turistas, pois como observa o autor, “estão na origem do turismo”, o deslocamento dos sujeitos entendido como primordial na criação de lugares turísticos. A segunda fonte, o mercado, a origem consistem na concepção e colocação de produtos turísticos. A terceira fonte, planejadores e promotores “territoriais”, possuem relações de territorialidade bem acabadas. A terceira fonte, por se tratar em sua origem de um movimento que parte do próprio lugar, impacta diretamente na territorialização do processo de constituição desses espaços turísticos.

Como visto, o conceito de turistificação traz implícita a ideia de produção do espaço à medida que se tem a (re)funcionalização ou construção do espaço como produto para a atividade turística, contemplando ainda a noção de espaço-mercadoria (CARLOS, 2012, p. 61). Nesse contexto, o valor de troca ganha uma amplitude profunda que pode ser verificada tanto na produção dos simulacros espaciais resultantes de revitalizações urbanas como pelas exigências do desenvolvimento do turismo.

Em face do exposto, é possível constatar que a partir do processo de descentralização das políticas públicas, iniciadas entre as décadas de 1980 e 1990, o território é dotado de importância determinante na (re)constituição da atividade turística. Por tal perspectiva, parte-se do pressuposto que “teoricamente, todos os lugares são potencialmente turísticos já que a atratividade turística dos lugares é uma construção cultural e histórica” (CRUZ, 2006, p. 339). Para tanto, o diferencial de se tornar ou não turístico está na dimensão do planejamento, principalmente, àquele operacionalizado pelo Estado/poder público. Para tanto, concorda-se com alguns pesquisadores que defendem que o desenvolvimento do turismo dar-se-á intrinsecamente vinculados às ações do Estado (CRUZ, 2000, 2006; DIAS, 2003; RODRIGUES, 2001).

### **3. TURISMO: UMA QUESTÃO DE PLANEJAMENTO PÚBLICO**

A dimensão do planejamento do turismo tem ganhado espaço na agenda internacional e nacional a partir da segunda metade do século XX. Essa emergência se delinea principalmente a partir da constatação dos efeitos negativos que o turismo provoca, principalmente, nos países periféricos<sup>7</sup> onde se destacam as práticas predatórias da atividade através da informalidade do trabalho, exploração sexual de crianças e adolescentes, degradação ambiental e cultural, dentre outras (DIAS, 2008a; NETTO; TRIGO, 2009; CRUZ, 2006).

---

<sup>7</sup> A ideia de país periférico aqui está muito mais atrelada à noção de novos centros receptores, entretanto, não se descarta a dimensão socioeconômica subdesenvolvida destes.

Nesse processo de planejamento, atenta-se para a necessidade de que as políticas para o setor deverão levar em consideração o alto grau de incerteza e de novas exigências para o mundo como um todo (CRUZ, 2006; NETTO; TRIGO, 2009). Atendendo nesse percurso os novos valores regionais e globais, assim com as novas alternativas de desenvolvimento.

Partindo de tal premissa, no campo teórico, diferentes autores defendem a impossibilidade da existência e sobrevivência, em certa medida, da atividade turística sem a atuação do Estado, seja controlando, gerindo, promovendo e incentivando. Com efeito, a figura do “Estado Interventor” e/ou “Estado-parceiro” será uma constante, em diferentes esferas na produção e reprodução da atividade (DIAS, 2008a; CRUZ, 2000, 2006; NETTO; TRIGO, 2009; NETTO, 2010).

No caso do Brasil, é possível constatar que o Estado, em diferentes instâncias (municipal, estadual e federal) tem representado o principal papel enquanto agente regulador, e a partir da segunda metade do século XX, fomentador da atividade turística. De forma gradual, o turismo passa a ser inserido como objeto de políticas públicas no país. Enquanto objeto de fomento, seja do Estado e/ou de agentes privados, há uma sobreposição da dimensão econômica que se relaciona com os impactos que o turismo pode gerar na economia e desenvolvimento, principalmente em territórios receptores.

Levando em conta ainda que o turismo tem uma característica diferenciada em relação a outros produtos, uma vez que não é o produto que se desloca até o consumidor, mas este que se desloca para o lugar onde é oferecido o produto (DIAS, 2008a). Logo, observa-se que a política pública de turismo no Brasil é um dos principais instrumentos de conformação, adequação, (re)transformação e produção de espaços voltados para as dinâmicas e funções que o turismo assume nas dimensões sócio-territoriais.

No Brasil, o turismo tornou-se objeto de normatização e regulação por parte do Estado ainda na década de 1930. Inicialmente de forma dispersa e dedicada às questões mais pontuais, esses primeiros anos não apresentaram transformações significativas no nível de gestão da atividade no país (CRUZ, 2000, 2006; DIAS, 2003, 2008; NETTO; TRIGO, 2009). A falta de integração e desarticulação com outros setores fez com que esse período inicial da política de turismo fosse considerado pelo seu amadorismo (NETTO; TRIGO, 2009).

A partir da segunda metade do século XX o turismo passa a ser tratado de forma mais incisiva como atividade econômica importante no desenvolvimento do país, pois iniciam-se investimentos, tanto nacionais como estrangeiros, no setor do turismo. Dessa forma é possível apontar que a consolidação das políticas públicas de turismo no Brasil



ganhou impulso somente na década de 1950 com a emergência do turismo de massa e o crescimento da rede rodoviária, principal modal utilizado nos deslocamentos no país.

Esse processo pode ser observado de forma sintetizada no Quadro 1 em que é possível perceber que matérias específicas e dispersas a partir da década de 1950 foram se organizando órgãos próprios para gestão e desenvolvimento do turismo no Brasil.

**Quadro 1** - Principais instrumentos legais da gestão do turismo no Brasil (1930 a 1970)

<b>Norma/Política</b>	<b>Direcionamento</b>
Decreto nº 406/1938	Regula a entrada de estrangeiros no país, fixando autorização governamental para a atividade de venda de passagens para viagens aéreas, marítimas ou rodoviárias
Decreto nº 1.915/1939	Criou o Departamento de Imprensa e Propaganda com uma Divisão de Turismo.
Decreto nº 2.440/1940	Regula as atividades das empresas e agências de viagens e turismo, dispondo sobre a forma de funcionamento das empresas e agências ligadas ao setor de viagem e turismo, e das Companhias e agências de navegação e de passagens marítimas, fluviais e aéreas
Decreto nº 44.863/1958	Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), com funções de coordenar, supervisionar e promover turismo no país.
Decreto nº 48.126/1960	Aprova o Regimento da Comissão Brasileira de Turismo, atribuindo a COMBRATUR função de coordenar, planejar e supervisionar a execução da Política Nacional de Turismo
Lei nº 4.048/1961	Organiza o Ministério da Indústria e do Comércio em que é integrado ao Departamento Nacional do Comércio uma Divisão de Turismo e Certames (DTC).
Decreto nº 572/1962	Extingue COMBRATUR.
Decreto nº 55/1966	Política nacional de turismo, CNTur, EMBRATUR, definindo as diretrizes da Primeira Política de Turismo do Brasil.
Resolução do CNTur nº 71/1969	Plano Nacional de Turismo (Plantur) reconhecido como ferramenta básica da Política Nacional de Turismo.
Decreto nº 1.191/1971	Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR) dispondo sobre incentivos fiscais ao turismo para construção ou ampliação de hotéis, obras e serviços específicos de finalidade turística.



Resolução do CNTur nº 64/1974	Define a prestação de serviços turísticos das agências transportadoras.
Decreto nº 1376/1974	Cria Fundos de Investimentos (Fundo de Investimentos do Nordeste-FINOR, Fundo de Investimentos da Amazônia -FINAM e o Fundo de Investimentos Setoriais-FISET).
Portaria nº 3/1976	Dispõe sobre Voos domésticos, permitindo o Departamento de Aviação Civil autorizar voos domésticos, solicitados pela EMBRATUR
Decreto nº 1.485/1976	Institui estímulos fiscais ao turismo estrangeiro no País, fixando benefícios fiscais para o desenvolvimento do turismo estrangeiro no país.
Lei nº 6.513/77	Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico, definido Áreas Especiais e os Locais de Interesse Turístico pelo seu valor cultural e natural, fixando os respectivos responsáveis por inventariar e proteger esses espaços.

**Fonte:** CRUZ (2000); DIAS (2008a, 2008b); FONSECA (2005); NETTO; TRIGO, (2009)

**Elaborado:** AUTORES (2022)

De forma sintetizada, o Quadro 1 nos possibilita um panorama das políticas públicas no Brasil entre as décadas de 1930 a 1970. Antes da década de 1970 é possível perceber, no campo do planejamento público a nível nacional, que o turismo aparece nas políticas através de matérias específicas. Para Cruz (2006), o período entre 1938 a 1966 compreende à “pré-história” jurídico-administrativa do turismo no Brasil, momento em que a ação pública federal para o setor do turismo esteve centrada, primordialmente, na regulação/normatização do setor, atuando de forma específica sobre determinadas matérias, como a venda de passagens e funcionamento, em geral, de agências de viagens e de transportes (CRUZ, 2006, p. 346).

Enquanto setor da economia, o turismo tornou-se matéria de legislação no final da década de 1950. Tal processo foi iniciado com a criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) que antecede funções importantes para o setor do turismo, o que leva alguns pesquisadores a apontarem o Decreto nº 44.863/1958 como a primeira política pública do estado de gestão do turismo brasileiro (DIAS, 2003; NETTO; TRIGO, 2009). Para Dias (2008b), foi através dessa entidade que se desenvolveram as primeiras iniciativas quanto à regulamentação do turismo no Brasil.

A COMBRATUR foi extinta em 1962 sem conseguir concretizar os objetivos propostos, assim, criou-se uma lacuna até 1966. Foi na segunda metade da década de 1960, durante o regime civil-militar, que o turismo retorna à cena do planejamento público,

momento em que é aprovada a primeira Política Nacional de Turismo, fixada pelo Decreto-Lei nº 55/1966, que também criou o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR).

Cabe destacar que o turismo é tratado nesse momento como “indústria”<sup>8</sup> e pela primeira vez as atividades ligadas ao setor, tanto no âmbito privado como público, são reconhecidas como de “interesse para o desenvolvimento econômico do país” (BRASIL, 1966). Em relação ao CNTur, este órgão teria como função imediata formular, coordenar e dirigir a política nacional de turismo (BRASIL, 1966, Art. Art. 4º). Já a EMBRATUR, vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, dotada de personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira, tinha como finalidade “incrementar o desenvolvimento da indústria de Turismo e executar no âmbito nacional as diretrizes que lhes forem traçadas pelo Governo” (BRASIL, 1966, Art. Art. 11).

De acordo com Santos Filho (2005), a EMBRATUR foi criada com objetivos explícitos e implícitos. De forma explícita, esse órgão tinha como objetivo, “coordenar o desenvolvimento do turismo brasileiro”, já de forma implícita caberia à EMBRATUR “refazer a imagem do Brasil no exterior”, que concretizar-se-ia através da “divulgação das belezas naturais de um país exótico, pró-americano” ou seja, a entidade teria como foco de atuação atrair turistas estrangeiros para o país, e para tal, promover a divulgação positiva da imagem do Brasil no exterior, apresentando como elementos de atração a cidade do Rio de Janeiro, o carnaval e a mulher brasileira (SANTOS FILHO, 2005).

Para Cruz (2006), foi a partir de 1966, com a criação da EMBRATUR e CNTur que o Estado brasileiro começou a tratar o setor do turismo de forma mais abrangente, e não mais através de matérias isoladas como anteriormente, delegando relativa importância no setor de hospedagem. Essa atenção ao setor de hospedagem chega à década de 1970 com a ampliação do parque hoteleiro, sobretudo de luxo, beneficiado pela criação de um sistema de fomento ao setor, constituído por fundos especiais como o FUNGETUR, em 1971, e o Fiset, 1974.

No entanto, a década de 1970 é apontada como um marco no processo de elaboração sistemática de uma política de turismo que se expande no campo do planejamento público (CRUZ, 2000, 2006; NETTO; TRIGO, 2009; RODRIGUES, 2001).

A partir dessa temporalidade, Netto e Trigo (2009) defendem que a década de 1970 foi o momento de maior importância na inserção do turismo como objeto de políticas

---

<sup>8</sup>Alguns pesquisadores são contrários à denominação de indústria turística (indústria sem chaminés) por considerarem a atividade como um conjunto de prestação de serviços e não a materialização de um bem (DIAS, 2008a, 2008b; TRIGO; NETTO, 2009).

públicas no Brasil. Em termos de marco legal, isso pode ser compreendido através da tentativa de instituir uma estrutura administrativa para gestão do setor.

A partir da década de 1970 foram aprovadas as primeiras políticas de incentivos fiscais à atividade turística no país, como visto no Quadro 1. Com efeito, constata-se a partir desse momento investimentos diretos em infraestrutura básica e nos serviços turísticos, com maior atenção à hotelaria (CRUZ, 2006). Na década de 1980 são delineadas as primeiras políticas direcionadas especificamente para dotar determinados territórios de interesse turístico de infraestrutura básica. Inicialmente, tais políticas concentraram-se na área litorânea, e somente na década de 1990 adotaram a perspectiva da descentralização.

**Quadro 2** - Principais instrumentos legais da gestão descentralizada do turismo no Brasil entre as décadas de 1980 a 2010.

<b>Política/Norma</b>	<b>Direcionamento</b>
Política de megaprojetos turísticos (1970-1980)	Promover o desenvolvimento regional, minimizando desigualdades econômicas inter-regionais, por meio do turismo (CRUZ, 2000, p.12).
PRODETUR (1991)	Programa de obras múltiplas (meio ambiente, transporte, saneamento básico, infraestrutura) que teve como finalidade incentivar o desenvolvimento da atividade turística no litoral do Nordeste do Brasil.
Decreto nº 448/1992	Regulamenta dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências.
PLANTUR (1992)	Guia norteador de ações públicas e privadas para o setor do turismo por meio de ações do poder público federal.
Deliberação Normativa nº 324, de 06 de dezembro de 1993	A Normativa criou o Roteiro de Informações Básicas para Identificação de Municípios Prioritários para o Desenvolvimento do Turismo (RINTUR), que tinha como finalidade a identificação de municípios prioritários para o desenvolvimento do turismo.
Portaria 130 de 30 de março de 1994	Programa Nacional de Municipalização do Turismo norteado pela diretriz da descentralização das políticas públicas de turismo e do fortalecimento do planejamento turístico no âmbito municipal.

Política Nacional de Turismo – PNT (1996 – 1999)	A PNT estabelece como objetivos: democratizar o acesso ao turismo nacional; reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional; aumentar os fluxos turísticos e; aumentar os fluxos turísticos.
Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo (1994)	O programa tinha como orientação básica promover o ecoturismo através das políticas públicas federal e estadual de turismo.
Medida provisória nº 103/2003	Cria o Ministério do Turismo.
Plano Nacional de Turismo (2003/2007)	Voltado para desenvolver, estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional, o plano norteia-se por metas que buscam a consolidação do país como um destino turístico mundial.
Programa de Regionalização do Turismo (2004)	O programa inicia uma etapa do planejamento estratégico no Brasil através do modelo de gestão descentralizada, coordenada e integrada.
Lei nº 11.771/2008	Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, definindo as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos.
Decreto nº 7.381/2010.	Regulamenta a Lei no 11.771/2008 (Política Nacional de Turismo), define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico.
Plano Nacional de Turismo (2007/2010)	Dando continuidade ao trabalho iniciado no plano anterior, este orienta-se também pelo modelo de gestão descentralizada, participativa e a promoção do Brasil no exterior, focando ainda no mercado interno.
Portaria MTUR nº 105/2013	Institui o Programa de Regionalização do Turismo. <sup>9</sup>

<sup>9</sup> Revogada pela Portaria MTUR nº 41, de 24 de novembro de 2021.

Portaria MTUR nº 313/2013	Primeiro instrumento a definir o definir o Mapa do Turismo Brasileiro <sup>10</sup> .
Plano Nacional de Turismo (2013/2016)	Orientado pela adequação do país à recepção dos megaeventos (Copa do Mundo, Olimpíadas).
Plano Nacional de Turismo (2013/2016)	O documento apresenta o turismo como determinante na redução das desigualdades sociais e econômicas regionais e na geração e distribuição de renda.

**Fontes:** CRUZ (2000, 2006), DIAS (2008a, 2008b) FONSECA (2005) NETTO; TRIGO (2009), VILELA; COSTA (2020).

**Elaborado:** AUTORES (2022)

Um dos aspectos dessa fase das políticas de turismo definida por Netto e Trigo (2009) e Cruz (2000, 2006) são as políticas de descentralização da atividade. Para Rodrigues (2001), o turismo passou a representar, desde a década de 1980, com continuidade até o presente - e tal observação vale para os dias atuais - uma das mais importantes estratégias de crescimento e desenvolvimento do Estado. Um exemplo significativo dessa afirmação é o Plano de Turismo<sup>11</sup>(2018-2022) e a atribuição ao turismo - quase que uma retomada da panaceia - da geração de renda e emprego no contexto em que o desemprego está batendo níveis recordes no Brasil<sup>12</sup>.

A partir da década de 1980, de acordo com Cruz (2000), o Estado assumiu uma postura de indução no setor, exemplos expressivos podem ser encontrados nos mega projetos financiados em parceria pelo Estado Brasileiro e por organismos financeiros internacionais. Com efeito, é possível constatar que as primeiras iniciativas da diretriz de descentralização da gestão e planejamento do turismo podem ser percebidas ao longo da década de 1980 (CRUZ, 2000; NETTO; TRIGO, 2009; RODRIGUES, 2001).

Além disso, cabe destacar outro marco significativo desse processo de gestão e planejamento descentralizado do turismo delineado na década de 1980, pois figura no

<sup>10</sup> A revisão do Mapa do Turismo ocorre bianualmente. A primeira ocorreu em 2016, através Portaria do MTUR nº 172, de 11 de julho de 2016 que definiu o Mapa do Turismo Brasileiro 2016 abrangendo 2.175 municípios divididos em 291 regiões turísticas. A Portaria MTUR nº 197, de 14 de setembro de 2017 o Mapa do Turismo Brasileiro 2017 já compreendia 3.285 municípios divididos em 328 regiões turísticas. A portaria mais recente em vigor (Portaria MTUR nº 271, de 23 de agosto de 2019) definiu o Mapa do Turismo Brasileiro 2019, com 2.694 municípios, composto por 333 regiões turísticas, em que se observa à queda na quantidade de municípios contemplados, mas um pequeno aumento nas regiões turísticas. As regiões e categorias estão disponíveis no sítio <[www.mapa.turismo.gov.br](http://www.mapa.turismo.gov.br)>

<sup>11</sup> A ideia do turismo como “salvação da pátria” não é recente, mas vem se realizando nas últimas décadas conforme o próprio contexto econômico, social e político de cada período (CRUZ, 2006; SAN SOLO; CRUZ, 2003).

<sup>12</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. Taxa de desemprego fica em 14,7%, nível recorde no país. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/06/taxa-de-desemprego-fica-em-147-nivel-recorde-no-pais.shtml>>. Acesso em: 18 mar. de 2022.

artigo 180 da Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, o turismo como elemento vinculado ao desenvolvimento econômico e social em uma Carta Magna no país. Por conseguinte, o Art. 180 delega à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a promoção e incentivo ao turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (BRASIL, 1988).

Na década de 1980 o turismo foi apresentado pelo Estado como uma alternativa econômica expressiva para o país. Movido por tal prerrogativa, o Estado passou a promover a atividade turística através de uma massiva vinculação à geração de emprego e renda (FONSECA, 2005). Nesse contexto, surgem as ações de adequação do território às dinâmicas do turismo ou as tentativas de se criar uma demanda através, conjuntura marcada pelos megaprojetos (CRUZ, 2000). A partir desse momento é possível visualizar a importância que a dimensão territorial irá assumir no processo de formulação de políticas públicas de turismo.

É nesse cenário que emerge a Política dos Megaprojetos, que se orienta, de uma forma geral, pela necessidade de urbanização turística de trechos pouco ou nada urbanizados de áreas litorâneas do nordeste brasileiro, contando com contrapartidas do poder público, agências governamentais (BNB e SUDENE) e de organismos multilaterais (BID, BIRD) no desenvolvimento dos empreendimentos (CRUZ, 2000, p. 10-11). As capitais nordestinas foram os espaços privilegiados pela Política dos Megaprojetos Turísticos.

Nessa conjuntura, cabe destacar ainda que as políticas aprovadas e implementadas a partir da década de 1990 partem do reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, de deficiências infraestruturais básicas que refletem diretamente no desenvolvimento de um turismo massivo e internacionalizado, principalmente quando se considera que a competição entre destinos se dá hoje em escala planetária. Essa fase da política pública de turismo no Brasil será marcada, ainda, pelas tentativas de adotar um modelo de gestão descentralizado, e ao mesmo tempo integrado e intersetorial, contemplando outras demandas na sociedade, como o planejamento urbano, as políticas de meio ambiente, cultural e distribuição de renda.

Momento em que é possível perceber, ainda, o alinhamento da política de turismo com as prerrogativas neoliberais. Essas transformações nos paradigmas orientadores das políticas públicas de turismo se refletem nos contextos sociais, históricos, políticos e econômicos de que fazem parte, desde o momento em que a atividade turística se tornou matéria de regulação do Estado (CRUZ, 2000, 2006; RODRIGUES, 2001).

Para Cruz (2000, 2006), na década de 1990 ocorreu a consagração do neoliberalismo como paradigma econômico e político, quando ocorre a transição de um Estado interventor, dos anos anteriores, para um Estado parceiro do Mercado, o que terá implicações diretas no turismo, na forma de políticas públicas alinhadas e comprometidas com a produção e a reprodução do capital. Dinâmicas impressas ao setor público, que pautam, ainda, no discurso de diversificação na oferta de produtos turísticos, sob a premissa de geração de empregos, na captação de dívidas e na melhor distribuição de renda regional (RODRIGUES, 2001).

A expansão do neoliberalismo somado ao progresso tecnológico e ao desemprego estrutural do final do século XX, conforme Cruz (2006), provocaram mudanças, de forma substancial no paradigma do desenvolvimento econômico vigente. Tornou-se uma constante nas políticas e programas iniciados na década de 1990 a necessidade de geração de emprego e renda. Contando ainda com a emergência, em escala planetária, do paradigma ambiental. Com efeito, “o desenvolvimento econômico a qualquer preço passa a ser substituído pelo “desenvolvimento sustentável”, mais atento, ao menos no plano do discurso, à conservação e proteção ambiental bem como à qualidade de vida das populações atuais e das gerações futuras” (CRUZ, 2006, p. 347).

O alinhamento à “onda ecológica”, em que a preocupação com a proteção ao meio ambiente e com o patrimônio histórico-cultural torna-se pauta das políticas de turismo, não se dar somente pela preocupação com o meio ambiente, mas ainda por imposição dos parceiros internacionais como o BID e o Bird (RODRIGUES, 2001, p. 151). Dessa forma, as políticas públicas federais aprovadas a partir da década de 1990 incorporam o discurso da sustentabilidade, integrando ao discurso de valorização da atratividade turística dos recursos naturais a retórica da necessidade de sua proteção/preservação (CRUZ, 2006).

O Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) lançado em 1991, que apresenta um caráter de complementaridade à Política de Megaprojetos, é um exemplo expressivo da noção de atuação “conjunta” entre Estado e Mercado em que ocorre a produção do espaço nacional com a finalidade de fomento da atividade turística (BENEVIDES, 2002; CRUZ, 2000, 2006) e em que também se tentou alinhar as prerrogativas de proteção e preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural-histórico do território alvo de intervenção. Esse modelo de urbanização para o turismo foi reforçado no Plano Nacional de Turismo (Plantur) de 1992, que estabelece entre suas metas de execução o programa “polos turísticos” (CRUZ, 2000, p. 29).

Cabe destacar que se concretizou como uma das principais ações do Plantur importantes diretrizes para a política do turismo. A primeira volta-se para o turismo



ecológico, as Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, ao passo que a outra foi inserida nos demais lançados anteriormente, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), lançado em conjunto pelo MICT e pela Embratur, regulamentado por meio da portaria nº 130, em 30 de março de 1994, adota como estratégia de ação a descentralização da atividade turística, baseada na gestão territorial municipal local, evidenciando e privilegiando o atendimento das demandas e necessidade das comunidades locais envolvidas no processo (CRUZ, 2000; RODRIGUES, 2001).

O paradigma da descentralização e da gestão participativa, em consonância com Cruz (2006), é fruto de um momento histórico que se inicia tendo como pano de fundo a redemocratização do país após duas décadas de ditadura civil-militar e (re)organização dos movimentos sociais da sociedade que passam a exercer pressão sobre as decisões políticas no final dos anos 80 e que se fortalecem ao longo dos anos 90.

Criado no final da gestão Itamar Franco, mas encampado como principal programa de turismo do governo Fernando Henrique Cardoso, o PNMT é um marco representativo da mudança de paradigma na política de turismo no Brasil, que passa de uma perspectiva de gestão centralizada para uma descentralizada e participativa; de uma escala nacional/regional para uma regional/local; de uma política de objeto de atração, para objeto de atração e de proteção (CRUZ, 2006; RODRIGUES, 2001). Considerando ainda que a municipalização se impõe “com o avanço do neoliberalismo e o consequente enxugamento da máquina administrativa estatal” (CRUZ, 2006, p. 347).

A noção de atuar de forma descentralizada na gestão e fomento do turismo acaba por se tornar uma das principais prerrogativas da política pública de turismo a partir desse momento. Foi nesse contexto instituída a Política Nacional de Turismo - PNT (1996-1999) que em conformidade com as dinâmicas socioeconômicas do período atribuiu ao Estado a função de promover e incrementar o turismo como fonte de renda e geração de emprego (CRUZ, 2000, 2006; DIAS, 2008a, 2008b; RODRIGUES, 2001).

No início dos anos 2000, na gestão do então presidente Inácio Lula da Silva, as políticas de turismo, além de continuarem a situar o papel do Estado como “indutor” e “parceiro do mercado” no setor, passam a ser pensadas integradas às problemáticas sociais. A criação do MTur em 2003 é um marco determinante na gestão da atividade no Brasil, à medida que o turismo passa a dispor das prerrogativas ministeriais e ser legitimado como instância federal (SANSOLO; CRUZ, 2003). Alinhado a tais diretrizes estão os Planos Nacionais de Turismo 2003-2007 e 2007-2010, os quais integram-se a essa realidade e

direcionam para os investimentos sociais, em conjunto como os investimentos em infraestrutura, financiamento de projetos públicos e particulares (NETTO; TRIGO, 2009, p. 59).

Nesse contexto, as iniciativas desenvolvidas em conjunto com outros setores - educação, cultura, economia, meio ambiente etc. - e fortalecimento do modelo de gestão descentralizada do turismo - delegando maior importância ao papel dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios -, atenua-se a centralização de poder na tomada de decisão que, até então, apresentava-se como uma das principais características do turismo nacional. Nesse sentido, é lançado o Programa de Regionalização do Turismo em 2004, o qual delega maior importância à dimensão regional-local do turismo (CRUZ, 2000, 2006).

O percurso discutido até aqui aponta para as interseções entre a política pública de turismo no Brasil e o contexto econômico, histórico, político e social que a atravessa. Para tal, devemos considerar - seja no âmbito acadêmico/teórico, como na gestão/operacional - que o planejamento do turismo, em suas diferentes dimensões (nacional, regional e/ou local) se desenvolve “sobre um espaço concreto, herdado, histórica e socialmente construído” (CRUZ, 2006, p. 342) e dessa forma, deve a atividade em si não ser considerada por um viés unicamente economicista, em resposta a interesses particulares, de grupos sociais específicos, mas deve ser um projeto construído e desenvolvido de forma coletiva.

Diante disso, é possível compreender que o turismo construído e adotado como atividade econômica desde o final do século XIX tem atuado como força condicionante do (re)ordenamento dos territórios (CRUZ, 2000; SAN SOLO; CRUZ, 2003; RODRIGUES, 2000). Compreendemos, nesse sentido, que o território acaba por se tornar um produto a ser consumido na prática do turismo e para tal é (re)inventado, (re)adequado e (re)produzido conforme as dinâmicas impressas pela atividade turística. Nesse percurso é possível observar que o Estado tem atuado há décadas para tornar determinadas localidades atrativas ao capital privado. Para tanto, implementa ações destinadas a melhorar as condições de infraestrutura básica dos lugares, melhoria na gestão de transportes e comunicação. Essas ações são aqui tomadas como determinantes no processo de turistificação do espaço.

## **5. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS**

A adoção do termo “considerações parciais” parte da própria compreensão que o turismo enquanto matéria de políticas públicas tem transitado por fases distintas no Brasil.

Atravessando o amadorismo e desarticulação entre as décadas de 1930 a 1970, a políticas eminentemente territoriais entre 1980 a 1990, para adoção de políticas alicerçadas na intersectorialidade, sustentabilidade e gestão compartilhada entre os anos de 1990 a 2016 e, chegando à atualidade com uma pasta/ministério totalmente fragilizado com as trocas sucessivas de ministros<sup>13</sup> e medidas reativas alicerçadas na panaceia de turismo como “salvador” da economia.

No entanto, a partir dessa breve explanação do percurso das políticas públicas de turismo no Brasil é possível constatar o destaque que é dado ao espaço como elemento determinante de atração e criação de demanda turística. Nesse contexto surgem a Política do Megaprojetos, o Programa de Desenvolvimento do Turismo, o paradigma da municipalização/regionalização do turismo, entre outras iniciativas. Observa-se que as dimensões espaciais se tornaram um elemento determinante entre as condições necessárias para a concretização da atividade turística.

Ações que vêm atravessadas de transformações e (re)modelação do espaço para se adequar às dinâmicas do turismo. Processo que inicialmente centrou-se nas áreas litorâneas, mas que nas três últimas décadas tem se deslocado para o interior do país, corroborando assim na turistificação das cidades diante da formação de novos centros receptores.

Dessa forma, concordamos com diferentes pesquisadores que apontam o Estado como ator determinante nesse processo de alinhar a (re)produção do espaço às dinâmicas do mercado, atuando através do ordenamento do território brasileiro para um uso turístico massivo e internacionalizado. Processo em que se constata que a lógica do espaço-mercadoria tem se tornado a tônica das políticas públicas em diferentes escalas de governo (CRUZ, 2000, 2006; DIAS, 2003, 2008; FONSECA, 2005; RODRIGUES, 2001).

## 6. REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. Sobre a memória das cidades. IN: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de S.; SPOSITO, M. E. (Org.). **A produção do espaço urbano: Agentes e processos, escalas e desafios**. 1ª ed. São Paulo: Editora Contexto, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

---

<sup>13</sup> Na gestão do atual presidente Jair Bolsonaro o Ministério do Turismo tornou-se alvo de negociações entre políticos do Centrão e passou por trocas sucessivas de ministros (Marcelo Álvaro Antônio, Gilson Machado, Carlos Alberto Gomes de Brito) em pouco mais de três anos. Ver: G1. Bolsonaro exonera Marcelo Álvaro Antônio do Ministério do Turismo e nomeia Gilson Machado. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/12/10/gilson-machado-e-nomeado-ministro-do-turismo.ghtml>>. Acesso em: 26 jun. de 2022.

BENEVIDES, I. O amálgama componente dos destinos turísticos como construção viabilizadora dessa prática sócio-espacial. **GEOUSP Espaço e Tempo** (Online), n. 21, p. 85-101, 2007.

BENEVIDES, I. **Turismo e Prodetur: dimensões e olhares em parceria**. Fortaleza: Editora UFC, 1998

BENI, M.C. **Análise estrutural do turismo**. Senac, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto promulgado em de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado, 1988. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 14 mai. de 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 55, de 18 de Novembro de 1966**. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1915-27-dezembro-1939-411881-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 mai. de 2022.

CARLOS, A. F. A. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. IN: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de S.; SPOSITO, M. E. (Org.). **A produção do espaço urbano: Agentes e processos, escalas e desafios**. 1ª ed. São Paulo: Editora Contexto, 2012.

CRUZ, R. de C. A. da. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. IN: LEMOS, A. I. G. de; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. (Org.) **América Latina: cidade, campo e turismo**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo. Diciembre 2006

CRUZ, R. de C. A. da. **Política de turismo e território**. Contexto, 2000.

DIAS, R. **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Atlas, 2008a.

Dias, R. **Planejamento do turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. Atlas, São Paulo, 2008b.

FONSECA, M. A. P. da. **Espaço, políticas de turismo e competitividade**. EDUFRN, Editora da UFRN, 2005.

KNAFOU, R. Turismo e território: por uma abordagem científica do turismo. In. RODRIGUES, A. B. (org.) **Turismo e Geografia**. Reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: HUCITEC, p. 62-74, 2001.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço** (Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins do original: La production de l'espace. 4 Ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. - São Paulo: Atlas 2003.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Editora Vozes Limitada, 2011.

NETTO, A. P.; TRIGO L. G. G. **Cenários do turismo brasileiro**. São Paulo : Aleph, 2009.

ONU/OMT. Recomendaciones sobre estadísticas de turismo. ONU-WTO – Series M N° 83 (Rev-1.0), 2000. Disponível em:<<https://unstats.un.org/unsd/statcom/doc00/m83-s.pdf>>.Acessado em: 20 jan. de 2022.

ONWTO. Código de Ética Mundial para o Turismo: Por um Turismo Responsável. Assembleia Geral a Organização Mundial do Turismo (OMT), Santiago, Chile, 1999.

ONWTO. Sustainable Tourism for Development Guidebook. World Tourism Organization (UNWTO), Spain-Madrid, First edition: 2013

RODRIGUES, A. A. B. Percalços do planejamento turístico: o Prodetur-NE. In: **Turismo e geografia**: reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, p. 147- 162, 2001.

SANSOLO, D. G.; CRUZ, R. de C. A. da. Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de turismo**, v. 3, n. 4, p. 1-6, 2003.

SANTOS FILHO, J. “Espelho da História: o fenômeno turístico no percurso da humanidade”, **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá/PR, V, 50, 2005.

VILELA, G. J. P.; COSTA, H. A. Políticas Públicas de Turismo: uma análise crítica dos planos nacionais de turismo do Brasil (2003-2022). **Revista Turismo em Análise**, v. 31, n. 1, p. 115-132, 2020.

# Capítulo 04

## UMA AVALIAÇÃO DE PERCEPÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA NUM MUNICÍPIO DO SEMIÁRIDO NORDESTINO

**MARIA LAÍS DOS SANTOS LEITE**  
Universidade Federal do Cariri

**SUELY SALGUEIRO CHACON**  
Universidade Federal do Ceará

**EDUARDO VIVIAN DA CUNHA**  
Universidade Federal do Ceará

**RESUMO:** Este artigo, fruto de uma pesquisa de abordagem qualiquantitativa, apresenta os principais resultados de uma avaliação de percepção do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, política pública federal de incentivo à agricultura familiar e acesso à alimentação, junto a beneficiários(as) produtores(as) residentes no município de Barbalha - situado no domínio semiárido no estado do Ceará, Região Nordeste do Brasil -. Elegeu-se o estudo de caso como estratégia para desenvolvimento da pesquisa, utilizando como métodos de coleta/produção de dados as pesquisas bibliográfica e documental, o formulário e a entrevista exploratória e em profundidade. Para a análise dos dados obtidos utilizou-se da estatística descritiva, da análise de conteúdo e da análise de discurso. Conclui-se, com base na pesquisa realizada, que o PAA assume fundamental importância no fomento ao desenvolvimento rural sustentável em escala local por envolver, de um lado, os produtores rurais que têm dificuldades para comercializar a produção e, de outro, as instituições assistenciais que necessitam adquirir produtos no mercado.

**PALAVRAS-CHAVE:** agricultura familiar; políticas públicas; segurança alimentar; soberania alimentar.

**ABSTRACT:** This paper, the result of a qualitative and quantitative research, presents the main results of an evaluation of perception of the Food Acquisition Program - PAA, federal public policy to encourage family farming and access to food, with beneficiaries (as) residing in the municipality of Barbalha located in the semiarid domain in the state of Ceará, Northeast Region of Brazil. The case study was chosen as a strategy for the development of the study, using bibliographic and documentary research, the form and the exploratory and in-depth interview as methods of data collection / production. For the analysis of the data obtained, descriptive statistics and content analysis and discourse analysis were used. As a general conclusion based on the research carried out, it is perceived that the PAA assumes fundamental importance in fostering sustainable rural development on a local scale because it involves, on the one hand, rural producers who have difficulties in commercializing production and, on the other, institutions assistance that need to purchase products on the market.

**KEYWORDS:** family farming; sustainable development; public policy; food security; food sovereignty.

## 1. ARANDO A TERRA: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A pesquisa de abordagem quali-quantitativa da qual resultou este artigo teve como objetivo avaliar a percepção de agricultores(as) familiares cadastrados(as) como beneficiários(as) produtores(as) do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA em Barbalha, município de pequeno porte situado no domínio semiárido no estado do Ceará, Região Nordeste do Brasil.

O PAA compôs o Programa Fome Zero, instituído em 2003. A sua própria criação, bem como a definição do Fortalecimento da Agricultura Familiar como uma estratégia do Programa, são considerados marcos nas iniciativas desenvolvidas em prol do meio rural e da agricultura familiar (MOREIRA; SANTARELLI, 2010). O Fome Zero, era composto por uma série de iniciativas que, dentre outras estratégias, buscava qualificar a oferta de alimentos a partir da agricultura familiar. Neste contexto, é lançado o PAA e, anos depois, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Juntas, estas políticas foram implantadas em mais 500 municípios e representavam a demanda potencial de R\$ 2,2 bilhões anuais.

Entretanto, desde 2015, e especialmente após a aprovação do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em maio de 2016, ocorreu uma série de reduções orçamentárias e outros desmontes nas políticas públicas de agricultura familiar, comprometendo a subsistência de famílias de produtores rurais e o funcionamento de instituições anteriormente beneficiadas por estas políticas. Analisando apenas os dados disponibilizados publicamente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e de Combate à Fome quanto à dotação orçamentária destinada a rubrica 2798 - Aquisição e Distribuição de Alimentos da Agricultura Familiar para Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional, percebe-se uma queda de 1.013.740.000 investidos em 2014 para apenas R\$ 137.883.763,00 em 2020, redução de em torno de 90% (LEITE, 2022).

Além do corte de recursos, destaca-se no que tem se nomeado como “Pacote de maldades”, que se aprofunda no Governo Bolsonaro. Do ponto de vista da estrutura organizacional do MDS, que já havia sido reduzida no Governo Temer à SEAD (foi para a Casa Civil da Presidência da República), houve uma nova redução de *status* com a posse do atual presidente, passando-se parte das atribuições para o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, e para o Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (NACKILUK; SILVA, 2019). E ainda com a substituição do PAA pelo Programa Alimenta Brasil em 2021 (PERIN *et al.*, 2021).



Outro ponto, que se desenrolou recentemente, é a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea, instância de Controle Social do PAA e de outras políticas públicas de agricultura familiar, por meio da Medida Provisória 870 (BRASIL, 2019). O Consea tinha a atribuição de propor ao governo federal as diretrizes e prioridades da política e do plano nacional de segurança alimentar e nutricional, estabelecendo as responsabilidades supracitadas a cargo do Ministério da Cidadania.

No município objeto de análise deste trabalho, o PAA foi implantado em 2010 através da modalidade compra com doação simultânea, que visa à aquisição de produtos da agricultura familiar local para abastecer os equipamentos públicos de alimentação e nutrição (bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e restaurantes populares) e as ações de acesso à alimentação, empreendidas por entidades da rede socioassistencial do município (BRASIL, 2011).

O município é destaque na implantação de políticas públicas para agricultura familiar no estado do Ceará, que também se destaca como o que mais recebeu investimentos nesses programas na Região Nordeste e o terceiro do país, ficando atrás apenas do Rio Grande do Sul e São Paulo. (LEITE, 2022).

No cenário local, destacamos que, em 2011, os recursos empenhados para a aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar recebidos via rubrica MDS no Estado do Ceará foram de R\$ 7.105.303,15 (MDS/PAA Data, 2011). Estima-se que, apenas em 2015, um total de 9.953 pessoas foram diretamente beneficiadas pelo programa, um total de 277.140 refeições distribuídas pelas entidades da rede socioassistenciais beneficiárias do PAA.

O grande valor desta temática é ressaltado pela Conab (2015), ao destacar que a comercialização da produção agrícola familiar esteve historicamente ausente das políticas públicas. Costa e Castanhar (2003) apontam a importância de avaliar o impacto de um Programa, pela possibilidade de identificar mudanças ocorridas na vida dos(as) beneficiários(as), bem como verificar se os seus objetivos têm sido cumpridos, gerando resultados como aumento da renda, diversificação e/ou aumento da produção, comercialização, assistência técnica, associativismo, participação das mulheres e jovens, acesso à informação, etc.

Desde a sua institucionalização, em 2003, o PAA já se tornou foco de diversos estudos, tanto por parte do governo federal, através da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - Sagi, vinculada ao MDS, como pelo meio acadêmico. Essas pesquisas buscam analisar, de uma maneira geral, vários aspectos do programa como: eficácia, efetividade, gargalos, impactos, pontos de melhoria, etc. (ROSSI, 2012). No entanto, apesar

da grande quantidade de pesquisas envolvendo o PAA, poucos trabalhos visam avaliar de forma detalhada a percepção do programa na vida dos(as) produtores(as) familiares ou ainda dos(as) consumidores(as) beneficiados(as). Esses dados são obtidos, na maioria das vezes, associados a um grupo maior de informações e objetivos. Assim, neste trabalho, buscamos avaliar a percepção do Programa, através da escuta de algum(as) agricultores(as) que integram o PAA.

O artigo em tela está organizado em seis seções incluindo esta introdução. A segunda seção detalha os aspectos metodológicos adotados com a caracterização do território estudado e dos procedimentos realizados na pesquisa; a seção seguinte destaca os principais conceitos relacionados ao estudo: políticas públicas, desenvolvimento sustentável, agricultura familiar e segurança alimentar. Na quarta seção, se aborda o funcionamento e informações sobre os beneficiários do PAA. Posteriormente, nos dedicamos às análises dos dados da pesquisa a partir dos dois públicos beneficiários: os(as) fornecedores(as) e os(as) consumidores(as) de alimentos, e, por fim, nossas considerações finais.

## **2. PREPARANDO O PLANTIO: ASPECTOS METODOLÓGICOS ADOTADOS**

O município de Barbalha fica localizado na Mesoregião Sul do Estado do Ceará, na Região Metropolitana do Cariri. Este foi fundado em 17 de agosto de 1846, possui uma área de 599,3 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010), 55.323 habitantes (IBGE, 2010) e densidade demográfica de 92,31 hab/km<sup>2</sup>, Índice de Desenvolvimento Humano de 0,683 (PNUD, 2010) e Produto Interno Bruto – PIB de 454.410 mil reais em 2010. Os dados do Ipece (2013) indicam que o PIB por setor no município está distribuído da seguinte forma: agropecuária 3,06%, indústria 32,33 % e serviços 64,61%.

Em relação às características ambientais e aspectos climáticos, Barbalha caracteriza-se por clima tropical quente semiárido brando, pluviosidade anual de 1.153,0 mm, temperatura média de 24° a 26°C, sendo mais frequentes as chuvas nos meses de janeiro a abril. Os componentes ambientais têm como relevo a Chapada do Araripe, tendo os diversos tipos de solos: aluviais, litólicos, latossolo vermelho-amarelo e podzólico vermelho-amarelo; a vegetação típica são carrasco, floresta caducifólia espinhosa, floresta subcaducifólia tropical pluvial, floresta subcaducifólia xeromorfa e floresta subperenifólia tropical pluvio-nebular e integrada à bacia hidrográfica do Salgado. (IPECE, 2013).

A proposta de pesquisa foi aprovada no Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Cariri, sob o CAE nº 45268915.6.0000.5035. Elegeu-se como estratégia o estudo de caso, utilizando-se como métodos de coleta de dados pesquisa bibliográfica, pesquisa documental de leis, decretos, relatórios e outros documentos relativos à política, tanto em nível local quanto nacional, aplicação de formulário, realização de entrevistas em profundidade e observação participante.

Realizamos visitas à Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA), do Município de Barbalha-CE, que é responsável pelo PAA no município, de fevereiro a setembro de 2015. Foram realizadas entrevistas exploratórias com dois representantes da Secretaria, momento em que ocorreu a observação participante e a coleta de documentos, que permitiram a realização de um inventário sobre os beneficiários(as) produtores(as). Além de compor o estudo, estas informações foram de grande relevância para a escolha dos(as) respondentes para as etapas subsequentes da pesquisa.

Fizemos ainda um levantamento de todas as notícias publicadas com os descritores “PAA e Barbalha”. Estas tiveram um caráter exploratório para a pesquisa, fornecendo um acompanhamento indireto dos dados do ano de 2015. Foram encontradas 13 notícias, sendo cinco foram publicadas no site da Prefeitura Municipal de Barbalha-CE.

Para preparar o levantamento sobre a família dos(as) agricultores(as) e sua participação no PAA, optamos pelo uso dos formulários, sendo elaborado um instrumento adaptado de pesquisa realizada por Rossi (2012) no Município de São Carlos-SP. Visando maior confiabilidade de nossa pesquisa, utilizamos a amostragem por saturação teórica (FONTANELLA *et al.*, 2011), selecionando respondentes a partir dos seguintes critérios: a comunidade com o maior número de participantes cadastrados no programa em 2014, maior índice de participação feminina, maior disparidade de participantes entre 2014-2013, agricultores(as) organizados de maneira associativa/cooperativa e comunidade com o menor número de participantes.

Aplicamos os formulários com sete agricultores(as) familiares, cadastrados(as) no PAA em algum dos anos do período de análise (2013-2015). Buscando o sigilo dos entrevistados, os nomes de todos(as) os(as) entrevistados(as) foram suprimidos, sendo produzida uma lista de anonimização com nomes das pessoas e lugares (Gibbs, 2009).

Como desejávamos também conhecer de maneira mais detalhada a vivência dos sujeitos na agricultura familiar e a percepção dos(as) mesmos(as) em relação à política pública estudada, realizamos uma entrevista em profundidade (FRASER; GONDIM, 2004) com os 7 agricultores(as). A caracterização dos respondentes pode ser verificada no Quadro 1:

**Quadro 1** – Perfil dos(as) respondentes

	<b>NOME</b>	<b>IDADE</b>	<b>VALOR QUE VENDEU PARA O PAA</b>	<b>LOCALIDADE</b>
01	<i>Respondente A</i>	57 anos	R\$ 5.000,00	Sítio Brejinho
02	<i>Respondente B</i>	33 anos	R\$ 5.500,00	Sítio Santo Antônio – Caldas
03	<i>Respondente C</i>	72 anos	R\$ 5.500,00	Sítio Santo Antônio – Caldas
04	<i>Respondente D</i>	54 anos	R\$ 4.500,00	Sítio Coité
05	<i>Respondente E</i>	41 anos	R\$ 5.500,00	Sítio Coité
06	<i>Respondente F</i>	66 anos	R\$ 5.500,00	Sítio Malhada
07	<i>Respondente G</i>	47 anos	R\$ 5.500,00	Sítio Malhada

**Fonte:** Elaboração própria.

Como método de análise de dados, em especial para tratamento dos dados coletados através de fontes documentais e da entrevista exploratória, usou-se a análise de conteúdo. As etapas da análise de conteúdo que seguimos foram pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. (BARDIN, 2009).

Para a apreciação dos dados das entrevistas em profundidade usou-se a análise do discurso (ORLANDI, 1999). Em nossa análise retomamos conceitos e noções e entrelaçamos teoria, *corpus* e análise, conforme indicado por Silva (2005), no intuito de ampliar a compreensão da política pública estudada.

### **3. AGUANDO A ROÇA: REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL**

Por meio da pesquisa bibliográfica do tipo narrativa (MANCINI; SAMPAIO, 2006), revisou-se os conceitos de políticas públicas, agricultura familiar e segurança alimentar, que julgamos essenciais para a compreensão desse estudo.

Para Wu *et al.* (2014) as políticas públicas consistem em cinco atividades essenciais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação, que ocorrem de maneira inter-relacionada para alcance dos objetivos e não em “estágios” de uma progressão linear. Dentre as atividades listadas, destacamos a avaliação, por configurar-se como foco desta pesquisa.

A avaliação de políticas públicas é uma ação fundamental, pois envolve a percepção do grau em que uma política pública está atingindo os seus objetivos e, se não estiver, o que pode ser feito para melhorá-la. O acesso a informações sobre o desempenho de uma política pública oferece vantagens diferenciadas aos(às) gestores(as) públicos(as) em

relação a outros atores-chave neste conjunto de atividades, e oferece-lhes potencialmente muitas oportunidades de se envolver em diferentes tarefas, tais como a definição de agenda e formulação de políticas, vinculadas à reforma e alteração de políticas (WU *et al.*, 2014).

No entanto, apesar de sua importância, a avaliação de políticas públicas é raramente utilizada para a maioria das decisões e, quando feita, é motivada por exigências processuais ou considerações políticas estreitas; portanto, deixa de contribuir para a contínua aprendizagem em políticas públicas. Muitos governos ao redor do mundo regularmente bloqueiam o acesso à informação, privando os(as) avaliadores(as) da capacidade de realizar avaliações de alta qualidade e se privando de oportunidades de aprendizagem e melhoria de políticas (WU *et al.*, 2014). O autor credita a pouca utilização da avaliação de políticas públicas, em parte, ao medo dos(as) gestores(as) públicos(as) de serem prejudicados por avaliações negativas de seu trabalho, mas também, em vários momentos, devido a uma falta de conhecimento sobre os aspectos técnicos da avaliação.

Para Costa e Castanhar (2003), a avaliação é uma atividade permanente e não restrita à etapa final do ciclo da política pública, que informa sobre seus avanços e limites. “O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa” (*Ibidem*, p. 972). Os autores definem que a avaliação pode ser, com relação à implementação *ex ante* (anterior), *ex post* (posterior) e a *in itinere* (avaliação formativa ou monitoramento que ocorre durante).

Partindo das definições trazidas por Ramos e Schabbach (2012) a avaliação que realizamos se classifica como: 1. *Conforme o agente que avalia e quem participa do processo de avaliação*: como uma avaliação participativa já que se trata de avaliação de percepção. 2. *Conforme a natureza da avaliação*: se trata de uma avaliação somativa, pois o programa já está sendo executado há algum tempo e a etapa que avaliamos já foi finalizada e conseqüentemente se caracteriza como uma avaliação *ex post* no que se refere ao item 3. *Conforme o momento de realização da avaliação*. 4. *Acerca de que tipo de problema ao qual a avaliação responde*, esta avaliação estaria entre o tipo de avaliação de impacto e avaliação de resultados.

A política do PAA responde também a lutas de diversos grupos de representação de agricultores(as) e movimentos sociais camponeses. Conforme Wanderley (1991) a discussão em torno do conceito de agricultura familiar e a sua importância no desenvolvimento do país vem ganhando força nos últimos anos, devido ao debate sobre o desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda, segurança alimentar e desenvolvimento local (SIQUEIRA, 2004). Conforme o Relatório sobre o Desenvolvimento

Mundial (BANCO MUNDIAL, 2008), o aumento da produtividade, lucratividade e sustentabilidade da agricultura dos pequenos proprietários é o principal caminho para sair da pobreza usando a agricultura para o desenvolvimento.

No contexto brasileiro, a expressão agricultura familiar toma força em meados da década de 90 (DENARDI, 2001; SCHNEIDER, 2003), mobilizando no país um interesse por essa categoria de produtores(as), refletido na criação de políticas públicas como o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1996, e no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, em um revigoramento da reforma agrária e em um grande esforço por parte da comunidade acadêmica nacional na formulação de políticas públicas.

Para Olalde (2004) a formulação das políticas favoráveis à agricultura familiar e à Reforma Agrária obedeceu, em boa medida, às reivindicações das organizações de trabalhadores rurais e à pressão dos movimentos sociais organizados, mas está fundamentada também em formulações conceituais desenvolvidas pela comunidade acadêmica nacional e apoiada em modelos de interpretação de agências multilaterais, como a FAO, o IICA e o Banco Mundial. Ainda para a autora, a agricultura familiar está associada ainda, à dimensão espacial do desenvolvimento, por permitir uma distribuição populacional mais equilibrada no território, em relação à agricultura patronal, normalmente associada à monocultura. Estas ideias devem ser contextualizadas no debate sobre os caminhos para a construção do desenvolvimento sustentável.

Ultimamente, vem sendo defendida uma perspectiva que reforça as ideias acima apresentadas, que é a dimensão territorial do desenvolvimento rural, onde as atividades agrícolas e não-agrícolas devem ser integradas no espaço local, perdendo sentido a tradicional divisão urbana/rural e ultrapassando o enfoque predominantemente setorial (agrícola) do espaço rural. No âmbito das políticas públicas, isto se traduziu na criação da Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), subordinada ao MDA (OLALDE, 2004).

A Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) perpassa por inúmeros temas, de legislação em direitos humanos a tratados internacionais, de cultura alimentar a características regionais, da questão da água, do meio ambiente e melhor qualidade de vida a alimentação nas escolas e creches, restrição a alimentos transgênicos e organização de conselhos municipais, estaduais e nacional de SAN.

No Brasil, a segurança alimentar ganhou foco a partir da segunda metade do século XX, período de publicação do livro de Josué de Castro, "Geografia da Fome", em 1946, no qual identifica a migração de muitos trabalhadores rurais para as grandes cidades, e do crescimento das comunicações, fator que contribuiu para a mudança de costumes e hábitos



alimentares que se difundiram pelo território nacional. As pessoas passaram a consumir maior quantidade de produtos industrializados, fato que gerou considerável estreitamento tanto na oferta, quanto na demanda por produtos da agricultura familiar (CASTRO, 2008).

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (ANANIAS, 2004). Para Pontes (2004) a desigualdade e exclusão social, no mundo, têm feito com que 516 milhões de pessoas sofram de insegurança alimentar, não por falta de alimentos, mas por falta de acesso em quantidade adequada, equilíbrio nutritivo, regularidade de oferta e dignidade na forma de obtê-lo. (BELIK, 2004).

Tendo como base os princípios que norteiam a soberania alimentar, é necessário desenvolver programas de transferência de renda, de atenção à desnutrição, além de iniciativas que visem à inclusão de pessoas produtivas (desde a agricultura familiar até a agricultura urbana) para a geração de alimentos que possam atingir pessoas em estado de insegurança alimentar e, também, em estado de segurança alimentar. “As políticas emergenciais de SAN são indispensáveis para o enfrentamento de problemas que não podem esperar o tempo de resposta das medidas estruturais” (MATTEI, 2007, p. 4). Segundo Vogt e Souza (2007), uma das principais contribuições do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional, na formulação recente de programas sociais no Brasil, foi a criação do Programa Fome Zero e a elaboração do Plano de Safra da Agricultura Familiar em 2003.

#### **4. ENTRE A ENXADA E A COLHER: O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – PAA**

O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA é um instrumento de política pública instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, coordenado até 2016 pelo MDS, através da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério (MDS, 2015).

De acordo com o MDS (2015) o PAA tem como finalidades: incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda e incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;



promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores(as) familiares(as); apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização (BRASIL, 2011).

O PAA é desenvolvido em cinco modalidades diferentes: Doação Simultânea, Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite – PAA Leite e Compra Institucional. De acordo com as informações divulgadas no site Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2015). Até 2016 o orçamento do PAA era composto por recursos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.

De acordo com Brasil (2012), o PAA possui dois públicos beneficiários: os(as) fornecedores(as) e os(as) consumidores(as) de alimentos. Os(as) beneficiários(as) fornecedores(as) são os(as) agricultores(as) familiares, assentados(as) da reforma agrária, silvicultores(as), aquicultores(as), extrativistas, pescadores(as) artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e de demais povos e comunidades tradicionais, que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Os(as) beneficiários(as) fornecedores(as) podem participar do PAA individualmente ou por meio de suas cooperativas e outras organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica de direito privado.

No município de Barbalha-CE, objeto de análise desta pesquisa, o PAA funcionava até 2018 na modalidade compra com doação simultânea. A modalidade incentiva que a produção local da agricultura familiar atenda às necessidades de complementação alimentar das entidades da rede socioassistencial, dos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do PAA, da rede pública e filantrópica de ensino.

Por meio do Decreto Presidencial nº 8.026 (BRASIL, 2013), última atualização legislativa do PAA no período estudado, o valor máximo que os(as) agricultores(as) familiares(as) poderiam entregar em produtos para o referido programa era de R\$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais). Podem ser adquiridos pela modalidade produtos alimentícios próprios para o consumo humano, incluindo alimentos perecíveis e característicos dos

hábitos alimentares locais. Podem estar *in natura* ou processados. Os alimentos devem ser de produção própria dos(as) agricultores(as) familiares e devem cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.

## 5. É CHEGADA A HORA DA COLHEITA: RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 Mapeamento dos(as) beneficiários(as) fornecedores(as) e os(as) consumidores(as) de alimentos

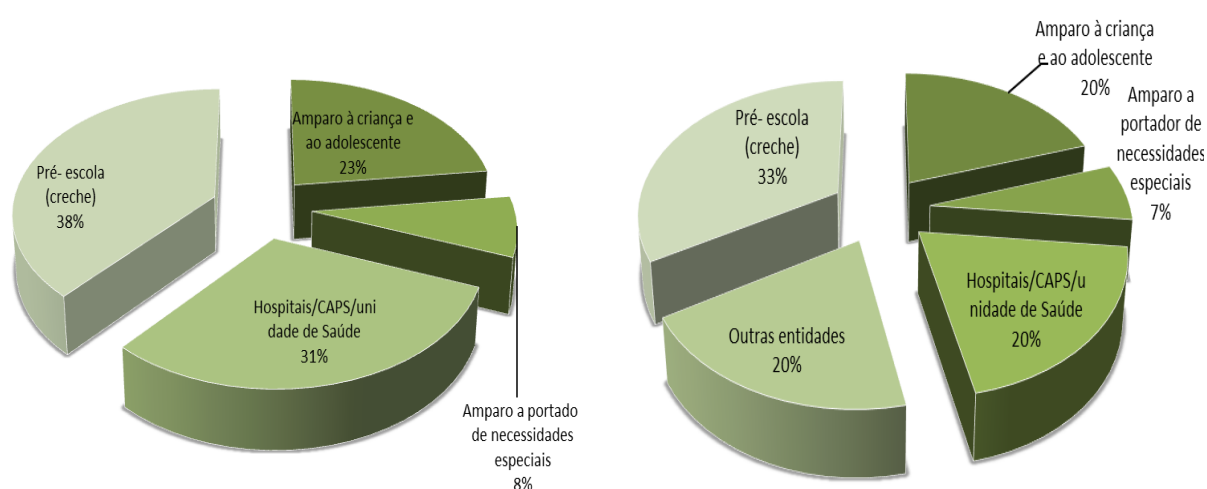
No que se refere aos(às) beneficiários(as) produtores(as), 32 agricultores(as) familiares foram cadastrados/as no ano de 2013, conforme as comunidades elencadas na Tabela 1. Dos(as) 32 agricultores(as) cadastrados(as), 27 são do sexo masculino, o que corresponde a 84%, e apenas cinco são do sexo feminino o que corresponde a 16% do total. Já no ano de 2014, foram 85 agricultores(as) cadastrados(as). sendo 76% do sexo masculino e 24% de agricultoras.

**Tabela 1** – Distribuição de agricultores(as) por sexo em cada comunidade

Comunidades	2013		2014	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Arajara	5	0		
Assentamento Boa Vista			2	0
Assentamento Estrela	2	0		
Baixio dos Cordas			1	0
Barro Vermelho	0	1	5	0
Boa Esperança			3	1
Boa Vista	2	0	7	1
Brejinho			1	0
Buriti			0	1
Caldas	3	0	1	0
Coité	3	2	1	1
Estrela	4	0	9	2
Malhada			5	4
Pelo Sinal			1	0
Rua Nova			1	1
Saco I			1	1
Santa Cruz			2	0
Santa Tereza			1	0
Santo Antônio			2	1
Santo Antônio Arajara	3	0	11	6
Santo Antônio Caldas			4	0
Sítio Boa Esperança	1	1		
Sítio Brejão	0	1		
Sítio Frutuoso	1	0		
Sítio Saco	3	0		
Tabuleiro			3	0
Taquari			1	1

Vila Frei Damião			1	0
Zabumba			2	0
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>5</b>	<b>65</b>	<b>20</b>

No que se refere aos(as) beneficiários(as) consumidores(as) - entidades -, temos os seguintes resultados, como pode ser verificado na Figura 1: no ano de 2013, 14 delas foram cadastradas, das quais cinco são instituições pré-escolares e quatro entidades ligadas à saúde, o que representa um percentual de 38% e 23% respectivamente. Já no ano de 2014, 15 entidades foram cadastradas, sendo cinco (ou 33%) instituições pré-escolares, três (20%) de amparo à criança e ao adolescente e outras três entidades ligadas à saúde. **Figura 1** – Caracterização das entidades: gráfico à esquerda ano – 2013; gráfico à direita ano - 2014.



**Fonte:** Elaborado pelas(os) autoras(es).

Diante dos resultados mapeados acima, podemos afirmar que houve um aumento significativo no número de agricultores(as) cadastrados(as) entre os anos de 2013 e 2014 - um acréscimo de 165,6%. É possível perceber ainda uma disparidade marcante entre o número de homens e mulheres enquanto titulares do cadastro enquanto beneficiários(as). No entanto, a representação massiva do público masculino contrasta com a percepção das(os) autoras(es): no decorrer da pesquisa foi possível perceber uma grande participação das mulheres nas reuniões, nas atividades agrícolas e até mesmo no momento de responder o formulário que era destinado ao agricultor cadastrado.

Alguns fatores que podem explicar esta questão, de acordo com Brumer (2004) são:

- características da forma de inserção de mulheres e dos jovens na agricultura familiar a divisão do trabalho por sexo e geração;
- os efeitos da modernização da agricultura sobre a divisão do trabalho por sexo;
- as características do trabalho dos(as) jovens na unidade

de produção familiar; d) o trabalho em tempo parcial ou fora da agricultura; e) as práticas de transmissão da propriedade familiar.

Quanto às entidades beneficiadas, houve apenas um tímido aditamento de 14 entidades, cadastradas em 2013, para 15 em 2014. Entretanto, há mudanças nas que foram beneficiadas e na quantidade de alimentos e, portanto, recursos destinados. Estas entidades são de grande relevância no PAA – elas representam a outra ‘ponta’ que aqui mencionamos como ‘colher’ – já que, ao receber os alimentos e oferecer refeições contribuem para a conquista da segurança alimentar e nutricional – SAN em nosso país, um dos objetivos da política mencionada.

Em 2015, a demanda registrada no município, de acordo com os documentos analisados, apresentavam que dos(as) 83 agricultores(as) cadastrados(as), 20 produziam frutas, 15 folhosas e verduras, 5 produziam legumes, 10 produziam grãos e cereais, 15 raízes e tubérculos, 30 poderiam fornecer carnes e 5 deles(as) trabalhavam com massas e panificados, alimentos desejáveis para compra pelo Programa. Tais alimentos atenderiam 15 entidades, perfazendo um total de 9.953 pessoas com 277.140 refeições. A demanda anual apresentada pelo município foi de R\$ 539.465,68.

## **5.2 ANÁLISE DA PESQUISA QUALITATIVA COM OS(AS) AGRICULTORES(AS) FAMILIARES**

Destaca-se entre os resultados da pesquisa qualitativa que em algumas comunidades há um agravamento nas dificuldades rotineiras do acesso aos serviços de saúde, educação, que em geral estão localizadas na sede do Município; há uma dependência de transporte coletivo, que também é precário. Também é problemático ter acesso a farmácias, supermercados e em alguns casos até a comunicação por telefone celular e chegar às comunidades é desafiador.

Os(as) agricultores(as) relatam ainda ter dificuldades em relação ao atraso com que são repassados os recursos referente ao PAA, bem como as datas de início e a vigência do mesmo, que muitas vezes começam em junho de um ano e terminam em novembro do mesmo, fora do período em que há a colheita. Ainda há a preocupação dos(as) agricultores(as) referente aos meses nos quais o Programa não está atuando e eles precisam revender os produtos, muitas vezes pela metade do preço praticado no PAA. Por esse motivo, alguns relatam que o Programa impacta positivamente em suas vidas, porém, muitas vezes, é um dinheiro incerto que eles entendem como uma poupança para suas

famílias, mas que não podem contar com ele para a sua sobrevivência, conforme relata o Respondente E.

A maioria dos(as) agricultores(as) entrevistados(as) reside na propriedade que produ, tem moradia própria, fossa séptica, porém destacam precariedade no sistema de saneamento básico, tendo muitas vezes o esgoto a céu aberto. A iluminação das casas era e continua sendo por energia elétrica fornecida pela Coelce – Companhia Energética do Ceará e a fonte água que abastece a moradia ou é proveniente de poço ou nascente ou de rede de fornecimento público através da Cagece – Companhia de Água e Esgoto do Ceará.

Todos(as) os(as) agricultores(as) entrevistados(as) também declararam utilizar todo o limite financeiro anual para o PAA; em alguns casos alegaram que necessitariam muito mais para vender toda a sua produção para o PAA. No que se refere à destinação para o consumo da família, a média de utilização dos(as) entrevistados(as) é de apenas 10% de toda produção vegetal, alguns/algumas demonstraram dificuldades para responder a pergunta por afirmar que seria muito pouco. Os(as) respondentes(as), em sua maioria, declararam que o preço pago pelo produto fora inferior ao preço pelo PPA no caso de entrega para supermercados, feirantes, entre outros. O Respondente B, que demonstra ter melhores condições socioeconômicas em relação aos(as) demais entrevistados(as), declara que a partir das feiras livres geralmente consegue um valor de quase o dobro do PAA, mas que na Ceasa – Central de Abastecimentos do Cariri, se vende os produtos pela metade do preço. Parte dos(as) agricultores não fornece ou forneceu produtos via PNAE para merenda escolar, apesar do interesse em ser beneficiário(a) do programa, pelo valor que pode ser comercializado e pela rapidez no pagamento.

Sobre a questão da renda, alguns recebem aposentadoria, Bolsa Família, além da renda mensal total da propriedade que varia de R\$ 400,00 à R\$ 2.000,00 reais entre os(as) sete entrevistados(as). Muitos(as) declaram ter realizado investimentos em equipamentos, ampliação e um deles fez compra de terras agricultáveis. Parte dos entrevistados declararam já possuir conta bancária antes de entrar no PAA e declaração de aptidão ao Pronaf, pois muitos deles já haviam solicitado empréstimo, via Agropólos, do Banco do Nordeste.

Além de fazer parte do Sindicato Rural, atividade de participação obrigatória para que estes(as) para que possam aposentar-se como trabalhadores(as) rurais, muitos declaram já ter participado de associações de agricultores, partidos políticos, entre outros. De acordo com as informações repassadas nas entrevistas, a maioria das mulheres que fazem parte das famílias visitadas participam apenas das atividades domésticas. A opinião dos(as) entrevistados sobre a facilidade informações sobre o PAA, a forma de

funcionamento, documentos necessários, entre outros, é contrastante: enquanto alguns declaram ser difícil ter acesso, outros apontam que hoje em dia só não participa do PAA em Barbalha o(a) agricultor(a) que não quiser fazer parte do mesmo.

Na entrevista em profundidade indagamos aos(às) agricultores(as) sobre o impacto do Programa na sua vida, nos formulários havia perguntas sobre a moradia, a renda, o acesso a assistência técnica, a relação com intermediários e outros questionamentos que objetivavam verificar o impacto do PAA. Porém as respostas demonstravam, na maior parte dos casos, percepções contrastantes do Programa: durante o preenchimento do formulário eles indicavam que não havia alterações em sua renda, condições de moradia, acesso a informações, nos canais para a comercialização dos produtos e na relação com os comerciantes antes e depois do PAA. Porém, na entrevista, eles(as) afirmam a importância do Programa em sua vida e de sua família, descrevendo o Programa como “uma benção”, “uma poupança para minha família” e um “direito do agricultor”. Eles(as) avaliam positivamente o Programa baseados no preço pago pelos produtos, que em geral é maior do que eles venderiam em outros canais de comercialização e pela facilidade de venda dos produtos que são entregues em quantidade para um mesmo local, evitando um maior custo com transporte e perdas pelo tempo sem venda, bem como o desgaste que eles(as) alegam ser a venda em feiras-livres.

Parte das críticas e das vulnerabilidades do Programa, de acordo com os(as) produtores(as) rurais deve-se: a) ao funcionamento do PAA em apenas uma parte do ano, b) a demora para iniciar a entrega dos produtos, muitas vezes em desacordo com a época da sua colheita c) grande parte dos(as) entrevistados(as) declararam ainda, acreditar que haja problemas com a gestão do Programa pela Prefeitura de Barbalha, que se acredita ser por envolvimento político excluía ou incluía grupos e d) a falta de assistência técnica por parte da Prefeitura ou instituição parceira.

## **6. À GUIA DE CONCLUSÃO**

Constituiu-se como foco de nosso trabalho, avaliar a percepção do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Barbalha-CE junto aos(às) agricultores(as) familiares cadastrados(as) de 2013 a 2015 como beneficiários(as) produtores(as). O estudo permitiu a ampliação dos conhecimentos assim, os conhecimentos acerca da participação dos(as) agricultores(as) no PAA, a partir de diversos aspectos das suas condições de vida antes e depois do programa e suas percepções sobre o mesmo.

Situações que “estudiosos” na Universidade ou estatísticas de governos dizem não existir foram verificadas na visita às comunidades como a existência de pessoas trabalhando, aqui na Região do Cariri, em terra de terceiros para receber apenas 30% do valor do que é produzido. Além disto, a quantidade de pessoas, inclusive jovens entre 18 e 25 anos que deixaram de estudar, dentre as famílias visitadas, foi também algo que nos surpreendeu, poucos foram os que concluíram o ensino médio.

Outro estranhamento foi em relação a participação das mulheres, inicialmente pelo pouco número de cadastros em seu nome, o que difere dos eventos em que participamos, onde havia uma grande quantidade de mulheres representadas. Algumas delas auxiliam os esposos, filhos ou irmãos nas atividades na agricultura outras somente nas domésticas. Algo já comumente noticiado, mas ainda assim surpreendente é o “envelhecimento” da agricultura: seis dos sete agricultores(as) visitados(as) são de faixa etária acima de 40 anos, e quatro deles tem acima de 50 anos. Em algumas das famílias visitadas havia jovens, mas a minoria deles se envolvia em atividades relacionadas à atividade rural, curiosamente alguns não se envolviam nessa nem em outra atividade.

Embora no formulário não se tenha percebido este fator, nas entrevistas indicou-se uma melhoria na vida dos(as) agricultores(as), o que foi representado por falas que denotam o valor do programa. A maioria dos entrevistados também não modificou os canais de comercialização dos produtos e nem sua relação com os comerciantes. Esta melhoria também foi indicada pela Conab (2015), que indica que a presença do Estado na comercialização da pequena produção familiar eleva a qualidade de vida do(a) agricultor(a) e de sua família e promove o desenvolvimento sustentável.

Diante do cenário de desmonte se ratifica e revitaliza a necessidade de apresentarmos os impactos destas ações governamentais, antes proeminentes, para a melhoria da qualidade de vida de famílias agricultoras e da relevância da oferta de alimentos para entidades governamentais e sociais que buscam contribuir com a segurança alimentar e nutricional de pessoas em vulnerabilidade. A garantia de acesso a uma alimentação de boa qualidade só pode ser obtida através de ações na área de abastecimento e de articulação com a produção (ANANIAS, 2004). A este respeito Mattei (2007) destaca que “as políticas emergenciais de SAN são indispensáveis para o enfrentamento de problemas que não podem esperar o tempo de resposta das medidas estruturais” (p. 4).

Vivenciamos ainda, em meio a esta conjuntura, o desmantelamento da participação e controle social construídas ao longo de décadas nas políticas públicas, iniciativas que estão ameaçadas diante dos últimos mandatos presidenciais do país, marcados pelo



contingenciamento dos gastos públicos, especialmente os recursos destinados às políticas públicas e, ainda, pelo retrocesso dos direitos sociais e na pouca articulação e reconhecimento da relevância dos movimentos sociais.

Conclui-se que o PAA é uma política pública de grande relevância para os(as) agricultores(as) familiares da região, fornecendo uma segurança mínima de compra dos seus produtos pelo governo local. Contudo, esse tipo de política não pode ser praticada de forma isolada. Em conjunto com outras políticas já existentes, também voltadas para a agricultura familiar, o PAA compõe um arcabouço necessário, mas ainda não suficiente para melhorar as condições de vida no campo e promover a inclusão social dessas pessoas. Um dos pontos que chama a atenção é a dissociação da política com políticas de acesso à informação e à educação, que ampliariam o empoderamento das famílias, permitindo que estas compreendessem melhor as políticas públicas e lutassem por seus direitos. Por isso ampliar os meios de comunicação da comunidade com outros locais, através da internet e de rádios comunitárias, poderia ser uma grande melhoria para as localidades e uma maneira de envolver a juventude rural.

Ressaltamos a necessidade da realização de outros estudos nesse e em outros territórios no campo das políticas de agricultura familiar e de segurança alimentar e nutricional – políticas indispensáveis ao desenvolvimento social brasileiro –, para que possamos conhecer profundamente seus impactos e lutar pela sua manutenção e ampliação.

## 7. REFERÊNCIAS

ANANIAS, Patrus. Mobilizar a sociedade contra a fome. *In*: BETTO, Frei (Org.). **Fome Zero: textos fundamentais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. P. 9-12.

BANCO MUNDIAL/ WORLD BANK. **Relatório Anual 2008–ano em perspectiva**. Washington DC: Banco Mundial, 2008. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTANNREP2K8/Resources/5164353-1222371156065/Portuguese.pdf>. Acesso em 10 jun. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 4ª ed. Lisboa: Edições, v. 70, 2009.

BELIK, Walter. A medida da pobreza. *In*: BETTO, Frei (Org.). **Fome Zero: textos fundamentais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. P. 32-34.

BRASIL. **Decreto nº. 7.775**, de 4 de julho de 2012. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o programa de aquisição de alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm). Acesso em: 20 fev. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.326**, 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/1.LEI/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/1.LEI/L11326.htm). Acesso em: 2 jun. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/1.LEI/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/1.LEI/L11346.htm). Acesso em: 9 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.512**, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm). Acesso em: 9 fev. 2015.

BRASIL. **Lei nº. 10.696**, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.696.htm). Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870**, 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm). Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Dados 2011**. Brasília: Sagi PAA Data/ MDS, 2011. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/>. Acesso em 14 fev. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Dados 2016**. Brasília: Sagi PAA Data/ MDS, 2016. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/>. Acesso em 14 fev. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Programa de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/alimentoseabastecimento/paa>. Acesso em: 12 fev. 2016.

BRUMER, Anita. Gênero e agricultura: a situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul. **Revista Estudos Feministas** [on-line], v. 12, n.1, p. 205-227, 2004. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38112111>. Acesso em 08 mar. 2022.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome**. 9. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CHACON, Suely Salgueiro. **O Sertanejo e o caminho das águas**: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semi-árido. Fortaleza: BNB, 2007. Série Teses e Dissertações. Vol. 8. Disponível em: [http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/livroPDF.aspx?cd\\_livro=20](http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/livroPDF.aspx?cd_livro=20). Acesso em 30 set. 2013.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – Conab. **Agricultura Familiar**: importância do PAA. Brasília: Conab, 2015. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125>. Acesso em: 13 fev. 2015.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, 2003. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>. Acesso em: 10 fev. 2022.

DENARDI, Reni. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável**, v. 2, n.º 3, p. 56-62, 2001. Disponível em: [https://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano2\\_n3/revista\\_agroecologia\\_ano2\\_nu\\_m3\\_parte12\\_artigo.pdf](https://www.emater.tche.br/docs/agroeco/revista/ano2_n3/revista_agroecologia_ano2_nu_m3_parte12_artigo.pdf). Acesso em: 04 fev. 2022.

FONTANELLA, Bruno J. *et al.* Amostragem em pesquisas qualitativas: proposta de procedimentos para constatar saturação teórica. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, p. 389-394, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v27n2/20.pdf>. Acesso em: 15 de abr. 2021.

FRASER, Márcia T. D.; GONDIM, Sônia M. G. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, Ribeirão Preto, v. 14, n. 02, p. 139-152, 2004. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-863X2004000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X2004000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 01 nov. 2014.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Informações completas da Cidade Barbalha**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230190&search=ceara|barbalha|infograficos:-informacoes-completas>. Acesso em: 16 fev. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E SOCIAIS DO CEARÁ – Ipece. **Perfil Básico Municipal Barbalha**. Fortaleza: IPECE, 2013. [http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil\\_basico/pbm-2013/Barbalha.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/perfil_basico/pbm-2013/Barbalha.pdf). Acesso em: 16 fev. 2016.

LEITE, Maria Laís dos Santos *et al.* O Golpe no Golpe: O (Des)Investimento nas Políticas Públicas de Agricultura Familiar no Governo Temer. In: X SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PSICOLOGIA POLÍTICA, X, 2018, Maceió, Brasil. Anais [...]. Maceió: Associação Brasileira de Psicologia Política; Universidade Federal de Alagoas, 2018. [n.p.].

LEITE, Maria Laís dos Santos. **Produção de sentidos sobre políticas públicas para agricultoras(es) familiares do Distrito Arajara em Barbalha-CE**. 2022. Tese (Doutorado em Psicologia), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Brasil, 2022.

LEITE, Maria Laís dos Santos. **Uma avaliação de percepção junto a agricultores(as) familiares beneficiários(as) do Programa de Aquisição de Alimentos em Barbalha-CE**. 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional Sustentável), Universidade Federal do Cariri-UFCA, Juazeiro do Norte, Ceará, 2016. Recuperado de [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=4758873](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=4758873). Acesso em 2 fev. 2022.

MANCINI, Marisa Cotta; SAMPAIO, Rosana Ferreira. Quando o objeto de estudo é a literatura: estudos de revisão. **Revista Brasileira de Fisioterapia**, São Carlos, v. 10, n. 4, p. 361-472, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-35552006000400001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-35552006000400001&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 19 set. 2021.

MATTEI, Lauro. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do programa. **Cadernos do CEAM** (UnB), v. 07, p. 33-44, 2007.

MOREIRA, Crispim; SANTARELLI, Mariana. Da lei à mesa: a construção institucional da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. In: BRASIL. **Fome Zero: uma história brasileira**. Brasília: MDS, 2010. v. 2. p. 14-26. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Fome%20Zero%20Vol2.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2022.

NACKILUK, Katia; SILVA, Rosana de O. Primeiras Medidas do Atual Governo Federal em 2019 e Possíveis Impactos na Agricultura. **Análises e indicadores do agronegócio**, v. 14, n. 2, p. 1-7, 2019. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/AIA/AIA-06-2019.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2021.

OLALDE, Alicia Ruiz. **Agricultura Familiar e Desenvolvimento Sustentável**. Cruzeiro: CEPLAC, 2004. Disponível em: <http://www.ceplac.gov.br/radar/Artigos/artigo3.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

ORLANDI, Eni. P. **Análise de discurso: princípios e procedimentos**. Campinas, SP: Pontes, 1999.

PEREIRA, Cassio Expedito G. **Narrativas cartográficas sobre o agroextrativismo do babaçu em Arajara, Barbalha (CE)**. 2019. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-14082019-103030/pt-br.php>. Acesso em 5 fev. 2022.

PONTES, Reinaldo Nobre. A evolução do combate à pobreza no Brasil e o papel do Fome Zero. In: BETTO, Frei (Org.). **Fome Zero: textos fundamentais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. p. 35-46.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010: Fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano**. Brasília: PNUD, 2010. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDH2001/HDR\\_Global\\_2001.zip](http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/RDH2001/HDR_Global_2001.zip). Acesso em 14 out. 2016.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública** [online], v. 46, n. 5, p.1271-1294, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122012000500005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000500005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 30 set. 2021.

ROSSI, Fabiana Ribeiro. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) da Agricultura Familiar no Município de São Carlos: Impactos Socioeconômicos nos Agricultores Familiares Beneficiários**. 2012. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/3704>. Acesso em: 3 mar. 2022.

SCHNEIDER, Sergio. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2003.

SILVA, Maria Alice Siqueira Mendes. Sobre a Análise do Discurso. **Revista de Psicologia da UNESP**, v. 4, n.1, p. 16-40, 2005. Disponível em:

<http://www2.assis.unesp.br/revpsico/index.php/revista/article/viewFile/30/55>. Acesso em: 02 nov. 2016.

SIQUEIRA, Luisa Helena. **As perspectivas de inserção dos jovens rurais na unidade de produção familiar**. Dissertação do Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2004.

VOGT; Silmara P. C.; SOUZA; Renato Santos de. Políticas públicas e segurança alimentar: estudo de caso do Programa de Compra Antecipada Especial com Doação Simultânea (Fome Zero) no município de Tenente Portella–RS. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v. 2, n.33, p. 101-122, 2011. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/cpg/article/viewFile/1929/1809>. Acesso em: 12 mar. 2021.

WANDERLEY, Maria de Nazareth B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. *In*: Tedesco, João Carlos (org.). **Agricultura Familiar: Realidades e Perspectivas**. 2. ed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999. Cap.1, p. 21-55.

WU, Xun *et al.* **Guia de Políticas Públicas**: gerenciando processos. Tradução: Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

# Capítulo 05

## POBREZA E SUBJETIVIDADE: UMA ÓTICA FREUD-LACANIANA

AMANDA CRISTINA DA SILVA ROCHA

LADJANE DE FÁTIMA RAMOS CAPORAL

Faculdade de Ciências Humanas de Olinda (FACHO)

**RESUMO:** O Brasil, marcado pelo período colonial, possui uma estruturação social marcada pela exploração e violências, originando o que atualmente compreende-se como pobreza. Caracterizada pela falta de suporte e acesso aos direitos básicos, a pobreza compreende vários aspectos da vida dos indivíduos: social, familiar, educação, saúde, segurança e lazer. A pobreza, enquanto limitante dos aparatos materiais e subjetivos, age diretamente na constituição do sujeito, que atravessa e é atravessado por elementos que são constituintes, logo, ele é influenciado diretamente no modo como se expressa enquanto sujeito singular, como se percebe e como percebe o mundo. Nesse sentido é notório a necessidade de se explorar o tema, para que seja possível colaborar com o enfrentamento à pobreza no Brasil, assim, o trabalho objetivou analisar à luz da ótica freud-lacanianas quais os impactos da pobreza na subjetividade. A partir de conteúdo teórico condizente ao objetivo geral, foram realizados fichamentos e discussões em torno da pobreza e seus efeitos na subjetividade, onde foi observado que há uma demanda significativa de projetos e políticas públicas que auxiliem o sujeito em suas condições sociais, culturais, econômicas e conseqüentemente subjetivas. Por fim, é importante que se enfatize a relevância de estudos e propostas na Psicologia em uma perspectiva freud-lacanianas, pois é através de estudantes e profissionais que é possível obter soluções rentáveis para a assistência da população em vulnerabilidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Psicologia social comunitária; Psicanálise; Sujeito; Políticas públicas.

**ABSTRACT:** Brazil, marked by the colonial period, has a social structure marked by exploitation and violence, giving rise to what is currently understood as poverty. Characterized by the lack of support and access to basic rights, poverty comprises several aspects of individuals' lives: social, family, education, health, security and leisure. Poverty, as a limiting factor of material and subjective devices, acts directly on the constitution of the subject, who crosses and is crossed by elements that are constituents, therefore, he is directly influenced in the way he expresses himself as a singular subject, how he perceives himself and how he perceives the world. In this sense, the need to explore the theme is evident, so that it is possible to collaborate with the fight against poverty in Brazil, thus, the work aimed to analyze in the light of the Freud-Lacanian perspective the impacts of poverty on subjectivity. From theoretical content consistent with the general objective, records and discussions were carried out around poverty and its effects on subjectivity, where it was observed that there is a significant demand for projects and public projects that help the subject in their social, cultural, economic and consequently subjective conditions. Finally, it is important to emphasize the relevance of studies and proposals in Psychology in a Freud-Lacanian perspective, because it is through students and professionals that it is possible to obtain profitable solutions for the assistance of the vulnerable population.

**KEYWORDS:** Community social psychology; Psychoanalysis; Subject.



## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi desenvolvido junto ao Curso de Bacharelado em Psicologia da Faculdade de Ciências Humanas de Olinda (FACHO), com o intuito de contribuir para a compreensão dos impactos da pobreza na subjetividade através da ótica freud-laciana. Inicialmente é fundamental enfatizar a necessidade do diálogo interdisciplinar entre áreas como a Psicologia, a Psicanálise freud-laciana, as Ciências Sociais, a filosofia a economia política, a antropologia e a História (do Brasil) para melhor entendimento e reflexão acerca dos conceitos citados.

No livro *Capitães da Areia*, de Jorge Amado (1912-2001) o leitor é direcionado a conhecer uma das realidades do Nordeste do Brasil, mais especificamente da Bahia. Apesar de ser uma obra fictícia, o texto descreve de maneira muito autêntica o cotidiano de um grupo de crianças e pré-adolescentes que vivem livres nas ruas de Salvador, assim descritos pelo autor “vestidos de farrapos, sujos, semi- esfomeados, agressivos, soltando palavrões e fumando pontas de cigarro, eram, em verdade, os donos da cidade [...], os seus poetas.” (AMADO, 1978. p. 27). Foi a partir da análise desse e tantos outros trechos que passei a me questionar sobre a caracterização da pobreza no Brasil e como esta pode influenciar nos sujeitos, chegando então à questão: quais são os possíveis impactos da pobreza na subjetividade a partir de uma perspectiva freud-laciana?

Os personagens principais da obra de Jorge Amado (1978) são crianças que apesar das circunstâncias esperam que um dia possam ter condições melhores de vida, eles entram e saem de conflitos, e no desenrolar da estória é mais do que notória a influência dos aspectos sociais e culturais e da pobreza na expressão de quem eles são e como se percebem. Não obstante, e fora do mundo literário, a pobreza tem se demonstrado como um desafio para as políticas públicas de assistencialismo no Brasil, como afirma Yazbek (2012) ela “tem sido parte da história do Brasil, assim como os sempre insuficientes recursos e serviços para o seu enfrentamento” (p. 294).

Ainda de acordo com Yazbek (2012), “os pobres representam a herança histórica da estruturação econômica, política e social da sociedade brasileira.” (p. 292), a pobreza ilustra um cenário antigo que denuncia uma série de desigualdades naturalizadas (CHAUÍ, 2010). Essas desigualdades ou assimetrias são oriundas de uma “[...] sociedade verticalizada [...] no qual as relações sociais e intersubjetivas são realizadas como relação entre superior e inferior.” (CHAUÍ, 2010, p. 89). A história do Brasil demonstra que desde a sua era colonial escravista (CHAUÍ, 2010) as relações de poder que coordenam a sociedade, “[...] as



interações sociais são constantemente permeadas por essas relações de força, relações de poder” (TAYLOR, 2018, p. 33).

Logo, é possível analisar a pobreza enquanto fenômeno e resposta à um sistema enraizado nas premissas da escravidão, às consequências do tempo em que “[...] a relação social assume a forma nua da opressão física e/ou psíquica.” (CHAUÍ, 2010. p. 89). O sujeito que é marginalizado carrega consigo marcas desse sistema e o promove inconscientemente através de pensamentos e atitudes, mesmo que estes o mantenham em um lugar de vulnerabilidade. É diante disso que compreender o conceito de pobreza se torna importante, para que se possa perceber o indivíduo em seu contexto econômico-social.

Outros autores também colaboram com concepções acerca do sujeito, Freud, por exemplo, se interessava pela “multiplicidade de formas, na vida mental, consciente e não consciente do adulto.” (DEWALD, 1981, p. 23), o que possibilitou uma teoria complexa que auxilia de maneira significativa no entendimento do indivíduo e suas relações. Diante disso, a psicanálise, mais especificamente a freud-lacanianiana possibilitou tanto a compreensão da subjetividade, quanto permitiu uma análise crítica-reflexiva sobre o tema, pois como afirma Dias (2016, p. 109), “[...] a psicanálise nasce como um sintoma do capitalismo”.

O estudo foi elaborado na perspectiva da pesquisa bibliográfica, com a leitura e o fichamento de livros, artigos, capítulos, cartilhas e notas que contribuíram com a elaboração do mesmo. A pesquisa do conteúdo foi realizada em plataformas digitais como Scielo, Google Acadêmico e Portal Capes e em livros do acervo particular com o auxílio do uso das palavras-chave: pobreza, subjetividade, psicanálise freud-lacanianiana e políticas públicas. A escolha dos textos se deu através da leitura e da comparação dos principais tópicos com os objetivos do estudo, a partir desta os mesmos foram divididos de acordo com as palavras-chave descritas acima para melhor organização e aproveitamento do tempo.

## **2. POBREZA NO BRASIL**

### **2.1 POBREZA NO BRASIL: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA**

Marcado pelo período colonial escravocrata, o Brasil do século XXI configura-se de elementos herdados da época em que a pobreza se instaurou como projeto político (SIQUEIRA, 2009). Para compreender a dimensão atual da pobreza no país, é importante que alguns aspectos da era colonial sejam revisitados, como o modo ao qual a mesma era interpretada, uma vez que caminhava ao lado das boas ações que a Igreja Católica

mencionava serem necessárias para a entrada no reino dos céus (SIQUEIRA, 2009). As relações sociais eram permeadas pelo poder, aqueles que possuíam bens deveriam ser bons para os pobres, logo, os doentes, pessoas em situação de rua, viúvas e orfãos, exceto os escravos livres (SIQUEIRA, 2009), exerciam um papel significativo para a burguesia, afinal, estes precisavam ajudar alguém.

É possível afirmar que a “[...] pobreza origina-se na desigualdade.” (BARROS *et al.*, 2000, p. 01), algo que se torna natural (BARROS *et al.*, 2000) ao passo em que a Igreja Católica afirma a importância dos necessitados para o funcionamento da sociedade:

A pobreza e a caridade caminhavam juntas na organização social da colônia brasileira, num ideário que contemplava a lógica conservadora do projeto colonizar, em que a pobreza cumpria um papel político, social e religioso.” (SIQUEIRA, 2009, p. 10)

Ainda de acordo com Siqueira (2009) “até a abolição da escravatura, o Brasil já estava povoado de pobres, caracterizando uma pobreza rural extensiva aos centros urbanos.” (p. 07), no entanto os governantes não direcionavam o olhar adequado para o que viria a se tornar um problema social. Tinha-se portanto dois brasis, um litorâneo com belezas naturais e aspectos da burguesia européia e outro sertanejo marcado pelo analfabetismo e pela pobreza (CHAUÍ, 2010) que já se estendia ao primeiro. Outro marco importante que contribuiu significativamente para a expansão da pobreza, foi o fato de que enquanto a Europa se desenvolvia e passava pela revolução industrial, o Brasil ainda explorava a manufatura (SIQUEIRA, 2009).

Caminhando a passos lentos, o Brasil permaneceu em um sistema de poder que privilegiava as camadas mais ricas da sociedade, no qual prevalecia uma dinâmica verticalizada e desigual, onde há aquele que manda e aquele que obedece (CHAUÍ, 2010), o senhor e o escravo (SIQUEIRA, 2009). Não obstante, essas relações de poder legitimaram diversas violências, gerando conflitos onde a lei isentava alguns e repreendia a outros (CHAUÍ, 2010). Nesse contexto e para melhor compreensão, pode-se citar quatro traços marcantes da sociedade autoritária brasileira (CHAUÍ, 2010).

O primeiro traço consiste na matriz senhorial da colônia, onde há o “princípio liberal [...], divisões sociais naturalizadas em desigualdades postas como inferioridade natural” (CHAUÍ, 2010, p. 90) e a “[...] naturalização da violência” (CHAUÍ, 2010, p. 90). O segundo traço compreende as relações privadas, no qual existem aqueles que mandam e aqueles que obedecem (CHAUÍ, 2010). O terceiro traço trata das diferenças entre os setores público e privado, o início de uma “administração particular” (CHAUÍ, 2010, p. 91) permitida pela Coroa como apoio para a colonização, nesse contexto todas as relações eram promovidas

por troca de favores políticos. O quarto e último traço, são os conflitos e contradições que condizem à utilização da lei em favor de alguns e a repressão para outros que fugiam dos padrões sociais aceitos na época (CHAUÍ, 2010).

Esses traços promoveram o que se atualmente discute dentro do poder, são “marcas da sociedade colonial escravista” (CHAUÍ, 2010, p. 89), estas criaram “uma herança de dominação excludente e produziu uma sociedade permeada por relações autoritárias de poder” (SIQUEIRA, 2009, p. 06), como afirma Chauí (2010) as relações de poder que coordenam a sociedade, e “[...] as interações sociais são constantemente permeadas por essas relações de força, relações de poder” (TAYLOR, 2018, p. 33). Logo, é possível assimilar a pobreza enquanto fenômeno e resposta à um sistema enraizado nas premissas da escravidão, as consequências do tempo em que “[...] a relação social assume a forma nua da opressão física e/ou psíquica.” (CHAUÍ, 2010, p. 89).

## **2.2 BRASIL: UM PAÍS DESIGUAL**

Apesar da estruturação de diversas instituições de aparato às pessoas em situação de vulnerabilidade, é possível perceber um paradoxo nas ações de tais instituições, pois mesmo auxiliando de forma direta aqueles que precisavam, esses espaços de apoio favoreceram a expansão das desigualdades e conseqüentemente da pobreza, “a caridade tutelada contribuiu para a ausência de um ideário relacionado à noção da cidadania (com direitos e deveres sociais) na constituição da sociedade brasileira” (SIQUEIRA, 2009, p. 10). O assistencialismo promovido inicialmente e apenas para “[...] crianças órfãs, leprosos, alienados, doentes e inválidos [...]” (YAZBEK, 2012, p. 295), torna-se uma forma de organização e controle social, nesse contexto é importante a ênfase no fato de que para receber auxílio era necessário possuir características específicas e padronizadas, e que essa assistência passa rapidamente a ser um modo de fiscalização social (YAZBEK, 2012).

O primeiro modelo de assistência utilizado no Brasil foi a esmola, o que foi se expandindo e promovendo casas de apoio como asilos e instituições tutelares (YAZBEK, 2012), no início século XX já é possível perceber uma movimentação política em torno das políticas públicas de auxílio aos mais vulneráveis, uma série de ações governamentais e sindicais como auxílio econômico, campanhas de higiene e assistências médicas. É válido ainda citar outros programas desenvolvidos como o Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PRORURAL), o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS), o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) (YASBEK, 2012), os atuais Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único

de Assistência Social (SUAS), o Programa Bolsa Família, entre outros que fizeram e fazem parte da realidade de muitos brasileiros.

Atualmente, apesar de muitos programas sociais serem direcionados a toda população, muitos acreditam que servem especificamente para os pobres e miseráveis (YAZBEK, 2012), o que gera uma série de conflitos que culminam na culpabilização do pobre de sua situação econômica, social e cultural. “No início do século XX, a pobreza é vista como incapacidade pessoal” (YAZBEK, 2012, p. 296), e essa forma de pensar permaneceu e o sistema contribui para que assim seja, “[...] nossas políticas e instituições possuem uma cultura moralista e autoritária que culpa o pobre por sua pobreza” (YAZBEK, 2012, p. 210). No mais, também há a ideia de que apenas os programas sociais e a política social enquanto “[...] coisa de pobre” (YAZBEK, 2012, p. 307) podem solucionar uma problemática de décadas (YAZBEK, 2012).

A pobreza é um “fenômeno que não pode ser tomado como natural” (YAZBEK, 2012, p. 290), ela é fruto de uma série de desigualdades que enlaçam a sociedade brasileira desde a era colonial e inegavelmente “tem sido parte da história do Brasil” (YAZBEK, 2012, p. 294). Tudo que é desconfortável e desajustado pertence a uma classe que foi silenciada, a pobreza compreende uma maioria sem lugar (YAZBEK, 2012), no qual o acesso a bens é restrito, os serviços sociais são administrados por pessoas que não acreditam em um desenvolvimento sustentável para toda a população e onde esse mesmo indivíduo é culpabilizado por sua história, um sobrevivente que “sua figura continua desenhada em negativo” (TELLES in YAZBEK, 2012, p. 299).

Ainda de acordo com a autora Yazbek (2012), “os pobres representam a herança histórica da estruturação econômica, política e social da sociedade brasileira.” (p. 292), nesse sentido a pobreza ilustra um cenário antigo que denuncia uma série de desigualdades naturalizadas (CHAUÍ, 2010). No entanto, “[...] o Brasil não é um país pobre” (BARROS *et al.*, 2000, p. 01), apesar de possuir muitos pobres, o país tem recursos para que a desigualdade seja vencida, mas não é de interesse das classes mais altas (BARROS *et al.*, 2000), o que é percebido através da revisão histórica da pobreza no Brasil, ela é um projeto político, social e religioso (SIQUEIRA, 2009), há muito o que se desconstruir para que os índices de pobreza sejam reduzidos, como indica Barros *et al.* (2000) “[...] para erradicar a pobreza no Brasil é necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade” (p. 19).

## 2.3 POBREZA NO BRASIL: ASPECTOS MULTIDIMENSIONAIS

Uma possibilidade de observação para a pobreza no Brasil é em seu aspecto multidimensional, originada em uma sociedade de “extremas desigualdades e assimetrias” (YAZBEK, 2012, p 294), onde a desigualdade é caracterizada pela má distribuição de renda e de oportunidades (BARROS *et al.*, 2000), pela falta de “acesso a bens e serviços sociais” (YAZBEK, 2012, p. 294), a pobreza então

se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico. (BARROS *et al.*, 2000, p. 02)

As pessoas sobrevivem com o mínimo, e são atravessadas em todos os âmbitos por essa condição, a pobreza no Brasil “não se reduz às privações materiais, alcançando diferentes planos e dimensões da vida do cidadão” (YAZBEK, 2012, p. 312), portanto, pode-se afirmar que ela é

categoria multidimensional, e, portanto, não se caracteriza apenas pelo não acesso a bens, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças (MARTINS, 1991. p. 15 in YAZBEK, 2012, p. 290)

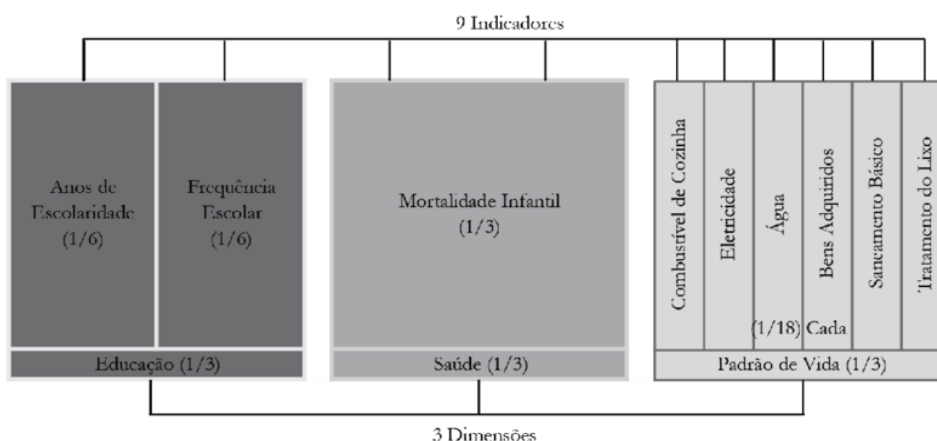
No Brasil o princípio de pobreza multidimensional foi adotado no programa Brasil Sem Miséria no ano de 2011 (CAMINHAS *et al.*, 2016), apesar da mensuração da pobreza mais usual ser através do índice de insuficiência calórica (CAMINHAS *et al.*, 2016),

a perspectiva de uma abordagem multidimensional é inovadora para a compreensão do fenômeno da pobreza, contribuindo para a superação dos dilemas consensuais inerentes à sua concepção e complexidade no processo de mensuração (CAMINHAS *et al.*, 2016, p. 02)

Isso permitiu uma ampliação de perspectivas em relação aos meios disponíveis para reduzir a quantidade de pessoas na pobreza e extrema pobreza, contribuindo para que o Estado reconfigurasse “seu portfólio de programas sociais” (CAMINHAS *et al.*, 2016, p. 03). Embora a desigualdade no país possua uma estabilidade significativa (SIQUEIRA, 2009), os índices de pobreza e extrema pobreza começaram a diminuir no ano de 2002 com o aumento de possibilidades de trabalho e a promoção de políticas sociais, e voltaram a crescer por volta de 2013 (CAMINHAS *et al.*, 2016), aumentando a extrema pobreza em decorrência do agravamento da crise econômica em 2014, “mesmo com os efeitos minimizadores dos recentes aumentos de valor dos benefícios do programa Bolsa Família” (CAMINHAS *et al.*, 2016, p. 17).

Para a mensuração do Índice de Pobreza Multidimensional (IMP) são realizados cálculos referentes à privações vivenciadas, ele “é baseado na concepção de pobreza segundo Amartya Sen (2000), que considera a pobreza como um fenômeno multidimensional que afeta as pessoas de diversas maneiras” (CAMINHAS *et al.*, 2016, p. 08). Logo, a pobreza é medida através de “três dimensões – educação, saúde e padrão de vida – e dez indicadores compreendidos em uma dessas três dimensões” (CAMINHAS *et al.*, 2016, p. 08) (Ilustração 1).

**Imagem 1 - Dimensões, Indicadores e Pesos do IPM para o Brasil**



**Fonte:** Retirado do artigo Para além da renda: Uma análise da pobreza multidimensional no Brasil, 2016.

No mais, nota-se que especificamente no Brasil o ideal é que se discuta a pobreza em seu aspecto multidimensional, pois assim é possível compreender as pessoas que são afetadas pela pobreza em seus contextos social, econômico e cultural, desvinculando-se de uma ideia centralizadora e meramente econômica, promovendo a elaboração de novas perspectivas em políticas sociais. São observados elementos que atravessam o plano econômico, questionando o próprio sistema sobre a educação, saúde, segurança e condições de vida promovidas pelo Estado em concordância com o que está previsto na Constituição Federal de 1988, e não só no documento, mas de acordo com as demandas do contexto histórico social e cultural vivenciado.

### 3. A SUBJETIVIDADE NA ÓTICA FREUD-LACANIANA

#### 3.1 TUDO COMEÇA PELO DESEJO

O desejo, conceituado no dicionário brasileiro de língua portuguesa como “1. Ato ou efeito de desejar; 2. Anseio ou carência consciente; querer, vontade” (MELHORAMENTOS,



2015), é origem de alguns aspectos essenciais para o início da construção da subjetividade. A mãe, ao desejar – ou não, o seu bebê, promove a largada inicial para que esse sujeito, que biologicamente não existe, torne-se um sujeito também desejante. No entanto, não compete apenas à mãe a responsabilidade de promover o desejo do seu descendente, na verdade essa responsabilidade não deve ser tomada como culpa, pois como é descrito em Roudinesco e Plon (1998), o desejo é inconsciente e advém de uma série de inscrições subjetivas, logo, como culpar a genitora por seus desejos inconscientes?

Esse questionamento abre para discussões em torno do desejo em si, para Lacan em Roudinesco e Plon (1998), o desejo difere da necessidade. Convergindo com Freud (1974), também no texto da autora, a perspectiva lacaniana é de que a necessidade possui uma relação mais direta e palpável com o objeto, pois é atendida de forma literal, um exemplo que ilustra com êxito o seu funcionamento é a relação fome-comida, sendo a primeira uma necessidade biológica e a segunda uma resposta ao organismo. Ainda, o desejo na ótica lacaniana está associado à demanda, ele acrescenta um terceiro termo, além do elo entre “o desejo baseado no reconhecimento (ou o desejo do desejo do outro) e o desejo inconsciente (realização no sentido freudiano)” (ROUDINESCO; PLON, 1998, p. 147), no qual tem-se que “toda demanda é demanda de amor e não visa ser satisfeita, para não matar o desejo que nos transforma em sujeitos” (BERNARDINO, 2004. p. 376), o que é explanado no subtópico a seguir.

Ao corresponder a um sentido mais filosófico e talvez romântico, perceptível na afirmação “a demanda é demanda de amor” (ROUDINESCO; PLON, 1998, p. 147), e na explanação de que o desejo é desejo inconsciente, o desejo pode ser posicionado nas relações humanas como motor de seus acontecimentos. O desejo, ou a falta dele, é gênese para a constituição subjetiva do indivíduo que virá a nascer, o que é demonstrável através do desenvolvimento psicosexual da criança e suas respectivas fases, bem como de sua estruturação psíquica que é contínua e envolve além dos elementos subjetivos e individuais, os sociais, culturais e econômicos. Especificamente nas sociedades Ocidentais é possível ainda observar o exercício do poder disciplinar, que se concretiza no treinamento do sujeito para a sua existência por meio de instituições e autoridades, em síntese “a disciplina faz indivíduos” (FOUCAULT, 1988, p. 173).

Enfatiza-se o desejo, ou a falta deste, da genitora, independentemente se a mesma terá contato posterior ao nascimento do bebê, porquê tudo o que é consumido por ela, seja em matéria intrapsíquica ou fisiológica, alimentação, substâncias psicoativas, álcool, é transmitido diretamente ao feto, reforçando a perspectiva relacional onde tudo está conectado. Freud faz menções em seus textos à conexão corpo-mente, distanciando-se da



visão organicista, que “elimina de seu quadro causal as experiências infantis” (JERUSALINSKY, 1990, p. 160), experiências estas que originam-se na imaginação e posteriormente no útero materno (ref). Nesse sentido, Coriat (1997) afirma que

Se para essa mãe, na relação com seu bebê opera a Lei fundante da cultura, o sistema de marcas que ali se inscreva implicará uma ordem, uma determinada e singular concatenação, que lhe permitirá, em seu tempo e em função das novas experiências do bebê, ir construindo o segundo sistema de transcrições, o inconsciente. (Coriat, 1997, p. 05)

Indubitavelmente o bebê não nasce pronto, Jerusalinsky (2015) pontua que “tampouco nascemos estruturados e sim abertos a inscrições” (p. 02), não há uma fórmula exata de se tornar um sujeito, esse processo é complexo e depende de variáveis, como já mencionado. Um aspecto importante a ser considerado nesse processo é a instauração do inconsciente, que não surge espontaneamente, por isso a relevância de se entender que o desejo materno tem poder e influência “toda uma série prévia de traços mnemônicos” (CORIAT, 1998, p. 04), que colaborarão com a instauração do inconsciente,

O sistema de inscrição dos signos de percepção é, em sua origem, cronologicamente anterior ao sistema inconsciente, e nele opera exclusivamente a associação por simultaneidade. Logo em seguida, quando se forma o sistema inconsciente, aparecerão as associações causais e poderão ficar registradas lembranças conceituais. (CORIAT, 1998, p. 04)

É interessante que ocorra uma reflexão mais aprofundada no que se refere ao desejo materno, e para além dele, o desejo de outros componentes familiares. Além da demanda pertencente à mãe, outros constituintes também são reorganizados na estrutura familiar: a filha torna-se mãe, a mãe torna-se avó, a irmã torna-se tia e assim sucessivamente com os demais que participam de tal dinâmica, valendo-se afirmar que não há um padrão dessa redistribuição de “cargos”, levando em consideração a variação de arranjos familiares existentes. No mais, o que o novo membro da família representa, direciona, em níveis diferentes, sua constituição enquanto sujeito desejante, as experiências iniciais e evolutivas, como eventos traumáticos, conflitos familiares, apontamentos de conduta, relacionamentos extra familiares, deslocamentos, mudanças repentinas, exercerão um papel importante, pois “as consequências dessas experiências influenciarão o desenvolvimento da personalidade e a formação do caráter. A criança interpretará essas experiências e a elas reagirá, de acordo com os processos mentais atuantes, no momento, em seu psiquismo.” (DEWALD, 1981, p. 57)

## 4. IMPACTOS DA POBREZA NA SUBJETIVIDADE NA ÓTICA FREUD-LACANIANA

### 4.1 SOBRE O TER E O SER

Em *Sociedade do cansaço*, de Byung-Chul Han (2017), o leitor é direcionado a questionar o óbvio: quem sou eu? O que estou fazendo aqui? O livro, apesar de seu conteúdo tratar do cotidiano, não é sutil ao indagar o consumismo exacerbado do século XXI e muito menos ao afirmar que o que aprisiona é a liberdade (HAN, 2017). A civilização se voltou para o mundo do trabalho, o cansaço é motivo de glória, são honrados aqueles que não param e mantém uma rotina exaustiva. O termo que abrange o que o autor levanta nos sete capítulos é *produtividade*, mas e quem não é produtivo?

Quem não atende as expectativas do capitalismo moderno é redirecionado à marginalidade, quem não produz não consome, quem não consome não existe. O sujeito é motivado a trabalhar desde cedo, em seus anos iniciais da escola a criança aprende a ser, como afirma Foucault (1988), o poder disciplinar se faz presente, garantindo que esse indivíduo siga as instruções de como ser alguém. Não obstante, Broide (2006) coloca que “para entender o sujeito do inconsciente, torna-se fundamental o conhecimento da economia política e das relações sociais” (p. 58), logo, entende-se que o contexto socioeconômico ao qual esse sujeito faz parte é significativo tanto para a sua estruturação psíquica quanto a manutenção da mesma.

O que é consumido torna-se parte complementar nas aspirações subjetivas do indivíduo, uma vez que o que é ingerido é de certa forma agregado ao conteúdo já existente. Elementos externos influenciam o seu modo de se perceber, de perceber o mundo e de se expressar, o capitalismo, por sua vez, colabora com a visão monetária das relações e da visão que o sujeito tem de si mesmo, o sujeito é o que consome, e conseqüentemente o que produz, nessa mesma ordem. Trata-se, portanto, de uma estruturação baseada na produtividade, já mencionada, que submete o homem a um positivismo categórico (HAN, 2017), e que para Marx em Broide (2006) é onde está “a substância da subjetividade” (p. 62).

De acordo com Broide (2006) “a aldeia permanece no Homem-Mundo, enquanto desejo e ação inconsciente no mundo da razão e da cidade” (p. 67), apesar do poder disciplinar (TAYLOR, 2018) orientar uma formação sistêmica, há outros fatores que corroboram com a subjetividade. A autora Coriat (1997) cita a relação causal das operações psíquicas, incluindo o acaso, ela o faz discutindo a formação da psicose e do autismo, afirma “observamos que algumas vezes é muito difícil produzir um psicótico ou um autista, e que outras vezes é extremamente fácil. O que faz a diferença?” (p. 03).

Na concepção freud-lacanianiana as relações interpessoais têm funções essenciais para a constituição do homem enquanto ser social e subjetivo (BERNARDINO, 2004), o contato primário com a família, o conhecimento da possibilidade de ocupar outros espaços como a escola, lojas, parques e praças. Enquanto a criança atravessa fisicamente a cidade, a cidade a atravessa subjetivamente. Em um ritmo frenético, a cidade tem suas paisagens alteradas, a miséria compartilha a calçada com a produtividade do homem moderno, a cidade de fato não para (SCIENCE, 1994). Assim como a cidade, as relações se movimentam fundamentadas pela fluidez do mercado, “o capitalismo leva a uma veloz alteração dos vínculos, que se fragmentam e transformam-se em algo desconhecido” (BROIDE, 2006, p. 66), essa instabilidade é um dos fatores que ocasionam o sintoma.

## 4.2 O SINTOMA

Sintoma é um sinal, algo que cultiva a dúvida: o que está acontecendo? Mas não são todos os olhos que veem o sintoma como sintoma. A concepção de Broide (2006) acerca do sintoma sugere que ele não condiz apenas a um aspecto, mas um conjunto de fatores que o desencadeiam, “o sintoma não é entendido como um fato isolado, mas como o emergente de uma situação conflitiva” (p. 78), a situação pode variar, uma vez que há diversos contextos aos quais o sujeito é submetido cotidianamente, tanto internamente quanto externamente.

O conflito é algo normal, não obstante “pode ser temporário ou permanentemente insolúvel” (DEWALD, 1981, p. 70), como nos casos em que se torna um dos pilares da personalidade. No mais, “durante o desenvolvimento psicológico, desde a infância até a maturidade, o conflito é inevitável” (DEWALD, 1981, p. 71), sendo fundamental para a elaboração de soluções saudáveis e o enfrentamento da frustração ou falta, que é fundante nesse processo (BERNARDINO, 2004). Como afirma Dewald (1981, p. 71): “De fato, em quantidades ideais e na idade apropriada o conflito serve para estimular o desenvolvimento do ego em termos de domínio ou de capacidade de adaptação e tolerância à frustração.”

É interessante pontuar que alguns efeitos dos conflitos permanecem intactos, pois “não foram completamente resolvidos, o que pode ser causado pelos excessivos estímulos e gratificações de tais impulsos” (DEWALD, 1981, p. 71), na pobreza o sujeito não possui conteúdo inconsciente suficiente para lidar com os conflitos primários, essa pobreza subjetiva advinda do contexto, ocasiona uma somatização de conflitos não resolvidos, sobrepondo mecanismo de defesa sob mecanismo de defesa, contrariando consideravelmente o ego ideal, que “implica uma quantidade mínima de energia psíquica ligada às funções defensivas inconscientes” (DEWALD, 1981, p. 64).

Em uma situação vulnerável, como a pobreza multidimensional (YAZBEK, 2012), não há aparato para um ego ideal se estabelecer, não há o básico em termos de alimentação, educação, saneamento básico, saúde, lazer e segurança (YAZBEK, 2012), e sem conseguir suprir as demandas de ordem fisiológica, as necessidades, o que é subjetivo é “ignorado”, entre aspas porque não é ignorado no inconsciente, vira sintoma:

A miséria causa inundações do psiquismo, que se constituem enquanto marcas mnemônicas a princípio inabordáveis, representação-coisa, dor sem palavras, que levam a atuações no processo primário, a atuação motora, a uma dificuldade maior na simbolização e na construção de um projeto de vida. (Yazbek, 2012, p. 79)

Nesse sentido, torna-se fundamental reafirmar que o sujeito é a expressão de um conjunto complexo de conteúdos biológicos, culturais e sociais, que inferem o sistema político e econômico, no micro e no macro, no qual o indivíduo é inserido. Logo, o conjunto deve ser analisado criteriosamente, para que o sintoma não seja tomado a partir de uma única perspectiva. Possibilitar a compreensão do sintoma, é colaborar com o sujeito de maneira que ele busque meios de lidar com seus conflitos ou que melhor se adapte para viver com eles, pois de acordo com Dewald (1981, p. 70), para a psicopatologia, área que sistematiza o sintoma, não importa apenas “a presença e a intensidade do conflito, mas também o modo geral pelo qual o indivíduo reage e se adapta aos conflitos enfrentados”.

## 4.2 A ARTICULAÇÃO DA EXISTÊNCIA

Antes de ser fecundada, a criança já existe, ela vaga pela imaginação da sua mãe (BERNARDINO, 2004). Muitos são os contextos aos quais o sujeito pode estar inserido, mas mesmo aqueles que não produzem conteúdo consciente sobre ter filhos, pode o ter feito de maneira inconsciente. O desejo ou a recusa do bebê articula os seus primeiros movimentos de existência, assim, também é possível inferir que o produto do que é consumido pela mãe, em termos físicos e subjetivos, é direcionado ao bebê (PAPALIA *et al.*, 2013). Os cuidados direcionados aos primeiros meses da gestação colaboram para que seja uma gestação saudável.

Nos três primeiros meses da gestação já podem ser percebidos alguns movimentos reflexivos (PAPALIA *et al.*, 2013), eles permanecem até os primeiros meses após o nascimento, pois dão lugar para os comportamentos, ou seja, os reflexos que comunicam as necessidades do bebê tornam-se comportamentos que comunicam a demanda e posteriormente o desejo (DEWALD, 1981). Já por volta dos seis à oito meses "o feto responde à voz, às batidas cardíacas e as vibrações do corpo da mãe, o que sugere que

pode ouvir e sentir" (PAPALIA *et al.*, 2013, p. 112), configurando os seus primeiros traços mnemônicos.

Para além das condições internas, existem fatores externos que podem influenciar o desenvolvimento pré-natal normal, eles são classificados como teratógenos (PAPALIA *et al.*, 2013), da mesma forma que a estruturação psíquica ocorre de maneiras distintas nos indivíduos, não é toda circunstância ambiental que afetará todos os fetos, como afirma Papalia (2013) "um evento, substância ou processo pode ser teratogênico para alguns fetos, mas ter pouco ou nenhum efeito para outros" (p. 113). São exemplos de teratógenos: álcool, drogas, falta de vitaminas, transtornos alimentares e a presença de doenças crônicas (PAPALIA *et al.*, 2013).

De acordo com Fônseca (2013)

São muitos os excessos que os sujeitos expõem em seu corpo: pobreza, obesidade, alcoolismo, as drogadições em geral, e uma série de adoecimentos que exacerbam desafio entre a vida e a morte - campo de conflito da sexuação e da castração (p. 116)

A pobreza acaba por englobar vários dos fatores que comprometem a saúde da mãe e conseqüentemente do bebê, em seu aspecto fisiológico, enquanto agente causal, e na perspectiva da prevenção e do prognóstico, pois limita ou restringe o acesso aos serviços e produtos de qualidade. O uso exagerado de álcool pode ser interpretado como sintoma, principalmente e ao considerar os seus efeitos no organismo, suas propriedades inibitórias (LINDEN; MANNNS, 1980) colaboram para que o sujeito se comporte e se comunique sem restrições, além de favorecer a falha do processamento da memória de curto prazo e com seu uso frequente, a memória de longo prazo (LINDEN; MANNNS, 1980), é um método de fuga que fomenta a pulsão de morte, uma vez que mata o sujeito aos poucos (PAPALIA *et al.*, 2013).

Os riscos do álcool para o feto podem afetar até a vida adulta, variando entre déficit de atenção e de memória, agitação, hiperatividade e transtornos de humor (SOKOL *et al.*, 2003 PAPALIA *et al.*, 2013), o uso indevido de álcool também "perturba o funcionamento neurológico e comportamental da criança, e isso pode afetar as primeiras interações sociais com a mãe, que são vitais para o desenvolvimento afetivo" (NUGENT, 1996 in PAPALIA *et al.*, 2013, p. 115)

No uso de drogas como a nicotina, e drogas ilícitas como a maconha e a cocaína, é comum o nascimento do bebê abaixo do peso (DIFRANZA, 2004 in PAPALIA *et al.*, 2013), fator que causa a desnutrição e que em famílias mais vulneráveis é difícil reverter o quadro, a fome é um problema urgente. Também ocorrem atrasos no crescimento no caso do uso

da nicotina e da cocaína, com isso uma série de problemas respiratórios, síndrome da abstinência nos bebês que chegam a convulsionar, e um atraso cognitivo considerável, nesse contexto a aprendizagem fica defasada e a educação não é priorizada, a criança se afasta da escola e um novo ciclo se inicia, a dependência seguida do nascimento de outro sujeito com atraso no desenvolvimento e posterior uso de mecanismos de defesa (DEWALD, 1981).

Os cuidados com a gestação condizem com a importância da saúde da mãe e do bebê, visto que são inúmeros os fatores de adoecimento, além de questões raciais e de gênero que atravessam os núcleos familiares. Nesse contexto, assim como o consumo exacerbado de álcool e drogas, a falta de vitaminas no organismo e a produção insuficiente de hormônios, é fundamental considerar a presença de doenças autoimunes como a síndrome da imunodeficiência adquirida (AIDS), doenças crônicas como diabetes (PAPALIA *et al.*, 2013) e hipertensão, e psicopatologias como transtornos de humor e transtornos de personalidade, que podem ser transmitidos geneticamente ou causar danos psicomotores e cognitivos.

Uma condição de saúde influencia como o sujeito se percebe e pode ser causa da utilização de mecanismos de defesa em excesso (DEWALD, 1981), torna-se uma estrutura que o indivíduo baseia sua vida, permanecendo inerte aos problemas cotidianos. Fônseca (2013) aborda que:

Há um fato sociológico que indica a desigualdade social e econômica como fator embaraçador e ou até impedor de muitos brasileiros no que diz respeito ao acesso a determinados bens de consumo, inclusive saúde e educação (p. 114)

Sem acesso não há recursos, sem recursos não há amadurecimento e adaptação, e sem esse movimento interno não há alteração do meio externo, "Temos uma equação lógica: o quanto de pressão das exigências associadas à precariedade dos recursos externos da civilização, que tem como consequência os diferentes graus de "debilidade" do eu" (FÔNSECA, 2013, p. 115).



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pobreza constitui-se pela falta em termos materiais relativos a saúde, educação, segurança, trabalho e lazer, e conseqüentemente em termos subjetivos, visto que ao assumir uma configuração multidimensional (CAMINHAS *et al.*, 2016), acaba por afetar todos os aspectos das vidas dos indivíduos. Advinda de um histórico de exploração e violências (CHAUÍ, 2010), a pobreza trata das estratégias políticas que favoreceram e favorecem uma minoria que detém o poder (TAYLOR, 2018), nesse sentido “os pobres representam a herança histórica da estruturação econômica, política e social brasileira” (YAZBEK, 2012, p. 292).

Como afirma Yazbek (2012), a pobreza “é dividida entre enclaves de ‘modernidade’ e uma “maioria sem lugar”, uma sociedade de extremas desigualdades e assimetrias” (p. 294), enquanto o capitalismo moderno conduz à viagens para a lua, também concretiza a expansão da pobreza, que para Yazbek (2012) “é uma face do descarte de mão de obra barata, que faz parte da expansão capitalista” (p. 293). É justamente essa expansão capitalista que colabora com o aumento significativo da pobreza, pois direta e indiretamente influencia os elementos aos quais os aspectos sociais estão envolvidos, na medida que poucos têm suas riquezas triplicadas, muitos não têm acesso a uma educação de qualidade, saneamento básico e aparatos em saúde mental.

Diante do que foi apresentado, observa-se a necessidade de se explorar os impactos da pobreza na subjetividade, uma vez que isso ocorre de várias formas em detrimento dos aspectos envolvidos neste processo. Não obstante a ênfase no núcleo familiar, especificamente na relação mãe-bebê durante o trajeto do presente trabalho, se realiza pela complexidade que estas relações possuem e são significativas para a estruturação psíquica, Broide coloca “que o leite, passando do seio ao bebê, no contato físico com a mãe, é pleno de relações sociais” (2006, p. 79), ou seja, nessas relações são transmitidos elementos essenciais para que esse novo sujeito se torne um sujeito.

A psicanálise na perspectiva freud-laciana colabora com a compreensão da subjetividade, que para Taylor (2018) “é base real do eu tanto como agente como objeto” (p. 168), e que também pode ser entendida como dinâmica e relativa (TAYLOR, 2018). Além de permitir um diálogo interdisciplinar entre as áreas, pois como afirma Jerusalinsky, “o discurso psicanalítico consiste, precisamente, em fazer com que os outros discursos possam falar livremente” (1990, p. 158), a psicanálise também promove conteúdo teórico embasado em experiências, para o estudo e exploração de soluções rentáveis para as problemáticas que envolvem a pobreza enquanto problema social.



Por fim, acredita-se que os impasses do cotidiano, assim como os conflitos fundamentais e inevitáveis, são o que movem o mundo. É diante das dificuldades que podem ser refletidas ações de intervenção, especificamente no âmbito público, pois no que condiz à pobreza é de responsabilidade coletiva repensar a estrutura social brasileira e no papel de cada um para a construção de uma sociedade melhor e inclusiva. Cabe às instituições privadas e comunitárias em educação e saúde colaborar com estratégias de suporte ao sujeito, principalmente na cobrança de políticas públicas que obtenham resultado, incentivando seus alunos e profissionais a colaborar com o bem estar coletivo e assim como a psicanálise “em sua intervenção, a construção da estrutura que possibilite um sujeito desejanste” (CORIAT, 1998, p. 11).

## 6. REFERÊNCIAS

AMADO, Jorge. **Capitães da Areia**. 45. ed. Rio de Janeiro: Record, 1978. 235 p.

BARROS, Ricardo Paes de **et al.** DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev. 2000. Quadrimestral.

BERNARDINO, Leda Mariza Fischer. **As psicoses não decididas da infância**: um estudo psicanalítico. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

BRASIL. Conselho Federal de Psicologia. **IX Seminário Nacional de Psicologia e Políticas Públicas**: psicologia na defesa das políticas públicas. Brasília: Cfp, 2020. 64 p. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/publicacao/ix-seminario-nacional-psicologia-e-politicas-publicas-psicologia-na-defesa-das-politicas-publicas-etapa-nordeste/>. Acesso em: 08 out. 2021.

BROIDE, Jorge. **A Psicanálise nas Situações Sociais Críticas**: uma abordagem grupal à violência que abate a juventude das periferias. 2006. 203 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social, Núcleo de Psicanálise e Sociedade, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

CORIAT, Elsa. Causas e acasos. **Estilos da Clínica**, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 8-14, jul. 1997.

\_\_\_\_\_. De que se trata uma criança? **Estilos da Clínica**, São Paulo, p. 144-155, jul. 1998.

CHAUÍ, Marilena. **Repressão sexual**: essa nossa (des) conhecida. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

\_\_\_\_\_. **Brasil**: mito fundador e sociedade autoritária. 1 ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

DEWALD, Paul. **Psicoterapia**: uma abordagem dinâmica. Porto Alegre: Artes

- Médicas, 1981. 335 p. Tradução de Helena Mascarenhas de Souza.
- FONSÊCA, Valéria Wanda da Silva. Das relações entre o empobrecimento psíquico e o empobrecimento material. **Estudos de Psicanálise**, Belo Horizonte, v. 40, p. 113-117, dez. 2013.
- FOUCAULT, M. **História da sexualidade I: A vontade de saber**. 13. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- FREUD, Sigmund. **Totem e Tabu**. Porto Alegre: L&PM, 2020. 256 p. Tradução do alemão de Renato Zwick; revisão técnica e prefácio de Paulo Endo; ensaio bibliográfico de Paulo Endo e Edson Sousa.
- \_\_\_\_\_. **Três ensaios sobre a teoria da sexualidade**. 7. ed. Rio de Janeiro: Imago, 1974.
- HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2017. Tradução de Enio Paulo Giachini.
- JERUSALISNKY, Alfredo. **A formação da imagem corporal**. 3. ed. Porto Alegre: Centro Dra. Lydia Coriat, 1990.
- JERUSALISNKY, Julieta. **Para onde vamos com o autismo?** 2015. Disponível em: <https://emails.estadao.com.br/blogs/crianca-em-desenvolvimento/para-onde-vamos-com-o-autismo/>. Acesso em: 24 maio 2022.
- LACAN, Jacques. **O seminário. Livro 11: os quatro conceitos fundamentais da psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- LINDEN, Michael; MANNS, Marianne. **Psicofarmacologia para psicólogos**. São Paulo: Epu, 1980.
- MELHORAMENTOS (Brasil) (ed.). **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos Ltda, 2015. 976 p. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/>. Acesso em: 24 maio 2022.
- PAPALIA, Diane E. et al. **Desenvolvimento Humano**. 12. ed. Porto Alegre: Amgh, 2013. 793 p.
- ROUDINESCO, Elisabeth; PLON, Michel. **Dicionário de Psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998. 888 p.
- SCIENCE, Chico. A cidade. Intérprete: Chico Science. Rio de Janeiro: CHAOS, 1994. 1 CD (ca. 50 min). Faixa 3 (4 min 46 s).
- SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. POBREZA NO BRASIL COLONIAL: representação social e expressões da desigualdade na sociedade brasileira. **Histórica: Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 34, p. 2-11, jan. 2009.
- TAYLOR, Dianna. **Michel Foucault: conceitos fundamentais**. Petrópolis: Editora Vozes, 2018. 253 p. Tradução de Fábio Creder.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 110, p. 288-322, jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/X7pK7y7RFsC8wnxB36MDbyx/?lang=pt>. Acesso em: 02 jun. 2021.

# Capítulo 06

## DISPOSITIVO DE PROTEÇÃO: O PUNITIVISMO E A VÍTIMA

MARIA FERNANDA CARDOSO SANTOS

Centro Universitário UNI-RN

**RESUMO:** O trabalho tece reflexões sobre os possíveis sentidos e efeitos da adesão das lutas por reconhecimento e direitos a discursos e práticas punitivistas. Tomando como fio condutor esta questão, analisa-se a relação destas lutas com a consolidação de políticas públicas que apostam na criminalização das condutas violadoras como estratégia de proteção e garantia de direitos. Segundo avaliamos, a ênfase na criminalização e na punição no campo das lutas por reconhecimento e direitos traz à tona várias contradições que a problemática díade proteção-punição comporta e suscita, fazendo confluir os clamores punitivos e os ideais de transformação social. Por esse motivo, entendemos ser fundamental refletir sobre essa injunção e pensar sobre os sentidos e efeitos dela no campo das políticas públicas. O foco é a análise de algumas políticas públicas e leis brasileiras, principalmente ligadas aos direitos das famílias e infantojuvenis à luz das teorias de pensadores como Eugenio Zaffaroni, David Garland, Lóic Wacquant e das autoras e psicólogas Analicia Sousa Martins e Maria Lívia Nascimento, entre outros.

**PALAVRAS-CHAVE:** Biopolítica; Políticas Públicas; Criminalização.

**ABSTRACT:** The work reflects on the possible meanings and effects of the adherence of the struggles for recognition and rights to punitive discourses and practices. Taking this issue as a guideline, the relationship between these struggles and the consolidation of public policies that bet on the criminalization of violating conduct as a strategy for protection and guarantee of rights is analyzed. As we assess, the emphasis on criminalization and punishment in the field of struggles for recognition and rights brings to light several contradictions that the problematic protection-punishment dyad involves and raises, bringing together punitive claims and the ideals of social transformation. For this reason, we believe it is essential to reflect on this injunction and think about its meanings and effects in the field of public policies. The focus is the analysis of some public policies and Brazilian laws, mainly linked to the rights of families and children and young people in the light of the theories of thinkers such as Eugenio Zaffaroni, David Garland, Lóic Wacquant and the authors and psychologists Analicia Sousa Martins and Maria Lívia Nascimento, among others.

**KEYWORDS:** Biopolitics; Public Policy; Criminalization.

### 1. INTRODUÇÃO

Quais os possíveis sentidos e efeitos da adesão das lutas por reconhecimento e direitos a discursos e práticas punitivistas? Tomando como fio condutor esta questão, a ideia aqui é pensar sobre a relação destas lutas com a consolidação de políticas públicas que apostam na criminalização das condutas violadoras como estratégia de proteção e

garantia de direitos. Segundo avaliamos, a ênfase na criminalização e na punição no campo das lutas por reconhecimento e direitos traz à tona várias contradições que a problemática díade proteção-punição comporta e suscita, fazendo confluír os clamores punitivos e os ideais de transformação social. Por esse motivo, entendemos ser fundamental refletir sobre essa injunção e pensar sobre seus sentidos e efeitos no campo das políticas públicas.

No Brasil, na época da transição democrática e sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram positivados vários direitos conquistados nas lutas dos movimentos sociais. Dessa forma, diversas políticas públicas voltadas a garantir e proteger direitos de segmentos da população historicamente privados de isonomia no campo legal e fático vêm se consolidando desde então, incluindo, amiúde, a criminalização para quem viola tais direitos. Assim, políticas públicas que preveem a criminalização das condutas violadoras como estratégias para proteção se consolidam cada vez mais, não obstante todas as ressalvas ao sistema punitivo produzidas pela criminologia crítica e pelo abolicionismo penal.

A presença da lógica punitiva em políticas com a finalidade de proteger direitos, no contexto brasileiro, já vinha sendo objeto de reflexões, ainda que de forma incipiente, desde a década de 1990. “Direitos Humanos e Volúpia Punitiva”, da socióloga e educadora Helena Singer, de 1998, e “A Esquerda Punitiva”, da jurista e pesquisadora Maria Lúcia Karam, publicado em 1996, são artigos em que as autoras alertam para a crescente “volúpia punitiva” na sociedade em geral e para a preocupante reivindicação, cada vez mais recorrente, da utilização das estratégias punitivistas por parte de movimentos que se autodefinem como progressistas.

Karam e Singer analisam e criticam, em seus escritos, a adesão à lógica punitivista e retomam a trajetória da articulação entre esses discursos e práticas, observando que uma recorrente justificativa para aderir ao discurso punitivista é a ideia de que é preciso combater a impunidade e estender a punição àqueles que normalmente desfrutam de imunidade em relação ao sistema penal.

É o que também destaca o advogado e professor de direito penal Nilo Batista em “Sobre el filo de la navaja”, quando observa que “o jovem gestor do sistema penal, de formação progressista, pode ser tentado a pensar que chegou a hora dos ofendidos e humilhados” (2011, p. 8). Para ele, alguns dos efeitos deste punitivismo são o fortalecimento do populismo penal e a substituição de medidas concretas para a transformação social e a garantia de direitos por promessas de penas mais severas ou de mais tipos penais, vistas como expressão de compromisso com a segurança pública e com o bem-estar da sociedade.

Na mesma linha de raciocínio, no começo de nosso século, o sociólogo Löïc Wacquant (2003) mostra, em “Punir os Pobres: A nova gestão da miséria nos Estados Unidos”, como naquele país a economia em torno da punição se reorganiza quando o Estado caritativo (ligado a políticas públicas e ao modelo de Bem-estar Social) declina e, por outro lado, cresce o Estado penal (em que a centralidade da ação estatal se articula com a segurança pública). De um lado, a tendência neoliberal e o Estado mínimo que, pautado na ética do trabalho e na meritocracia, entende que o indivíduo deve se haver com suas necessidades para não criar dependência em relação à assistência e, do outro, um Estado paternalista e intervencionista que se faz presente no âmbito penal, cada vez mais rigoroso e punitivista.

Como argumenta o autor, os desassistidos pelo Estado passam a ser vistos não mais como mão de obra barata a manter em subempregos, mas como uma espécie de excedente, de escória que deve ser afastada da convivência dos trabalhadores e, em linguagem que bem conhecemos, dos “cidadãos de bem”. Nem reeducar, nem ressocializar, nem reintegrar. Trata-se de neutralizar, afastar do convívio e, ao mesmo tempo, vingar, fazer sofrer, sequestrar direitos. Com semelhantes indagações, o jurista e sociólogo escocês David Garland analisa criticamente o fortalecimento do poder punitivo via criminalização de condutas violadoras de direitos humanos como estratégia de políticas de proteção do que ele chama de Estado penal-previdenciário (GARLAND, 2017).

Mais além das situações concretas de criminalização da violação de direitos humanos, pretendemos abordar nesse trabalho as situações em que embora não haja a tipificação penal da violação de direitos, ações de caráter punitivo e retaliativo são desencadeadas dentro dos fluxos previstos pelas políticas públicas em nome da proteção. Para isso, analisaremos criticamente algumas políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes (AP e violência contra crianças e adolescentes) e traremos algumas importantes reflexões sobre a diáde proteção-punição tecidas pelas autoras Analicia Martins de Souza e Maria Lívia do Nascimento.

Partimos da ideia de que podemos falar em um dispositivo de proteção que, com a finalidade expressa de proteger os vulneráveis, abarca várias estratégias punitivas e de vigilância – leis, saberes, práticas, modos de circular na cidade, de habitar, de estudar, entre outras coisas – cada vez mais minuciosas e abrangendo campos antes imunes ao poder estatal. É a relação entre o lugar da vítima nesse dispositivo e o punitivismo o foco de nossa análise nesse trabalho.

## 2. A VÍTIMA

O dispositivo de proteção, tal como o concebemos, se constitui a partir de uma díade relacional em que proteção e punição entrelaçam-se continuamente nas práticas e discursos que o compõem. A essa díade corresponde outra relação, entre a vítima – alvo da proteção – e o algoz, ou, como estamos preferindo nomear aqui, inimigo<sup>14</sup>– aquele que agride ou representa uma ameaça à vítima. O inimigo, nessa perspectiva, é visto como tal em virtude não só do ato efetivado (que proveria do “algoz”) mas também da ameaça que ele, por si só (e não necessariamente por sua ação) representa. Nesse sentido, o inimigo é aquele que, como em uma situação de guerra, é considerado um perigo por ser quem é, por dar-nos sinais de que pode atacar ou agredir aos “amigos”, sempre potenciais vítimas.

Em virtude de ameaçar a todos os “amigos” – potenciais vítimas – o inimigo pode ser visto como inimigo da sociedade em geral, legitimando assim o poder punitivo sobre ele. Aliás, é justamente essa ideia que costuma ser usada para justificar o confisco do conflito pelo Estado a cada vez que se constituem, em razão de alguma ruptura com o âmbito legal, uma vítima e seu algoz/inimigo. A relação antagônica vítima-inimigo é reforçada na medida em que o dispositivo da proteção se apoia, cada vez mais, em estratégias que se articulam à juridificação<sup>15</sup> no campo das lutas por reconhecimento e direitos.

A ideia da proteção se mescla ao campo jurídico e funde-se também a discursos e práticas repressivos, normativos e normalizantes. Nesse sentido, o dispositivo da proteção tem se aliado, em maior ou menor medida, ao punitivismo. Se pensarmos que a luta por direitos (e pela proteção destes) é também (e principalmente) luta por reconhecimento

---

<sup>14</sup> Em lugar de usar a expressão “algoz” diretamente, optamos aqui pela ideia de “inimigo” como oposição à figura da vítima (que seria igualmente “amiga”, já que é uma “igual”). Seguimos, com isso, a abordagem de Zaffaroni em sua discussão acerca do “direito penal do autor” e o inimigo no direito penal (ZAFFARONI, 2017). A dualidade entre amigo e inimigo é bastante explorada por Carl Schmitt (2009), mas para dar destaque ao uso político da noção de vítima (em sua estreita relação com o populismo penal), adotamos o termo “vítima”. Dessa forma, realizamos uma mescla entre as díades amigo-inimigo e vítima-algoz, reforçando, inclusive, a relação entre os conceitos de amigo e vítima de um lado, e inimigo e algoz, do outro.

<sup>15</sup> Sobre a juridificação, o filósofo alemão Jürgen Habermas explica que a expressão se refere à “tendência à multiplicação do direito escrito, difundida nas sociedades modernas” (HABERMAS, 2012, p. 641-642). Segundo o autor, a juridificação, em seu primeiro impulso, remonta à própria constituição da sociedade burguesa e tem como escopo assegurar liberdade e propriedade da pessoa privada, segurança jurídica e igualdade formal, em oposição ao absolutismo (HABERMAS, 2012, p. 642). Após o primeiro impulso, Habermas identifica três outros “surto de juridificação”: um ligado à constituição do Estado de direito, em que se consolidam as normas constitucionais justificadas, no século XIX; outro, ao estabelecimento do Estado de direito democrático, como consequência Revolução Francesa, em que foram conquistados direito de voto igual e geral e liberdade de organização para agremiações e partidos políticos e um último, que representou a “constitucionalização de uma relação de poder social ancorada em estruturas de classe” (HABERMAS, 2012, p. 649), ligado à consolidação do Estado de direito democrático e social, no século XX (HABERMAS, 2012). Esse último impulso de juridificação regulamentou relações laborais (garantiu liberdade sindical, proteção contra a demissão, limitou o tempo de trabalho etc.) e, por fim, relações familiares, escolares e entre grupos sociais.



intersubjetivo, a adesão à lógica jurídica termina por construir uma relação entre os sujeitos permeada por essas atribuições acerca de quem merece a proteção e quem merece a punição. Explícita ou implicitamente alguns cidadãos são vistos como vítimas – e nesse sentido, amigos, iguais, próximos a “nós” – e outros são vistos como inimigos, e não só da vítima, mas da sociedade como um todo.

A questão é que os limites que separam vítimas e inimigos não são tão definidos, mas, uma vez acionados, são tidos, amiúde, como “verdade dos fatos”, com efeitos que, quando desencadeados, acentuam as diferenças entre os considerados merecedores de proteção e aqueles a quem está reservada a punição. Como consequência, dentro da lógica punitiva, os inimigos são desumanizados, considerados matáveis, e suas vidas avaliadas como menos dignas. Nesse sentido, vale perguntarmo-nos quais seriam os efeitos disso e em que medida tais dualidades – proteção-punição, vítima-inimigo – relacionam-se às formas como saberes e poderes vêm se configurando na atualidade.

O dispositivo de proteção constitui-se de variados arranjos no campo discursivo e das práticas, com diferentes concepções de ser humano que fundamentam a proteção e justificam as estratégias para alcançá-la. Essas concepções não se apresentam de forma uniforme, seja nas lutas, seja nas leis, ou, ainda, no próprio campo prático das políticas públicas que se baseiam nelas. Assim, a biopolítica se dá a partir desses microatrasamentos das múltiplas concepções de ser humano, família, mulher, criança e assim por diante.

Muitas das lutas e movimentos por direitos se fundamentam em visões construcionistas da realidade que, malgrado nuances epistemológicas, compartilham de um entendimento comum de que as subjetividades são construídas nas e pelas relações sociais<sup>16</sup>. Nessa perspectiva, a aposta nas transformações sociais e nas conquistas de novas possibilidades de construção de subjetividades e as lutas por essas garantias no âmbito legal se relacionam à ideia de que, justamente por não nos referirmos a uma “natureza humana” fixa, essencial, podemos construir novas formas de ser e nos relacionarmos, novas subjetividades (DE SOUSA FILHO, 2017). E, por conseguinte, se os lugares sociais do *pater*, da mulher e dos filhos, para nos atermos ao âmbito da família, são contingentes e construídos historicamente, podem, também e sempre, transformar-se e reconfigurar-se.

No entanto, como já dito, a reflexão crítica e epistemológica dentro dos movimentos não é homogênea e é atravessada por diversas relações de saber-poder, com distintas

---

<sup>16</sup> Ver “A constituição histórico-social do ser humano” (DE SOUSA, 2017, pp.113-238).

concepções de ser humano e de subjetividade. Assim, parte destas lutas por direitos se tece a partir de outra perspectiva de sujeito, que naturaliza e psicologiza questões atinentes às famílias, desconsiderando sua construção social e histórica, ao mesmo tempo em que patologiza e normatiza as relações familiares. Modos de vida: AP e famílias em situação de violência

E, nesse sentido, é interessante a análise feita por Analicia Martins de Sousa (2014) sobre a “consagração das vítimas nas sociedades de segurança”, em artigo homônimo, para se referir à ênfase atualmente dada ao sofrimento psíquico das vítimas e aos danos e traumas causados pela violência disseminada no cotidiano. Sousa entende que, centralizada na figura da vítima, assenta-se uma conjugação entre proteção, segurança e punitivismo que é necessário problematizar.

Para empreender essa reflexão, Sousa recorre às formulações feitas pelo sociólogo e filósofo polonês Zygmunt Bauman, em “Vida Líquida”, sobre a vitimização que se expande na contemporaneidade. Para Bauman (2009), na “sociedade líquido-moderna de consumidores” (p. 65), a noção de bem-estar é central e o heroísmo e a martirização são relegados a segundo plano, pois representam uma adesão a ideais superados, que delegam ao sofrimento uma função e ao mesmo tempo uma inevitabilidade.

Na atualidade, dirá o filósofo, “não se espera que alguém sofra de dor a menos que administrada pelas autoridades competentes como punição merecida por mau comportamento” (BAUMAN, 2009, p. 65). E se não for por merecimento, o sofrimento terá, nessa perspectiva, que ser causado por um réu, merecedor do sofrimento estatal, por sua vez ligado a uma vítima. Ou seja, como cita Sousa, “todo caso de sofrimento é potencialmente, até que se prove o contrário, um caso de vitimização – e qualquer pessoa que sofra é (ao menos potencialmente) uma vítima” (BAUMAN, 2009, p. 67 *apud* SOUSA, 2014).

Se de um lado há uma vítima, que merece reparação e tratamento, deduzimos que do outro haverá quem ocasionou o sofrimento: o “réu”, o “agressor”, o violador – o inimigo – a quem deve-se imputar o sofrimento, perpetrado pelo Estado e deliberado em virtude de seu merecimento. Assim, políticas de proteção construídas a partir do que Sousa denomina “consagração da vítima” dão as mãos ao punitivismo e às suas justificações.

Sousa destaca que a construção da ideia de vítima que vem sendo consagrada na contemporaneidade, assim como suas políticas punitivistas de segurança, fundamenta-se na identificação de um tipo específico de sofrimento, pouco evidente ou até mesmo invisível, no âmbito das relações pessoais. Isso sofisticava a necessidade de controle e

vigilância das relações, fortalecendo mecanismos de controle em todas as esferas das relações sociais e expandindo o poder punitivo estatal (SOUSA, 2014).

### **3. ALIENAÇÃO PARENTAL: OS SABERES PSI E O GOVERNO DA INFÂNCIA**

Exemplar da conjugação vitimização-proteção-criminalização é o tratamento legal à prática de alienação parental que, desde 2010, conta com a Lei 12.318/10, que procura coibi-la. Essa lei foi formulada, ao longo do tempo, a partir de duas referências que se uniram, por fim, no dispositivo legal: a emergência da criança e do adolescente como “sujeitos de direitos” e a “descoberta”, feita pelo psiquiatra estadunidense Richard Gardner (2001), da chamada Síndrome da Alienação Parental.

Do ponto de vista jurídico, que positiva e legitima crianças e adolescentes como “sujeitos de direitos”, as lutas e movimentos sociais pelos direitos da criança e do adolescente obtiveram conquistas promovidas principalmente por dois dispositivos legais. Um deles é a Constituição Federal de 1988 que, no artigo 227, consagra direitos plenos à criança e ao adolescente e o outro é o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069/90), que detalha esses direitos e formas previstas para protegê-los e garanti-los. Ou seja: as políticas públicas brasileiras voltadas à infância e juventude se organizaram, ao final do século XX, em torno à ideia de que crianças e adolescentes são sujeitos que devem desfrutar plenamente de todos os direitos de um cidadão, dentro de sua “condição peculiar de desenvolvimento”, como afirmado no Artigo 6º da Lei 8069/1990 (BRASIL, 1990).

Tais mudanças no campo legal representaram grande transformação em relação às outras legislações, em que os então chamados “menores” figuravam sempre como objeto de tutela da família ou do Estado. No Código de Mello Mattos (1927) e no Código de Menores (1977), a concepção de infância e juventude era outra e é interessante observar como, ao longo do século XX, e em consonância com os estudos desenvolvidos pela psicologia, pela medicina e pela pedagogia, consolida-se a ideia de que a infância marca a vida futura do sujeito, precisando de maior proteção em virtude disso.

Assim como em outros campos, neste, da infância e juventude, os saberes “psi” foram convocados a subsidiar – por meio de concepções como saúde, patologia, equilíbrio, família, desenvolvimento, entre outras – normas sobre o sujeito, estabelecidas, por sua vez, como leis jurídicas. Dessa forma, a proteção organiza-se por estratégias biopolíticas, aliando a proteção aos sujeitos de direitos a mecanismos de segurança, entrelaçando poderes e saberes na gestão da população. Nesse campo, os saberes “psi” ganham

destaque pelo enfoque nas relações sociais e familiares e por seus discursos e técnicas com caráter de norma.

É o caso da Síndrome da Alienação Parental (SAP), designada pelo psiquiatra estadunidense Richard Gardner (2001) como um distúrbio infantil que afeta crianças ou adolescentes que estão vivenciando situações de separação e disputa de guarda entre os pais. Tal síndrome, segundo Gardner, é desencadeada a partir de ações de programação ou lavagem cerebral realizada por um dos responsáveis (alienador) para que o/a filho/a rejeite o outro (alienado) (BRITO; SOUSA, 2011).

A SAP abrange as consequências psicológicas, para o/a filho/a, da alienação efetivada por um dos genitores em relação ao outro, constituindo-se como o conjunto de efeitos psicológicos ocasionados pela alienação parental, que é propriamente a programação ou lavagem cerebral exercida pelo alienador. De acordo com Gardner, uma criança pode ser diagnosticada com a SAP ao apresentar os sintomas a seguir: passar a manifestar raiva ou ódio constante contra o responsável alienado e sua família; recusar-se a dar atenção a ou comunicar-se com ele ou visitar o responsável alienado e/ou guardar sentimentos e crenças negativas que parecem inconsistentes ou exageradas em relação à realidade (GARDNER, 2001).

Pois bem, esse é o principal saber “psi” sobre o qual se fundamenta a Lei da Alienação Parental que, como dito acima, conjuga a emergência da criança e do adolescente como “sujeitos de direitos” com os saberes “psi” ligados à “descoberta” de Gardner. Assim, tomando sem muitos questionamentos uma conceituação da SAP que foi (e é) objeto de várias críticas<sup>17</sup>, houve uma rápida difusão da proposta de Gardner, no Brasil e no mundo.

No cenário nacional, surgiu a lei da alienação parental, com o argumento jurídico de que esta viola o direito à convivência familiar, positivado na Constituição de 88 e no Estatuto da Criança e do Adolescente. Por isso, desde então, são previstas medidas<sup>18</sup> que, em nome

---

<sup>17</sup> Sobre as polêmicas em torno à existência da Síndrome da Alienação Parental, ver ESCUDERO, AGUILAR, & CRUZ, 2008, BRITO & SOUSA, 2011, e SOUSA, 2010. Também é interessante observar que, como pontua Sousa, existia a “expectativa – presente nos escritos de Gardner – de que a denominada SAP fosse incluída na próxima revisão do Manual Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais, DSM-V, pela Associação Americana de Psiquiatria. (...) Dessa maneira, tal síndrome seria somada ao rol de categorias diagnósticas ou transtornos mentais infantis incluídas no DSM, como, por exemplo, o distúrbio do déficit de atenção com hiperatividade (DDAH), comumente associado a crianças muito agitadas em sala de aula.” (BRITO & SOUSA, 2011, p. 271). Ou seja: o empenho em definir e descrever a Síndrome pode estar ligado a expectativas e entrelaçamentos de saber e poder que transcendem os efeitos juridificantes do caso da lei brasileira.

<sup>18</sup> As medidas previstas são: declarar a ocorrência de alienação parental e advertir o alienador; ampliar o regime de convivência familiar em favor do genitor alienado; estipular multa ao alienador; determinar acompanhamento psicológico e/ou biopsicossocial; determinar a alteração da guarda para guarda compartilhada ou sua inversão (BRASIL, 2010).

da proteção, terminam por se revestir de um caráter criminalizador do alienador e por fim resultam em punição para todos os envolvidos na situação<sup>19</sup>.

Na lei da alienação parental confluem e se conjugam lei e norma<sup>20</sup>: a norma psicológica que define e descreve a síndrome se mescla à lei e, com isso, também ao âmbito da vigilância e do punitivismo. Nesse sentido, é uma lei em que o caráter biopolítico é evidente, já que sua regulamentação é pautada sobretudo na norma, sendo o aspecto jurídico secundário na análise do fenômeno tipificado. Importante destacar que, para confirmar a ocorrência da alienação, são feitas investigações, com provas e testemunhas, e é demandada uma perícia psicológica<sup>21</sup>. É a adequação à norma que desencadeia as medidas legais que, por sua vez, sob a justificativa de proteger a criança, acionam os mecanismos punitivos.

O caminho dos indícios de alienação à identificação desta a partir da síndrome é problemático e emblemático também em relação a esse entrecruzamento entre lei e norma. Como vimos, o que a lei tipifica, impondo medidas para o responsável alienador, não é a síndrome, mas o ato de alienar. No entanto, no processo jurídico, essa diferenciação acaba diluindo-se, já que é a perícia psicológica que indica se a alienação está ou não acontecendo. Assim, a afirmação da existência da suposta síndrome é tomada como sinal da veracidade da alienação, sem relativizar a visão do profissional – sempre reflexo de condições factuais da perícia, e de outras, técnicas, éticas e epistemológicas, do perito<sup>22</sup> –, nem a própria síndrome. Normas para a parentalidade

---

<sup>19</sup> Punitiva para a criança e para o responsável que é identificado como o que comete a alienação, pois desconsidera que a aliança afetiva que muitas vezes existe entre a criança e o alienador faz com que o afastamento entre eles lhes gere sofrimento. Além disso, ao tornar a convivência com o outro genitor compulsória, pode criar uma situação de desconforto entre a criança e o genitor alienado. “A lista de medidas que podem ser adotadas parece sugerir que, agora, o Estado é quem possui o direito de alienar um dos pais da vida da criança. Nesse sentido, questiona-se se teorias psicológicas dariam respaldo a tais medidas. Estar-se-ia desconsiderando os prejuízos emocionais causados à criança, que bruscamente será afastada do genitor com quem convive e com quem mantém fortes ligações?” (BRITO & SOUSA, 2011, p. 276).

<sup>20</sup> “A norma é medida pela estatística, hierarquizada a partir da valorização das condutas, impõe uma conformidade a ser alcançada, homogênea e traça parâmetros ao que lhe é exterior: a anormalidade. (...) A lei faz a separação entre o permitido e o proibido, busca a condenação, aparta o bem do mal, pune. (...) A lei diz o que pode e o que não pode, já a norma diz o que deve.” (NASCIMENTO, 2015, p. 287).

<sup>21</sup> Conforme a Lei da Alienação Parental: “Art.5º Havendo indício da prática de ato de alienação parental, em ação autônoma ou incidental, o juiz, se necessário, determinará perícia psicológica ou biopsicossocial.

§ 1º O laudo pericial terá base em ampla avaliação psicológica ou biopsicossocial, conforme o caso, compreendendo, inclusive, entrevista pessoal com as partes, exame de documentos dos autos, histórico do relacionamento do casal e da separação, cronologia de incidentes, avaliação da personalidade dos envolvidos e exame da forma como a criança ou adolescente se manifesta acerca de eventual acusação contra genitor.” (BRASIL, 2010).

<sup>22</sup> Brito e Sousa (2011) mencionam, inclusive, a dificuldade para distinguir os efeitos da Alienação de outros, associados por exemplo ao próprio processo de separação dos pais.

Todo esse processo procura localizar e tipificar a experiência da vitimização e, como diz Nascimento, “a possibilidade da emergência de vítimas possibilita o consenso necessário à criação da lei, e fortalece a crença de que ela vai tudo resolver” (NASCIMENTO, 2015, p. 288). Depois de criada a lei, a norma é reiterada em sua aliança com ela, quando da avaliação da presença ou não do que foi tido como vitimizador, causador de sofrimento. Assim fecha-se um círculo em que vemos o entrelaçamento da psicologização com a juridificação (e a criminalização que a acompanha) ligadas ao que Sousa (2014) chama de “consagração da vítima”, que, por sua vez, contribui para expandir o poder punitivo do Estado.

Em todo esse processo, segundo Nascimento, vigora a crença de que “a melhor vida é a que se distancia dos riscos, que é segura, mesmo que se tenha que abrir mão de suas potências, de suas possibilidades.” (NASCIMENTO, 2015, p. 281). Em nome da segurança, aderimos a uma regulação que impregna nossos modos de vida, a forma como moramos, amamos e nos alimentamos, e passamos a vigiar aos outros para regular seus modos de vida também. Dessa forma, em nome da proteção, são fortalecidas as subjetividades “moralistas–policialescas–punitivas–paranoicas” de que nos fala a psicóloga, pesquisadora e professora Cecília Coimbra (COIMBRA, 2010, p. 184).

Tal cenário nos remete à articulação entre a segregação punitiva e a parceria punitiva de que nos fala o sociólogo escocês David Garland. Segundo o autor, a segregação punitiva invoca constantemente os sentimentos da vítima ou de sua família para incentivar leis e políticas penais, tornando o castigo um “objetivo penal respeitável, abertamente reivindicado” (GARLAND, 1999, p. 61). Seria, nessa perspectiva, uma “criminologia do outro”, em que o inimigo é abertamente distinto de nós, justificando um controle bastante abrangente, com escassa preocupação em relação aos custos sociais e consequências das medidas penais.

Garland ressalta que essa criminologia se alia à outra, da vida cotidiana, em que as estratégias de parcerias preventivas focam no “desenvolvimento gradual de uma silenciosa rede de controles situacionais, desenhados para modificar rotinas existentes” (GARLAND, 2017, p. 392). Pressupõe-se, nesse caso, que o algoz pode estar ao lado, é um semelhante, e por isso não é tão facilmente identificável, pois todos são potencialmente suspeitos. E é precisamente em torno à figura da vítima e à sua consagração que vemos articularem-se essas duas estratégias do que Garland chama de “cultura do controle”: a *segregação punitiva*, ligada à *criminologia do outro*, e a *parceria preventiva*, ligada à *criminologia do eu*, da *vida cotidiana*. Ou seja: como ponto de articulação entre proteção e punição, encontramos a figura da vítima e seu outro, o inimigo.



#### 4. FAMÍLIAS PROTEGIDAS OU VIGIADAS?

Nunca é demais ressaltar que o discurso da proteção é naturalizado no campo da verdade, sendo eixo importante do biopoder. Como sabemos, é marcante, na biopolítica, a ênfase à “não separação entre o biológico e o político-econômico” (NASCIMENTO, 2015, p. 284), entrelaçando vida e direito, norma e lei. Nesse sentido é exemplar o uso da terminologia utilizada nos estudos das políticas públicas com fins de proteção social, em que são recorrentes as referências aos termos “fator de risco” e “fator de proteção”, herdados do âmbito da epidemiologia e da saúde pública, como eixos de pesquisa e análise de seus problemas e práticas.

Historicamente essa visão se consolidou, no Ocidente, a partir do início do século XX, com foco na gestão das novas doenças “sociais” – tuberculose, doenças venéreas, infecções infantis etc. Tais preocupações com a saúde pública tornaram-se base para a Medicina de Vigilância que, ao conceber a patologia como dispersa no corpo social, com aparições esporádicas, passa a procurar identificar fatores de risco para a população “normal” (CARVALHO *et al.*, 2016).

A normalidade, nesta perspectiva, perdeu seu caráter estático e o papel da vigilância da medicina passou a abranger pessoas “saudáveis”. Assim, pacientes aparentemente saudáveis podem ser diagnosticados, a partir seus perfis de risco, e a promoção e o aconselhamento a hábitos saudáveis, estimulados. Essa vigilância estende-se ao âmbito dos transtornos mentais e inclui a identificação de neuroses e depressões, mais constantes na população “normal”, expandindo o foco antes mais voltado aos “insanos”, que constituem uma menor parte da população (CARVALHO *et al.*, 2016).

Essas mudanças no paradigma da medicina consagram-se em regulamentos e normatizações que visam garantir não só a saúde individual, mas a coletiva, e entrelaçam-se a uma série de políticas que oscilam entre vigilância, higienismo e promoção de bem-estar. A lógica preventiva e de promoção de saúde, que busca identificar as enfermidades atuais e prevenir quanto às futuras, faz com que a vigilância constante se estenda à população considerada normal e gera a demanda de que todos se protejam continuamente contra riscos ocultos (CARVALHO, 2016, p. 533).

A mesma lógica estende-se ao campo de pesquisa sobre as mazelas da vida em sociedade e à elaboração, implementação e aplicação das leis e das políticas de proteção social. Transpondo o campo conceitual ligado à saúde pública para o dos estudos sobre as problemáticas de cunho político, econômico e social, tem havido, nos estudos sobre



violência, a atribuição de uma relação entre essa e a chamada vulnerabilidade social, que, por sua vez, se conecta às noções de fator de risco e fator de proteção (ou fator protetivo).

Na análise, por exemplo, do fenômeno da violência, fatores de risco e de proteção se combinam e configuram contextos de vulnerabilidade ou resiliência (DUTRA-THOMÉ; KOLLER, 2013). Dessa maneira, os conceitos de risco e proteção estão em jogo na interrelação entre lei e norma, regulamentando e normatizando as vidas em nome da segurança, de forma a implementar, pela justiça, práticas condutoras das relações sociais (NASCIMENTO, 2015).

A partir da leitura centrada na ideia de risco, relações familiares podem ser tomadas como fator de proteção, de alguma forma correspondendo aos parâmetros do que se considera uma família “saudável”. No entanto, podem também ser vistas como fator de risco quando ocorre a violência intrafamiliar e as vítimas são as crianças. Nesse caso, as famílias serão tidas como violadoras dos direitos dos filhos e, amiúde, terminarão por ser “julgadas como fora da ordem, habitando o território do erro, já que escapam dos modelos instituídos de ser mãe, pai ou família” (NASCIMENTO, 2015, p. 282). Se a convivência familiar for considerada fator de risco, pode acontecer a retirada da guarda dos filhos, a vigilância de suas práticas privadas e até mesmo a indicação de destituição de poder familiar (NASCIMENTO, 2015).

Embora a avaliação dos fatores de risco e de proteção possa ser importante ferramenta de análise das relações nos contextos das famílias e dos sujeitos que as compõem, entendemos ser necessário, continuamente, problematizar as políticas de proteção e a própria noção de proteção. Risco e proteção não são conceitos neutros, mas construtos atravessados por inúmeras contingências, extremamente variáveis. Como exemplo, já mencionado inclusive, podemos citar o papel de risco ou proteção que estar ao lado da família adquire para uma criança, a depender de seu contexto. Atravessada pela sanha punitivista e policialiesca, muitas vezes essa análise deriva em uma desqualificação da diferença, em nome do valor à vida e no cenário da sociedade liberal, com seus princípios de igualdade e liberdade, individualizando os desvios da norma, culpabilizando, vitimizandando e criminalizando (NASCIMENTO, 2015, p. 283). O mesmo com AP

A ingerência na vida cotidiana, abrangendo a dimensão privada das relações entre pais e filhos, é muito comum nas situações acompanhadas pelas políticas públicas em geral, por meio de vários mecanismos, entre estes as denúncias anônimas quando identificadas situações de risco ou de violação de direitos. Ainda que não tenham como objetivo anunciado a punição aos pais que de alguma forma violam os direitos dos filhos e que toda a política que se organize mais para proteger as crianças e adolescentes do que

para punir os responsáveis, o sistema de garantia de direitos é, na prática, atravessado pela ideologia punitivista e policialiesca. A comunidade vigia e denuncia, e a abordagem dos profissionais das políticas públicas muitas vezes configura-se como investigatória e julgadora.

Tomemos como exemplo um caso concreto vivenciado em um serviço da Assistência Social em Natal, o Creas<sup>23</sup>. Joana e Marcos<sup>24</sup> foram afastados de seus dois filhos pela Justiça por negligência e maus-tratos (violência psicológica e física, além de incitá-los à mendicância), após várias denúncias de vizinhos. A medida de acolhimento<sup>25</sup>, com o objetivo anunciado de proteger as crianças, foi sentida pelo casal e pelas crianças, como costuma acontecer com as famílias que passam por isso, como uma punição. Esse sentimento, aliás, é uma importante expressão da dualidade proteção-punição.

Importante ressaltar que a política da Assistência Social, na qual o funcionamento do Creas está inserido, foi elaborada tendo o cuidado de situar as suas ações como protetivas e pautadas no protagonismo e autonomia das famílias. Assim, mais que “obedecer” a diretrizes e regras acerca de suas formas de viver, as famílias devem ser estimuladas, pelas equipes técnicas, a encontrar seus próprios meios de superação das situações que lhes causam sofrimento e que os fragilizam em relação aos desejos e expectativas da própria família.

Além disso, a atuação dos serviços ligados à Proteção Social Básica e Especial, não se situa no eixo da responsabilização penal dos violadores de direitos, cuja atribuição é dos órgãos ligados à Segurança Pública, ao Judiciário e ao Ministério Público. Dito isso, devemos nos perguntar: por que terá o casal sentido o acolhimento como uma punição? A

---

<sup>23</sup> “Considerando a definição expressa na lei nº 12.435/2011, o CREAS é a unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel construir-se em lócus de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS [Sistema Único de Assistência Social] a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos.” (BRASÍLIA, 2011)

<sup>24</sup> Nomes fictícios, para preservar a identidade dos usuários.

<sup>25</sup> As diretrizes das legislações infanto-juvenis e da área de família prezam pela manutenção dos vínculos familiares, sendo o afastamento do convívio com a família a última medida, quando esgotadas todas as outras possibilidades, incluindo a família extensa. A ideia é que o melhor é sempre estar junto à família e trabalhar com as potencialidades singulares que esta oferece. O afastamento se dá quando o risco supera as vantagens de estar próximo aos entes de referência e, de preferência, se dá em caráter temporário. A avaliação de todos esses critérios para definir se deve haver afastamento ou manutenção dos vínculos é feita por equipes técnicas do Ministério Público, do Judiciário e podem contar com a contribuição das informações fornecidas pelas equipes ligadas às políticas que estiverem trabalhando com as famílias (podem ser dos setores da Assistência Social, da Educação, da Saúde, ou outros). O ideal seria que as equipes de avaliação fossem prioritariamente as ligadas à justiça, pois aqueles que trabalham diretamente com as famílias têm seu acompanhamento comprometido se a família se sente julgada e avaliada. No entanto, a precariedade dos serviços e o legado de vigilância e higienismo das políticas públicas levam muitos profissionais dos setores que atendem às famílias (e que não deveriam ter um viés avaliativo, policialesco) a desempenhar o papel de investigadores/averiguadores de situações de risco e violência.

questão nos leva ao intrincamento entre proteção e punição mesmo quando as diretrizes anunciadas do trabalho contêm ressalvas críticas a ela.

Enfim, voltando à história de Joana e Marcos, depois de um período em que as crianças ficaram acolhidas e de vários trabalhos com equipe da Assistência Social e da Justiça, a família foi se reorganizando e reafirmando o desejo de voltar à convivência. Passados alguns meses, os filhos voltaram a morar com o casal, que procurou seguir as recomendações das equipes que representam as políticas públicas delineadas para proteger as crianças: garantiam a frequência das crianças na escola, mantinham rotina relativamente organizada, diziam não as levar mais “para pedir” no semáforo e estavam tentando não brigar e gritar tanto com elas.

Certo dia, Joana reclamou para a equipe da Assistência que a acompanhava de que o filho de 6 anos não estava gostando da escola e que todos os dias gritava escandalosamente ao sair para estudar: “não sei o que fazer – se não levar para a escola, a Justiça me toma os meninos; se bater nele, vão me denunciar e levam os meninos também... e se eu deixar ele gritar, os vizinhos vão dizer que é porque estou batendo nele, daí a Justiça vem e leva de qualquer jeito...”. Na sua fala sobressaía-se a sensação de permanente vigilância e uma percepção de si mesma como fadada a ser inadequada enquanto cuidadora de seu filho, dentro de uma lógica policialésca e punitiva.

A vigilância na vida deste casal, como na de tantos outros, vinha sendo exercida pelos vizinhos que, usando da ferramenta policialésca da denúncia, acabavam responsabilizando-se pela manutenção de certas normas, visando, em tese, proteger os direitos das crianças. A escola tornou-se igualmente temida, pois qualquer desvio em relação ao que é considerado normal no desenvolvimento dos filhos tornava-se desconfiança, julgamento e, por fim, punição – seja na forma, entendida como pena pela família, do acolhimento das crianças, seja por meio da punição mais estritamente falando – em relação aos maus-tratos.

Não se nega aqui a necessidade de proteger as crianças, o que se coloca em questão é o quanto essa família (como tantas outras) tem espaço para apropriar-se do cuidado com os filhos e estabelecer suas próprias estratégias para educá-los num ambiente de vigilância em que abundam normas sobre como devem proceder. Uma vez que estes dispositivos de vigilância-proteção se encontram entrelaçados às práticas e discursos de afastamento dos riscos e garantia da segurança, gera-se uma demanda crescente por mais e mais intervenções no cotidiano. Como ressalta Nascimento, “a estratégia de construir a insegurança generalizada implanta a manipulação dos medos, fazendo com que as

pessoas reclamem mais polícia, mais justiça e práticas de proteção mais atuantes.” (NASCIMENTO, 2015, p. 286). Em suma: alimenta-se a “volúpia punitiva”.

A lógica punitiva se dissemina em uma escala tal que, como nos diz Cecília Coimbra, gera um aprisionamento a céu aberto, produzindo subjetividades punitivas, pois “tornamo-nos vigias e polícias de todos e de tudo” (COIMBRA, 2010, pp. 184-185). É exatamente a situação descrita por Joana: não importa o que faça, sente-se observada, julgada e condenada pelos comportamentos que passa a considerar inadequados ou passíveis de denúncia.

Ligados à intrincada relação proteção-punição, as subjetividades policiaiscas multiplicam-se, tendo, como um de seus efeitos, a pulverização e dispersão do poder punitivo, que já não mais concentra-se no aparato estatal. Quanto mais o punitivismo imiscui-se nas esferas antes administradas mormente pelo poder estatal, mais aumenta seu poder de ação. É o triunfo do poder disciplinar e da biopolítica, que, por meio da juridificação e da criminalização das violações de direitos, podem trazer proteção, mas também fortalecem a lógica de vigilância.

Este poder expande-se e, como ressalta Batista, “depois de inventar os tipos legais mais imaginosos, caminha do dano objetivo para o sujeito” (BATISTA, 2007, p. 17), forjando o direito penal do autor a que se refere Zaffaroni (2017). Dessa forma, a partir da necessidade de segurança instaurada e articulada à vigilância, começando por “criminalizar o perigo de dano, depois o perigo de perigo, logo os atos preparatórios, e em seguida – como na tradição canônica – os desejos” (BATISTA, 2007, p. 17).

Por isso, tem sentido a advertência de Batista quando alerta gestores de segurança pública e estudiosos da criminologia para que não empreguem a palavra “combate” em seus programas de governo, já que, adverte, “não há combate sem mortos” (BATISTA, 2011, p. 17). O alerta de Batista é fundamental por trazer para a análise dos efeitos do punitivismo nas lutas por direitos e reconhecimento a problematização acerca da adesão ao direito penal do inimigo, que tem fundamentado, como argumenta Zaffaroni (2017), as práticas penais contemporâneas.

Atualmente, muitas lutas por direitos, articuladas às políticas de proteção, se constroem a partir da consagração da vítima e da divisão, já citada, entre as vítimas e os agressores. Por conseguinte, quando se declara o “combate” à violência, se define uma guerra e é difícil, no contexto em que individualizamos o perigo e os riscos, distinguir a violência do violador. E a consagração da vítima alimenta essa guerra.

De fato, como pontua Sousa (2017), é notável como a vítima vem ganhando destaque nas narrativas da mídia e do próprio âmbito jurídico, a ponto de que várias leis<sup>26</sup> vão ganhando nomes de vítimas, o que, para além da (talvez justa) homenagem, contribui para sua “consagração”. Dessa forma, o crime passa a ser definido cada vez mais em função da existência de vítimas e não pela transgressão ou desvio em relação à norma, apelando à “dimensão emocional, a qual se mescla com elementos de racionalidade e vingança” (SOUSA, 2017, p. 953), alimentando a sanha punitiva.

Sousa (2014) destaca que desde o atentado às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001, fortaleceu-se uma reação política que justifica a lógica de eliminação do inimigo, agora representado pela figura genérica do “terrorista”. Esse inimigo eleito é visto como passível de aniquilação, mas, dentro dessa lógica, pode adequar-se às particularidades de cada contexto, sob a égide de qualquer outro “combate”. Se aderimos à lógica do combate, podemos terminar por naturalizar a destituição do estatuto de humanidade das pessoas que ocupam o lugar (cada vez mais indeterminado) de inimigo.

Se falamos em “combate à violência”, nesse contexto do “direito penal de autor”, em que importa mais a pessoa do que o ato (já que esta portaria a periculosidade), o combate à violência volta-se contra os tidos como inimigos mais do que contra a violência em si, pois são considerados, individualmente, os causadores dessa dor, desse sofrimento fora de lugar na sociedade contemporânea de Bem-estar. E, nos lembra Batista: “Não há combate sem mortos.” (BATISTA, 2011, p. 17).

A dualidade amigo-inimigo e as guerras travadas em nome dos amigos-vítimas encobrem o já pontuado por Wacquant (2003) enfraquecimento generalizado do Estado caritativo (ou previdenciário) e das políticas sociais em detrimento do recrudescimento do poder punitivo. Dessa forma, cada vez mais fortalece-se o Estado penal que, na atual onda neoliberal, exime-se da responsabilidade de propor políticas sociais e, no fim das contas, os que terminam desassistidos são os mesmos segmentos que buscaram, por meio da

---

<sup>26</sup> Sousa pesquisa, no artigo “Leis em (com) nomes de vítimas: a ampliação do Estado polícia e a produção de subjetividades na contemporaneidade” (2017), projetos de lei e leis aprovadas que levam o nome de vítimas. Na pesquisa, identifica: o PL 4559/04, que deu origem à Lei 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, que, entre outras coisas, cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, alterando também o Código Penal (Lei 2.848/40); o PL 6719/09, sancionado como Lei 12.650/12, também chamada de Lei Joana Maranhão, que altera o Código Penal no que diz respeito às regras de prescrição de crimes de abuso praticados contra crianças e adolescentes; o PL7672/2010, que uma vez sancionado como a Lei 13.010/14 passou a se chamar Lei Menino Bernardo; o PL 2793 de 2011, sancionado em 2012 como Lei 12.737/12 e tipifica penalmente de crimes informáticos e ficou conhecido como Lei Carolina Dieckmann; o PL 7544/14, sobre o crime de incitação virtual ao crime, aprovado como Lei 12.737/12, apresentado em maio de 2014, dez dias após o espancamento e morte de Fabiane Maria de Jesus provocado por boato espalhado na internet e que ficou conhecido pelo nome dela (Lei Fabiane de Jesus) e, por fim, o PL 2237/15, conhecido como Lei Cristiano Araújo, em homenagem ao cantor sertanejo, morto em 24 de junho de 2015, em acidente de carro, para coibir e criminalizar o vilipêndio de cadáver.

juridificação e da criminalização, direitos e reconhecimento. Além disso, os que são punidos terminam sendo os mesmos que estão no alvo da seletividade penal. A questão que fica é de que forma essa vigilância e esse punitivismo disseminados realmente alcançam seus objetivos anunciados: a alegada proteção da vítima.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro das reflexões sobre os sentidos e efeitos da adesão das lutas por reconhecimento e direitos a discursos e práticas punitivistas, vemos que há políticas públicas que, mesmo sem escopo voltado especificamente à criminalização, terminam por ser punitivas. Nas leis e fluxos de atendimento voltados a crianças e adolescentes, observamos como, em nome da proteção à infância e adolescência, são impostas formas de conceber a família, normas e modos de vida. E pudemos refletir sobre como o dispositivo da proteção impõe medidas punitivas, que atestam, implicitamente, uma “incapacidade” para cuidar dos seus filhos e relacionar-se. Percebemos aí uma contradição entre a autonomia e o protagonismo que guiam, oficialmente, essas políticas públicas e os discursos e práticas que se desenvolvem efetivamente.

Dessa forma, entendemos que, também no campo da infância e da juventude e sem um foco especificamente penal, o punitivismo no campo das lutas por reconhecimento e direitos traz à tona as contradições da díade proteção-punição, fazendo confluir clamores penalizantes e ideais de transformação social. Além disso, consideramos que esse cenário reforça o direito penal do inimigo, reforçando dogmas sobre a eficácia penal ao mesmo tempo em que oculta a ausência de políticas efetivas voltadas à transformação social e à defesa dos direitos humanos.

## 6. REFERÊNCIAS

BATISTA, Nilo. Só Carolina Não Viu – Violência Doméstica e Políticas Criminais no Brasil. *In*: MELLO, A. R. (Org.). **Comentários à Lei de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2007.

BATISTA, Nilo. “Sobre el filo de la navaja”. **Revista Epos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, jun., 2011. Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext;pid=S2178-700X2011000100002;lng=pt;nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext;pid=S2178-700X2011000100002;lng=pt;nrm=iso). Acesso em: 23 nov. 2019.

BAUMAN, Z. **Vida Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.



BRASIL, **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do Adolescente. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 25 nov. 2019.

BRASIL, **Lei 12.318 de 26 de agosto de 2010**, (Lei da Alienação Parental). Dispõe sobre a alienação parental e altera o art. 236 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Msg/VEP-513-10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Msg/VEP-513-10.htm) Acesso em: 25 nov. 2019.

BRASÍLIA, **Perguntas e Respostas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**, 2011. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cartilhas/perguntas-respostascreas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/perguntas-respostascreas.pdf). Acesso em: 26 nov. 2019.

BRITO, L. M. T.; SOUSA, A. M., “Síndrome de Alienação Parental: da Teoria Norteamericana à Nova Lei Brasileira”. **Psicologia: ciência e profissão**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 268-283, 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-98932011000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932011000200006&lng=en&nrm=iso) Acesso em: 12 ago. 2019.

CARVALHO, Sérgio Resende *et al.* “Paradigmas médicos e Atenção Primária à Saúde: vigilância da população e/ou produção devida?” **Interface (Botucatu)**, Botucatu, v. 20, n. 58, p. 531-535, 2016.

COIMBRA, Cecília Maria Bouças. “Modalidades de aprisionamento: Processos de subjetivação contemporâneos e poder punitivo”. *In*: ABRAMOVAY, Pedro Vieira, BATISTA, Vera Malaguti (org.), **Depois do grande encarceramento, seminário**. Rio de Janeiro: Revan, 2010. p. 183-194.

DE SOUSA FILHO, Alípio. **Tudo é construído! Tudo é revogável!: A teoria construcionista crítica nas ciências humanas**. São Paulo: Cortez, 2017  
DUTRA-THOMÉ, Luciana; KOLLER, Sílvia Helena. Jovens brasileiros expostos à violência doméstica e na comunidade: fatores de risco e contextos de vulnerabilidade. *In*: PAIVA (ORG.) *et al.* **Infância e juventude em contextos de vulnerabilidades e resistências**. São Paulo: Zagodoni, 2013.

ESCUADERO, A., AGUILAR, L.; CRUZ, J. La lógica del síndrome de la alienación parental de Gardner (SAP): ‘terapia de la amenaza’. **Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría**, v. 102, n. 28, p. 263-526, 2008.

GARLAND, David. **A cultura do controle: crime e ordem na sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Revan, 2017.

GARLAND, David. As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 13, p. 59-80, 1999. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44781999000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44781999000200006&lng=en&nrm=iso); <https://doi.org/10.1590/S0104-44781999000200006>. Acesso em: 31 jul. 2020.

GARDNER, Richard. **Basic facts about the parental alienation syndrome**, 1-13, 2001. Disponível em: [http://www.rgardner.com/refs/pas\\_intro.html](http://www.rgardner.com/refs/pas_intro.html). Acesso em: 01 set. 2020.



HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo 2**: sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

KARAM, Maria Lúcia. "A esquerda punitiva". In: SLOKAR, Alejandro; MOREIRA, Nelson, et al. **Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade**, ano 1, nº 1, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996. p. 79-92.

NASCIMENTO, Maria Livia do. Proteção à infância e à adolescência nas tramas da biopolítica. In: RESENDE, Haroldo de (org.). **Michel Foucault: o governo da infância (Coleção Estudos Foucaultianos)**. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

SINGER, Helena (1998). Direitos humanos e volúpia punitiva. **Revista USP**, São Paulo, p. 10-19, 1998.  
Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/27017/28792>. Acesso em: 30 mar. 2016.

SOUSA, Analícia Martins de. A consagração das vítimas nas sociedades de segurança. **Revista EPOS**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2014.

SOUSA, Analícia Martins de. **Síndrome da alienação parental: um novo tema nos juízos de família**. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUSA, Analícia Martins de. Leis em (com) nomes de vítimas: a ampliação do Estado polícia e a produção de subjetividades na contemporaneidade. **Estudos e Pesquisas em Psicologia (Online)**, v. 17, p. 951-969, 2017.  
Disponível em: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-42812017000300009&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-42812017000300009&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 31 ago. 2020.

SCHMITT, Carl. **O Conceito do político/Teoria do Partisan**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

WA CQUANT, Löic. **Punir os pobres**: A nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **O inimigo no direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2017.

# Capítulo 07

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL INSTITUCIONALIZADA E LUTAS POR DIGNIDADE: UMA EXPERIÊNCIA NO INTERIOR DO CEARÁ**

**GEOVANE GESTEIRA SALES TORRES**  
Universidade Federal do Piauí - UFPI

**DIEGO COELHO DO NASCIMENTO**  
Universidade Federal do Cariri - UFCA

**RESUMO:** A participação social de sujeitos dissidentes à diferença sexual encontra uma gama de percalços no Brasil. Nesse sentido, além da histórica violência que assola tal parcela populacional, o preconceito institucional figura como um dos motivos para a problemática em voga. Diante disso, o artigo em questão tenciona analisar as perspectivas de integrantes do Conselho Municipal de Direitos LGBT de Juazeiro do Norte – CE, no que toca ao órgão em tela e às políticas públicas LGBT municipais. Para tanto, empreendeu-se uma pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, com o uso de diários de campo e formulários eletrônicos como meios de coleta de dados. Já o tratamento dos dados se deu por meio do método linguístico análise de conteúdo. Os resultados apontam uma expressiva participação de movimentos sociais LGBT e entidades sem fins lucrativos no seio do conselho; uma satisfação em relação às ações desempenhadas pelo órgão; falta de consenso e avaliações não satisfatórias sobre as políticas públicas LGBT no município; reconhecimento da escassez de dados sobre a população LGBT; bem como a promoção de ações públicas diretas para o público-alvo do conselho estudado. Concluiu-se que apesar dos avanços advindos da atuação do órgão em tela, constata-se dilemas político-institucionais para serem enfrentados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direitos LGBT. Reconhecimento. Controle social.

**ABSTRACT:** The social participation of dissenting subjects to sexual difference finds a range of mishaps in Brazil. In this sense, in addition to the historical violence that plagues this population portion, institutional prejudice is one of the reasons for the problem in vogue. Therefore, the article in question intends to analyze the perspectives of members of the Municipal Council of LGBT Rights of Juazeiro do Norte - CE, with regard to the body on screen and municipal LGBT public policies. To this end, an exploratory research of qualitative nature was undertaken, with the use of field diaries and electronic forms as means of data collection. Data were processed using the linguistic method, content analysis. The results indicate a significant participation of LGBT social movements and non-profit entities within the council; satisfaction with the actions performed by the body; lack of consensus and unsatisfactory assessments of LGBT public policies in the municipality; recognition of the scarcity of data on the LGBT population; as well as the promotion of direct public actions to the target audience of the council studied. It was concluded that despite the advances arising from the performance of the body on screen, there are political-institutional dilemmas to be faced.

**KEYWORDS:** LGBT rights. Recognition. Social control.

## 1. INTRODUÇÃO

Ao refletir sobre os conselhos de políticas públicas direcionados às pautas de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais – LGBT, Colling (2013) informa que tais instâncias participativas propiciam a gestação de espaços públicos de evidenciação, deliberação e resolução de conflitos, trazem maior eficácia às políticas públicas, bem como ampliam a transparência no setor público. Porém, Colling (2013) afirma que a criação desses órgãos amiúde se motiva pelo desejo de legitimar as ações governamentais e responder aos anseios em torno da defesa dos direitos humanos e da participação social, contudo, nem sempre acolhendo as reais demandas sociais.

Diante disso, este artigo anseia responder ao problema: como os(as) integrantes do Conselho Municipal de Direitos LGBT de Juazeiro do Norte – CE enxergam o órgão e as políticas públicas LGBT subnacionais no território ora citado? Portanto, o presente artigo objetiva analisar as perspectivas de integrantes do Conselho Municipal de Direitos LGBT de Juazeiro do Norte – CE, no que toca ao órgão em tela e às políticas públicas LGBT municipais. Para tanto, incorpora-se uma pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, cujos meios de coleta de dados consistem no registro de diários de campo e aplicação de questões pré-definidos.

A investigação proposta se justifica pela inexistência de pesquisas sobre as políticas públicas LGBT em Juazeiro do Norte e relativas ao Conselho Municipal de Direitos LGBT do território. Ademais, a relevância do projeto em questão se fundamenta nos drásticos problemas públicos que acometem a população LGBT no município supracitado, fato que exige a observação dos direitos positivados e redes de apoio ao grupo.

Não obstante, conforme um levantamento realizado na *Scientific Electronic Library – SciELO* – e no Portal de Periódicos da Capes, em 01/10/2021, através dos termos de busca “Conselho Municipal de Direitos LGBT de Juazeiro do Norte”, “Políticas públicas LGBT em Juazeiro do Norte”, sem filtros, verificou-se que inexistem publicações científicas nessas plataformas sobre a organização e temática supramencionadas. O trabalho em tela está estruturado em: I) Introdução; II) Referencial teórico; III) Metodologia; IV) Resultados e discussão; e V) Considerações finais.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 TRAMAS CONCEITUAIS – IDENTIDADES EM JOGO**

A concepção colonialista de humanidade foi historicamente construída com base em identidades asseguradoras de coerências entre sexo, gênero, prática sexual e desejo (BUTLER, 2003). Preciado (2014) afirma que o sistema sexo/gênero é o responsável por edificar o corpo coerente à heterossexualidade compulsória por meio de repetições e recitações de códigos forjados como naturais (masculino e feminino). Butler (2019) expressa que as identidades inteligíveis ao imperativo heterossexual são formadas a partir de processos de abjeção daqueles(as) (dissidentes) que não gozam do estatuto de sujeito, mas cuja existência é fundamental à delimitação das fronteiras intransponíveis para o alcance da categoria de sujeito.

Logo, sujeitos cujos corpos, performatividades de gênero e orientações sexuais se conformam de modo ininteligível à diferença sexual<sup>27</sup>, estão passíveis à sua retirada da condição de humanidade (BENTO, 2017). Com base no pensamento foucaultiano, Butler (2003) compreende gênero como um produto dos sistemas jurídicos de poder, que por sua vez atuam na formação, definição e reprodução dos sujeitos. Nesse sentido, Butler (2003) defende que gênero não é uma substância, mas uma construção performativa fundada nas práticas reguladoras da coerência de gênero. Destarte, Butler (2003) advoga que a coerência dos gêneros, buscada mediante dispositivos sexuais (Cf. FOUCAULT, 1988), preconiza uma heterossexualidade estável.

Portanto, as dissidências sexuais e de gênero desnudam a possibilidade de subversão das relações de poder, logo, embora não seja possível um desvinculo para com tais relações (as quais são reguladoras e constitutivas dos sujeitos), as tendências comportamentais são desfeitas e reconfiguradas no anseio de transcender os limites da inteligibilidade cultural (BUTLER, 2019). Assim, as identidades de gênero e orientações sexuais dissidentes evidenciam a possibilidade de disrupção do binarismo masculino e feminino (BUTLER, 2014).

## **3. POLÍTICAS PÚBLICAS LGBT NO BRASIL E EM JUAZEIRO DO NORTE**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as demandas LGBT foram apresentadas e as suas resoluções cobradas aos governos, algo que culminou na garantia

---

<sup>27</sup>Conforme Butler (2019), a diferença sexual corresponde às práticas discursivas modernas criadoras de verdades anatómicas em torno das diferenças das materialidades dos corpos.

de direitos e políticas públicas especiais. Entretanto, Viana e Benítez (2016) salientam que o chamado movimento homossexual brasileiro, por ocasião da construção da constituição cidadã de 1988, não conseguiu incluir a discriminação sexual no cerne de discriminações a serem combatidas pelo Estado, esse fato foi gerador de vários empecilhos posteriores no desenvolvimento de políticas públicas para a população LGBT.

Mello, Brito e Maroja (2012) apontam que as principais conquistas no campo dos direitos sexuais no país são o programa federal Brasil Sem Homofobia (2004); I Conferência Nacional “GLBT” (2008); Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT (2009); 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (2009); criação da Coordenadoria Nacional de Promoção dos Direitos LGBT (2010) e o do Conselho Nacional LGBT (2010).

Também ganham destaque a união estável, em 2011, e o casamento entre casais homoafetivos, em 2013; direito à modificação do prenome em documentos para pessoas transexuais, a partir de 2016; além da Política Nacional de Saúde Integral da população LGBT, em 2011 (BRASIL, 2017). Outrossim, o ano de 2019 foi marcado pela decisão do Supremo Tribunal Federal – STF – em criminalizar a homofobia e transfobia, equiparando-as ao crime de racismo, por reconhecer a omissão legislativa diante do tema (STF, 2019). Dessa maneira, Aguião (2018) conclui que a institucionalização das políticas públicas LGBT no Brasil se desenvolveu seguindo a tendência pela constituição dos conselhos e coordenadorias LGBT, bem como dos planos de combate à homofobia.

Mesmo diante desses marcos legais, Mello, Brito e Maroja (2012) expressam que em todos os níveis de governo, as políticas públicas LGBT foram marcadas por iniciativas isoladas, apesar do grande número de portarias, resoluções, decretos e leis com menor força normativa. Dessa maneira, predomina no Brasil a ausência de um arcabouço jurídico que legitime as políticas públicas LGBT e a efetividade dos atos normativos já conquistados.

Apesar de elementares aos direitos sexuais, as políticas públicas direcionadas à população LGBT sofrem enfraquecimentos desde meados de 2010, quando os(as) principais candidatos(as) à presidência da República, Dilma Rousseff (PT) e José Serra (PSDB) se mostraram inclinados(as) aos interesses de grupos conservadores. Contudo, com o impeachment de Dilma Rousseff em 2016 e, posteriormente, a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República, contempla-se a coroação da desinstitucionalização das políticas públicas LGBT e o recrudescimento do neoconservadorismo no país (PEREIRA, 2021).

Sob a administração de Damare Alves, gestora do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, o governo Bolsonaro desintegrou o Conselho Nacional de

Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT; a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; campanhas preventivas a Infecções Sexualmente Transmissíveis – IST; além da realização da 4ª Conferência Nacional LGBT (PEREIRA, 2021).

Devido às pressões sociais em relação aos problemas públicos que afligem à população LGBT em Juazeiro do Norte, desde o início dos anos 2000 se notam leis municipais, com pouca força normativa, direcionadas ao grupo. O município aludido possui alarmantes índices de violência letal contra a população LGBT, reflexo desse nefasto contexto pode ser vislumbrado na ocorrência de cinco assassinatos de pessoas LGBT apenas nos primeiros cinco meses de 2021 (PORTAL VERMELHO, 2021).

Nesse contexto, o poder público municipal reconheceu a utilidade pública de organizações atuantes na defesa dos direitos sexuais e reprodutivos. Assim, atualmente em Juazeiro do Norte se notam diversas ações públicas voltadas à população LGBT que são frutos de coproduções entre organizações sociais e órgãos governamentais.

Juazeiro do Norte é visto como um pioneiro na institucionalização de políticas públicas LGBT na Região Metropolitana do Cariri, pois embora recentes, leis municipais positivaram direitos como o uso do nome social em órgãos da administração pública e a criação do Centro de Referência de Assistência Social LGBT. Além disso, a lei nº 4257, de 23 de outubro de 2013, instituiu o Conselho Municipal de Direitos LGBT de Juazeiro do Norte, o qual objetiva, nos termos do art. 2º da lei citada, “propor, deliberar, contribuir na normatização e acompanhar e fiscalizar políticas públicas.” (JUAZEIRO DO NORTE, 2013).

#### **4. METODOLOGIA**

A pesquisa em tela se volta às representações sociais construídas no cotidiano da imersão propiciada pela residência social no seio do Conselho Municipal de Direitos LGBT de Juazeiro do Norte. Então, considerou-se as interlocuções estabelecidas entre o residente e as(os) conselheiras(os), bem como em relação às(aos) servidoras(os) e demais sujeitos envolvidos no processo em evidência. Para tanto, a pesquisa em voga analisa os diários de campo formulados entre os meses de dezembro de 2020 e agosto de 2021, entrevistas semiestruturadas aplicadas junto a integrantes do conselho de políticas públicas, bem como formulários eletrônicos desenvolvidos para a realização de pesquisas formativas e somativas.

Como estratégia metodológica, adotou-se uma pesquisa-ação. Tal modalidade se caracteriza como um tipo de investigação-ação, composta pelas etapas (não lineares, pois



o ciclo tende a se repetir e retroalimentar): planejamento, ação, descrição do monitoramento e avaliação. Ademais, a pesquisa-ação é caracterizada por ser inovadora, contínua, proativa, participativa, intervencionista, problematizada, deliberativa, documentada, compreendida e disseminada. Não obstante, o seu fim motriz é o aperfeiçoamento da prática/realidade observada (TRIPP, 2005).

A escrita implicada produtora e advinda de práticas discursivas em processos de pesquisa *in loco* é para Medrado, Spink e Mélllo (2014) uma compreensão adequada para os diários de campo. Tais diários consistem em “[...] anotações pessoais sobre acontecimentos marcantes ou sobre experiências do dia a dia.” (MEDRADO; SPINK; MÉLLO, 2014, p. 273). Essa prática discursiva apresenta um longo processo histórico, sendo inclusive empregada na gênese da antropologia no contexto das colonizações do Sul global.

Conforme destacam Cardona, Cordeiro e Brasilino (2014), o(a) pesquisador(a) precisa ir à campo portando meios/superfícies (exemplos, cadernos, gravadores, câmeras etc.) que sejam utilizáveis para o registro das informações e impressões pessoais. Nesse sentido, de dados objetivos a questões triviais podem e devem ser registradas. As anotações podem ser feitas em concomitância aos acontecimentos dos fatos, ou no período posterior à ocorrência dos mesmos (CARDONA; CORDEIRO; BRASILINO, 2014).

Destarte, ao decorrer do período de imersão no conselho municipal, aplicaram-se formulários eletrônicos construídos na ferramenta *google forms*. Tais formulários contiveram questões fundadas em variáveis estatísticas qualitativas dos tipos nominal (não apresenta valor numérico direto e não pressupõe ordem) e ordinal (não apresenta valor numérico direto e pressupõe ordem). O primeiro formulário se voltou a uma pesquisa formativa, *ex-ante*, cujo objetivo foi mapear o perfil, principais demandas, percalços e disponibilidades das(os) conselheiras (os). O segundo questionário versou a coleta de informações para a promoção da primeira capacitação ofertada. O terceiro *survey* objetivou coletar informações para a realização da segunda oficina. É válido destacar que tais instrumentos contiveram perguntas de múltipla escolha e abertas.

O tratamento dos dados empregou o método análise de conteúdo para a análise dos materiais verbais advindos dos diários de campo e perguntas abertas dos formulários. Para o auxílio desse tratamento, adotou-se o *software* livre Iramuteq. A análise do conteúdo é uma metodologia interpretativa que tem como principal preocupação o conteúdo do discurso. Desse modo, a análise do conteúdo diz respeito a técnicas de análise das comunicações que, através de procedimentos sistemáticos e objetivos da descrição do



conteúdo dos textos, buscam indicativos que possibilitem que conhecimentos relativos interfiram nas condições de produção/recepção destas mensagens (BARDIN, 2002).

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 5.1 Interloquções iniciais – Diálogos trans-viados

O processo de interlocação inicial com o Conselho Municipal de Direitos LGBT de Juazeiro do Norte se deu por meio de diálogos informais, os quais se estabeleceram mediante redes sociais (Instagram e WhatsApp), com o vice-presidente em exercício de tal órgão, aqui ficticiamente denominado Interlocutor 1. Esse sujeito se encontra na rede de contatos do residente social, figurando na lista de amigades no Facebook, desde o período anterior ao início da residência social.

No período de desenvolvimento do meu Plano de Residência Social, no semestre acadêmico 2020.3, vi uma publicação na página pessoal de Davidson Kennedy, na qual se informava que o mesmo havia sido eleito para constituir o conselho e ocupar o cargo de vice-presidente, representando o Kizomba (grupo de juventude do PT). Prontamente registrei a publicação por meio de uma captura de tela (DIÁRIO DE CAMPO, GGST, 02/12/2020).

Na gênese do semestre acadêmico 2020.2, momento de consolidação do componente curricular obrigatório denominado “Residência Social”, o residente social procurou a conta pessoal do Interlocutor 1 no Instagram, circunstância em que se apresentou e comentou o desejo em desenvolver o plano de residência social no seio do conselho de políticas públicas em voga. A mensagem enviada foi a seguinte:

Olá, boa tarde! Como você está? [...] Estou em processo de construção do meu plano de residência social, o qual consiste em um estágio em organizações governamentais ou da sociedade civil. Por isso, desejo saber como procedo para realizar a minha residência social no Conselho Municipal de Direitos LGBT de Juazeiro do Norte. Tenho uma proposta de residência social já construída, na qual constam possíveis auxílios que posso oferecer ao conselho. Desde já, lhe sou grato! (DIÁRIO DE CAMPO, GGST, 13/05/2021).

Sequencialmente, iniciou-se um diálogo pelo aplicativo de mensagem WhatsApp. Nessa etapa enviou-se para o Interlocutor 1 o plano de residência social via e-mail, bem como se iniciaram os trâmites para a assinatura dos documentos necessários ao início da residência social. Esses documentos foram enviados, por e-mail, para Coordenação de Residência Social e para a Central de Estágios da Universidade Federal do Cariri (UFCA) no dia 28/05/2021. O parecer favorável ao início das atividades se deu no dia 01/06/2021.

Assim, bem como previsto no plano de residência social, tal componente curricular teve a sua gênese em 01/06/2021.

O mês de junho foi dedicado à construção dos formulários eletrônicos que foram utilizados no decorrer do processo, à estruturação do escopo inicial da cartilha, bem como a pesquisas documentais e bibliográficas relacionadas às políticas públicas LGBT em âmbitos federal e municipal. O meu primeiro contato direto com o Conselho Municipal de Direitos LGBT se deu no dia 08/07/2021, ocasião em que se realizou a reunião ordinária mensal do órgão. O momento foi planejado para tratar sobre o plano de ações semestrais, a apreciação da ATA do encontro anterior e outros assuntos pertinentes. Como exposto no trecho a seguir, o residente social esteve guiado desde o início à observação dos acontecimentos e conteúdos dos diálogos/conversas:

Entrei na sala 3 minutos antes do horário marcado. Ao chegar, com a câmera ligada, observei que algumas pessoas já conversavam sobre um caso de transfobia no município. Nesse sentido, comentavam sobre a necessidade de coletar informações em relação ao ocorrido. Inicialmente não expressei saudações porque esperei que concluíssem o assunto. Prontamente, desejei “bom dia” no chat. (DIÁRIO DE CAMPO, GGST, 08/07/2021).

O plano semestral do conselho de direitos em tela contemplou ações inscritas nas áreas: educação, saúde, assistência social, cultura e segurança pública. Na ocasião, notou-se que os representantes de setores da sociedade civil, em diversos momentos, divergiram das opiniões expressas por representantes do poder público. Os principais conflitos se deram porque os servidores públicos pensaram na elaboração do plano semestral apenas por parte dos membros do conselho, além de defenderem reiteradamente uma alegada “abertura” da atual gestão municipal às pautas LGBT. O trecho a seguir evidencia essa inferência:

No chat, a Interlocutora 2 sugeriu que o plano em questão deve ser criado em formato de fórum, contando com ampla participação social. [...] O Interlocutor 3 mencionou que o município está promovendo audiências públicas para a criação do PPA, reforçando um alegado caráter democrático da atual gestão. Interlocutor 3, ainda, expressou que o atual prefeito, Glêdson Bezerra, possui duas mães (casal homoafetivo feminino) e, por isso, agiu de forma neutra na votação da lei municipal que proibiu a chamada “ideologia de gênero” na educação municipal, ainda quando ocupava o cargo de presidente da câmara de vereadores. Notei que, amiúde, os conselheiros representantes do poder público proferem defesas das ações do poder executivo municipal. [...] Em seguida, a conselheira Interlocutora 2 retomou alguns assuntos e rebateu algumas falas já proferidas. Interlocutora 2 destacou a importância da participação social na construção do plano de trabalho do conselho, pois a proposta foi pensada por alguns dos conselheiros e apresentada para votação para os demais. Além disso, Interlocutora 2 rebateu a fala de Interlocutor 3, expressando que o fato do prefeito “ter duas mães” não significa que as políticas públicas LGBTQIA+ serão concretizadas. (DIÁRIO DE CAMPO, GGST, 08/07/2021).

Esses conflitos podem ser úteis à contemplação dos distintos objetivos que gravitam em torno dos conselhos LGBT. Colling (2013) afirma que, em dadas proporções, a criação de conselhos LGBT se motiva pelo desejo governamental de legitimar as suas ações públicas e responder aos anseios em torno da defesa dos direitos humanos e da participação social, contudo, nem sempre estando solícito ao acolhimento das reais demandas sociais, ou seja, amiúde atua na construção de políticas *top down*.

Após a aprovação das ações previstas para cada um dos eixos do plano, o residente social iniciou a apresentação do seu plano de trabalho. Esse pronunciamento, realizado com o auxílio de uma apresentação de slides, consistiu na explanação da trajetória acadêmica e ativista, bem como na exposição dos objetivos, metas, ações e cronograma da proposta de residência social. Essa exposição não contemplou apenas elementos objetivos, mas também subjetivos relacionados às experiências pessoais e científicas no campo dos direitos sexuais e reprodutivos. Notou-se que a associação político-epistemológica agradou às(aos) presentes, bem como se verifica no seguinte fragmento:

Aproveitei a ocasião para refletir sobre alguns elementos *queer* e homoculturais que elevam a relevância do conselho, para tanto, citei brevemente teóricos transexuais e travestis. Após a minha exposição, fui elogiado pelos presentes, os quais também demonstraram o desejo de contar com a minha ajuda em algumas das atividades previstas no plano semestral do conselho. [...] A reunião se encerrou com os agradecimentos da secretária executiva do conselho pela minha proposta e pela presença dos conselheiros. (DIÁRIO DE CAMPO, GGST, 08/07/2021).

Diante do exposto, corrobora-se Bento (2011) ao expressar que qualquer lógica epistemológica que separe a ciência dos contextos social, político e cultural deve ser intensamente questionada. Afinal, diferente da conjuntura do nascimento das ciências sociais, contexto marcado pela adoção anacrônica de métodos e lógicas das ciências naturais, hoje é límpida a atuação do(a) pesquisador(a) no que se refere ao seu campo-tema. Logo, “Há uma estreita e necessária relação entre ciência e política, ciência e redefinição dos laços sociais” (BENTO, 2011, p. 84).

Após a reunião acima descrita, prosseguiu-se com as ações constantes no plano de residência social. No que toca ao formulário eletrônico da pesquisa formativa, contou-se com a participação de 11 integrantes do conselho. Como exposto no gráfico 1, a maioria das(os) respondentes integram Movimentos Sociais LGBT (frequência absoluta - f: 2) e entidades sem fins lucrativos LGBT (f: 2). Todas as demais categorias organizacionais contaram com uma representação.

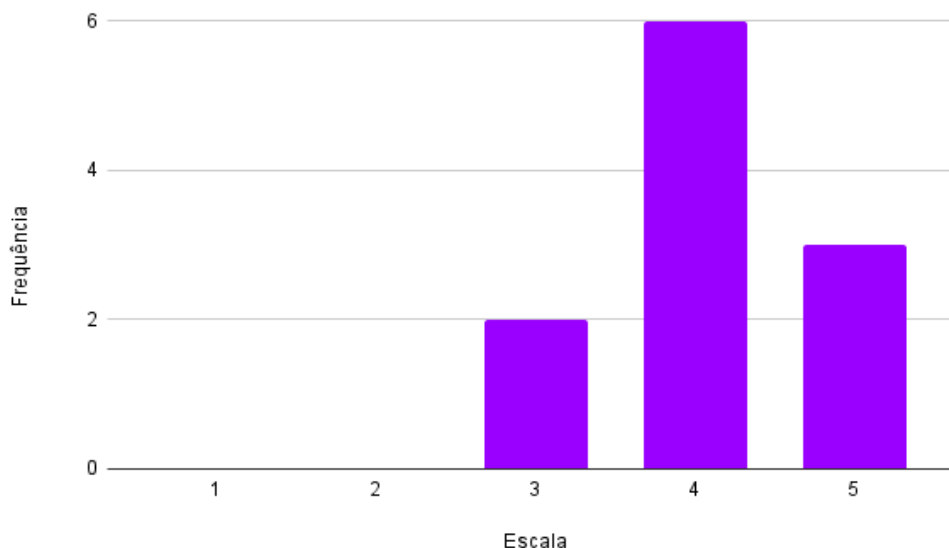
**Gráfico 1** – Origens organizacionais das(os) respondentes do formulário eletrônico.



**Fonte:** Elaborado pelo autor com dados da residência social, 2021.

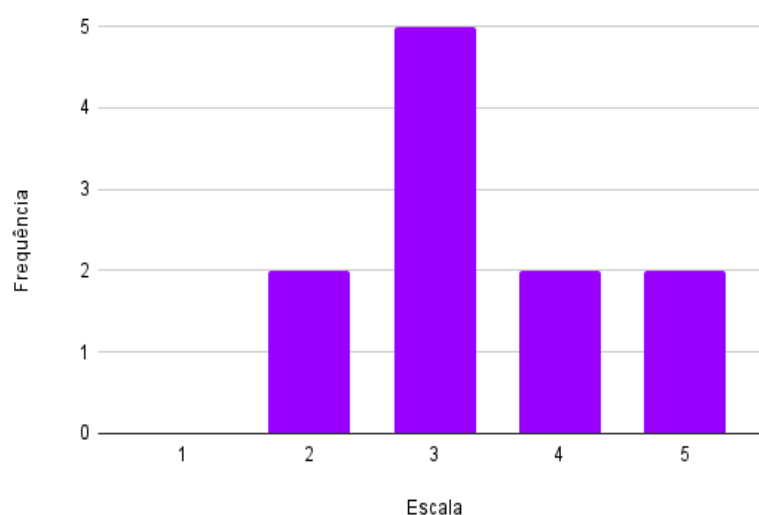
É mister destacar algumas respostas às questões assentes nas variáveis qualitativas ordinais, as quais foram edificadas, também, com base nos pressupostos da Escala de *Likert*. O gráfico 2 revela um alto grau de satisfação dos conselheiros no tocante às atividades desempenhadas pelo conselho em análise, pois das(os) 11 respondentes, seis votaram no grau “4” e três no “5”. As(os) participantes restantes (duas/dois) votaram no nível “3”, algo que revela um equilíbrio em relação à satisfação com o trabalho do órgão.

**Gráfico 2** - Opinião das(os) respondentes em relação à efetividade das decisões do conselho.



**Fonte:** Elaborado pelo autor com dados da residência social, 2021.

**Gráfico 3** - Opinião das(os) respondentes sobre a qualidade das políticas públicas municipais direcionadas à população LGBT



**Fonte:** Elaborado pelo autor com dados da residência social, 2021.

Entretanto, assim como ilustrado no gráfico 5, quando se aborda o contentamento desses sujeitos com as atuais políticas públicas municipais direcionadas à população LGBT, não se observam consensos e nem avaliações satisfatórias. Cinco das(os) conselheiras(os) votaram no grau “3”, e duas/dois em cada um dos demais níveis (2,3,4 e 5). Logo, apesar de uma dispersão na avaliação das políticas, um major majoritário (f: 7) indica um nível de contentamento não alocado como bom ou ótimo. Nesse sentido, Mello, Brito e Maroja (2012) concluem que embora se tenha um grande vulto de leis (com baixa força legal) tocantes à população LGBT disseminadas na União, estados e municípios, observa-se que ainda há uma intensa ausência de respaldo jurídico, dificuldades para a implementação da participação social, carência de previsão orçamentária, bem como de servidores que façam com que as políticas públicas LGBT tenham eficiência e efetividade.

## 5.2 OFICINA: CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A primeira capacitação promovida foi a roda de conversa denominada “O Ciclo de Políticas Públicas”, a qual foi facilitada pelo Dr. Interlocutor 4 (UFCA) no dia 17/08/2021, das 14h às 16h, pelo *Google Meet*. Uma semana antes da atividade, divulgou-se a ação formativa com as(os) conselheiras(os) mediante peças textuais e cartazes disseminados via WhatsApp e e-mail.

Além dos textos e das imagens de divulgação, utilizou-se um formulário eletrônico para a realização das inscrições das(os) conselheiras(os) interessadas(os). Tal formulário

versou a coleta dos nomes sociais, endereços de e-mail, setor organizacional com representação no conselho, bem como as expectativas para o evento. O número de inscrições foi menor do que o esperado, pois apenas seis conselheiras(os) as realizaram. Porém, considerando o diminuto número de integrantes do órgão, vislumbrou-se que esse valor é minimamente representativo.

Os repertórios discursivos dos materiais verbais escritos relacionados às expectativas para a oficina evidenciam que as(os) respondentes empregam adjetivos positivos para representar as suas expectativas:

Participante 2: “Alta”

Participante 5: “Mais positivo possível na formação do conhecimento” (*sic*) (Excerto do formulário eletrônico).

O verbo “aprender” seguido de expressões relacionadas ao conteúdo da atividade também se destacam nos discursos:

Participante 1: “Aprender um pouco sobre o tema”

Participante 6: “Aprender mais sobre esse movimento” (*sic*) (Excerto do formulário eletrônico).

Enfim, destaca-se que duas/dois conselheiras(os) empregam o “que” (partícula interativa) e o verbo “discutir” para denotar o desejo de que a atividade pautasse elementos relacionados às políticas públicas. Isso pode ser constatado nos repertórios discursivos:

Participante 3: “Que seja uma palta bem elaborada e discutida em políticas públicas.”

Participante 4: “Que sejam discutidas as políticas públicas que temos em Juazeiro e se estão sendo colocadas em práticas e se não o que podemos fazer pra colocá-las.” (*sic*) (Excerto do formulário eletrônico).

Portanto, a atividade em discussão foi realizada no dia e horário marcados mesmo com o surgimento de intempéries. Além do reduzido número de inscrições, na manhã do dia 17/08/2021, receberam-se mensagens por e-mail e pelo WhatsApp, as quais informaram que determinadas(os) conselheiras(os) não poderiam participar da intervenção em decorrência de compromissos profissionais. A roda de conversa se iniciou com alguns minutos de atraso, pois se considerou pertinente aguardar a chegada de mais pessoas para, então, prosseguir com a capacitação.

O facilitador, ao decorrer da atividade, instigou as(os) participantes por meio de perguntas que correlacionaram o tema em discussão com o cotidiano, algo que surtiu efeito, considerando-se a notória participação dos 10 participantes mediante o uso do microfone e do chat. Faz-se importante destacar que ao longo do momento as pautas relacionadas

às dissidências sexuais e de gênero foram evidenciadas pelas(os) integrantes do conselho. Assim como se nota no trecho:

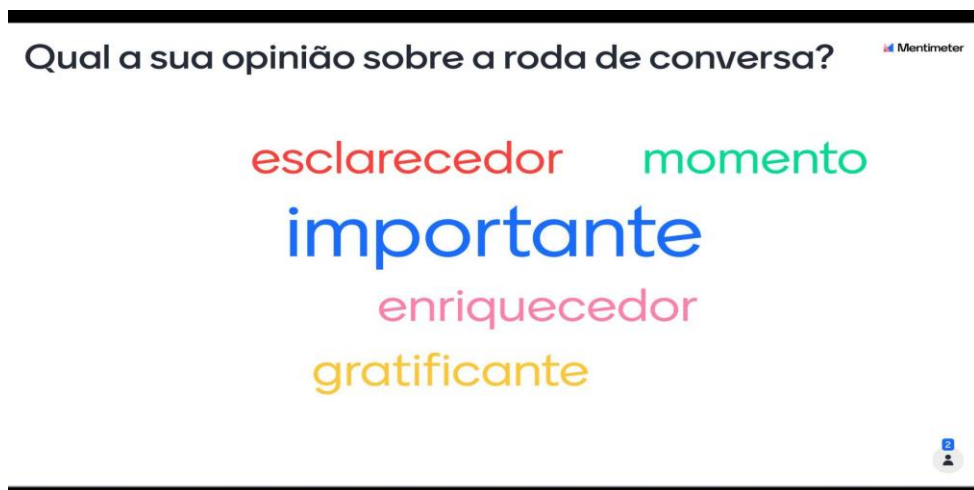
[...] Interlocutora 5 comentou sobre a escassez de dados em relação à população LGBTQIA+. Interlocutora 5 relatou que foi realizada uma reunião intersetorial em Juazeiro do Norte, ocasião em que se fez um “clamor” à Secretaria de Segurança Pública, porque apenas até julho sete pessoas LGBTQIA+ já haviam sido assassinadas no CRAJUBAR. Interlocutor 4 comentou que ações como as desempenhadas pelo conselho evidenciam a sua importância. Sobre a inclusão dos problemas públicos nas agendas formais de governo, Diego elevou a relevância da pressão social. (DIÁRIO DE CAMPO, GGST, 17/08/2021).

Aguião (2018) notoriza a escassez de dados relacionados à população LGBT em âmbito federal. Não à toa, ainda em 2002, por ocasião do II PNDH, positivou-se a proposta de estímulo à produção de dados sobre a parcela populacional em evidência. Porém, até 2021 esse problema é intenso e portador de uma vacância sem previsão de resolução, considerando-se que o Censo Demográfico que seria realizado em 2021 não abarcaria questões tocantes à identidade de gênero e sexualidade. Além disso, os Dados do Disque Direitos Humanos não contemplam a realidade da violência LGBTfóbica. Assim, esse trabalho estatístico público é desempenhado no Brasil por organizações da sociedade civil autônomas, como o Grupo Gay da Bahia – GGB – e a Associação Nacional de Travestis e Transexuais - ANTRA (CERQUEIRA *et al.*, 2021).

Esse fragmento denota, ainda, o quão se faz importante a instrumentalização das(os) ativistas com aparatos/modelos teórico-práticos como o ciclo de políticas públicas, além de desnudar que mesmo no seio das instâncias de participação social institucionalizadas, como o conselho em estudo, enfrentam-se inúmeros percalços para a inserção de problemas públicos nas agendas formais de governo, sobretudo quando essas demandas envolvem pautas/sujeitos/grupos alvos de estigmatização social.

A avaliação *ex post facto* do evento em tela se deu por meio de uma nuvem de palavras construída colaborativamente perante a ferramenta *Mentimeter*. Como contemplado na imagem 1, os vocábulos empregados (adjetivos: esclarecedor, importante, enriquecedor e gratificante; substantivo: momento) refletem representações sociais que comprovam a satisfação das(os) participantes em relação ao conteúdo, metodologia e condução da atividade.





Fonte: Acervo próprio, 2021.

Considerando o problema enfrentado para a participação das(os) conselheiras(os) nessa primeira intervenção, ainda durante os agradecimentos finais no encerramento da roda de conversa em voga, aproveitou-se a presença da secretária executiva do conselho para pedir a sua ajuda na mobilização das(os) conselheiros, bem como na divulgação externa, para a segunda capacitação prevista no plano de residência. Assim, o fragmento do diário de campo dessa data indica que: “[...] agradecei aos(às) presentes e aproveitei a ocasião pública para pedir o apoio da secretária executiva na divulgação da próxima oficina, que será realizada no próximo dia 24/08.” (DIÁRIO DE CAMPO, GGST, 17/08/2021).

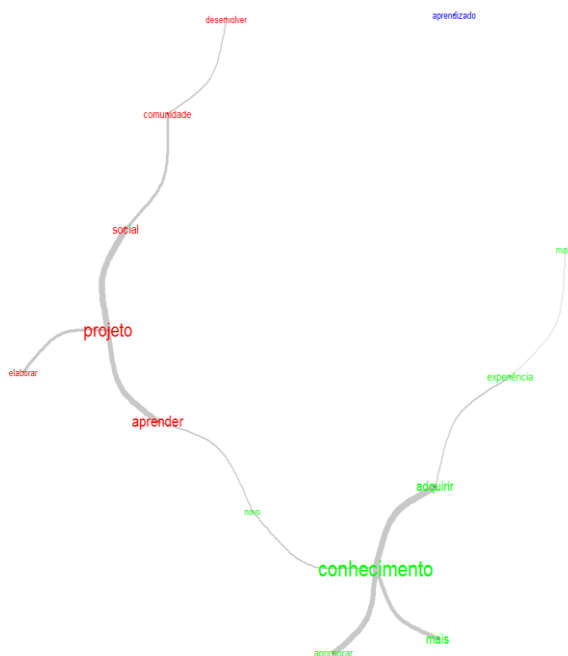
### 5.3 Oficina: Elaboração de Projetos Sociais

A segunda intervenção no seio do conselho corresponde à oficina “Elaboração de Projetos Sociais”, ministrada pela Dr<sup>a</sup> Interlocutora 6 (UFCA), das 14h às 16h30min do dia 24/08/2021, pelo *Google Meet*. A presente atividade também foi divulgada com o auxílio de peças textuais e um cartaz por meio de redes sociais (Instagram e WhatsApp) e e-mail, bem como portou um formulário eletrônico para a realização das inscrições das(os) interessadas(os) internas(os) e externas(os) ao órgão em evidência.

Baseando-se na teoria dos grafos, viabiliza-se contemplar na imagem 2 as frequências e as conexões entre os vocábulos expressos com a finalidade de demonstrar as expectativas em relação à capacitação. As palavras com maior frequência no corpus textual são “conhecimento” (f: 19) e “projeto” (f: 15). Mediante elas, outras expressões se ramificam, como “aprimorar”, “adquirir”, “mais”, “novo”, “aprender”, “social” e “elaborar”. Infere-se, assim, que as expectativas em relação ao evento se voltaram à aquisição de

conhecimentos a respeito dos projetos sociais para a elaboração de propostas com vistas às práticas já desempenhadas pelas(os) participantes.

**Imagem 2** - Análise de similitude dos repertórios discursivos tocantes às expectativas.



**Fonte:** Formulado pelo autor por meio do *software* Iramuteq, 2021.

Antes da exposição e discussão dos conteúdos programáticos, a professora Interlocutora 6 pediu para que as(os) participantes se apresentassem. Conforme as manifestações, a atividade recebeu agentes comunitários de saúde, servidores públicos, estudantes de pós-graduação, graduandos, psicólogos, conselheiros e ativistas, dos municípios de Barbalha, Canindé, Crato e Juazeiro do Norte. Ao notar tal amplitude, o residente social demonstrou que:

Fiquei impressionado com o amplo alcance das divulgações. Nesse momento percebi o quão importante foi contar com a colaboração da divulgação da secretaria executiva do conselho, pois além de um número maior de inscritos e participantes, também constatei uma pluralidade de sujeitos. (DIÁRIO DE CAMPO, GGST, 24/08/2021).

Ao decorrer da capacitação, a ministrante facilitou processos colaborativos por meio da ferramenta *Jamboard*, além de ter feito constantes perguntas às(os) participantes, questões que tornaram a atividade mais dinâmica. A professora Interlocutora 6 interrogou às(aos) cursistas sobre a diferença entre ações e projetos, logo, o presidente do Conselho

Municipal de Direitos LGBT relatou uma ação desenvolvida em rede e voltada para profissionais do sexo em Juazeiro do Norte:

Interlocutor 7 relatou a ação denominada “Blitz da Diversidade”, a qual consiste na ida a vários pontos de prostituição da cidade, ansiando o cadastro, assistência e prestação de informações para pessoas transexuais, travestis e profissionais do sexo. Interlocutor 7 incrementou dizendo que tal ação é coproduzida entre algumas secretarias municipais e organizações LGBTQIA+ do município e da região do Cariri. Além disso, Mano Damasceno falou que essa ação ocorre uma vez ao mês, mas demonstrou o seu desejo de que a ação se torne um projeto. (DIÁRIO DE CAMPO, GGST, 24/08/2021).

Viabiliza-se destacar a relevância da ação ora descrita e protagonizada em rede pelo conselho analisado. Bento (2017) salienta que mesmo no seio de algumas vertentes feministas, as chamadas “putas” (p. 31) são alvos de discursos que infantilizam e patologizam seus corpos e comportamentos. Ora, tratar da sexualidade feminina implica reconhecer as históricas instituições (matrimônio, igreja, divisão sexual do trabalho etc.) atuantes na construção discursiva de que a relação das mulheres com o sexo deve apenas se voltar ao fim reprodutivo. Não à toa, a ciência e a religião demonizaram os orgasmos femininos, entendendo-os como pecados da carne e crises históricas (PRECIADO, 2014).

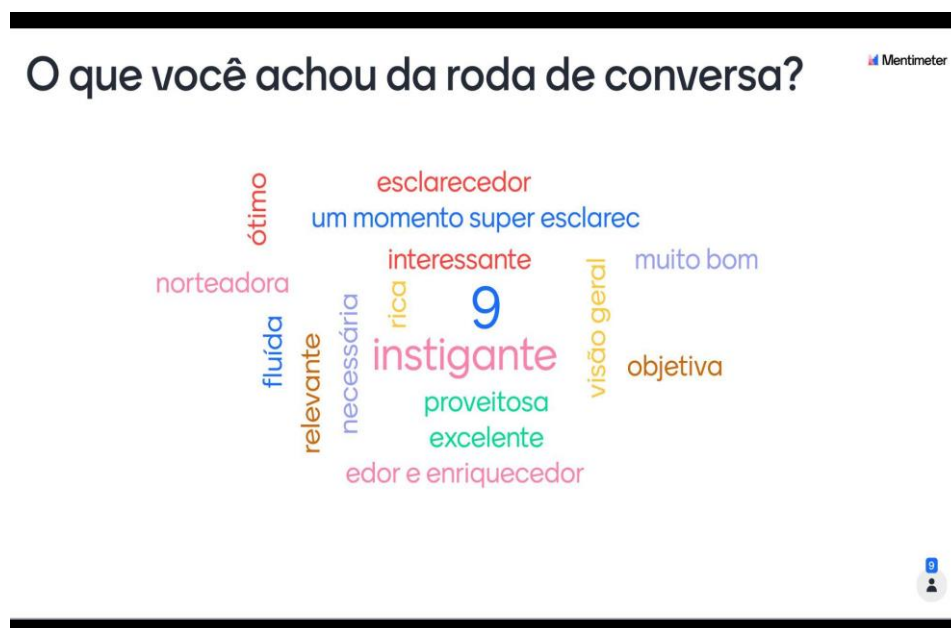
Especificamente sobre a prostituição de corpos transexuais e travestis, Preciado (2014) vislumbra que tais práticas fogem à régua da economia heterossexual e, por conseguinte, estão propícias às mais intensas violências e violações (*grifo nosso*). Nesse viés, Preciado (2020) entende que o motivo para que os serviços sexuais não sejam considerados como trabalho nas sociedades neoliberais, e conseqüentemente estarem expostos aos mais altos níveis de precariedade, justifica-se por questões históricas, pois:

Não devemos procurar a resposta no lado moral ou na filosofia política, mas na história do trabalho das mulheres na modernidade. Excluídos do domínio da economia produtiva em nome de uma definição que os transforma em bens naturais inalienáveis e não comercializáveis, os fluidos, órgãos e práticas corporais das mulheres foram objeto de um processo de privatização, de captura e de expropriação que hoje se confirma com a criminalização da prostituição. (PRECIADO, 2020, p. 96).

O desenvolvimento da oficina contemplou as etapas de identificação, elaboração, aprovação, implementação e avaliação de programas e projetos, além de ter propiciado o contato das(os) participantes com três editais de financiamento externo voltados para ações ligadas à população LGBT. A professora Interlocutora 6 foi solícita para responder às perguntas e receber contribuições, fato que levou às(aos) presentes a compartilharem no chat editais no campo dos direitos sexuais e reprodutivos. Ao término da capacitação, que se deu meia hora após o previsto, realizou-se uma avaliação por meio da ferramenta

*Mentimeter*. A imagem 3 consiste na nuvem de palavras direcionada à avaliação da atividade, a qual foi criada coletivamente com as(os) participantes.

**Imagem 3** - Nuvem de palavras da avaliação da oficina “Elaboração de Projetos Sociais”.



**Fonte:** Acervo próprio, 2021.

Todos os adjetivos (instigante, interessante, esclarecedor, super esclarecedor, rica, ótimo, norteadora, fluida, relevante, necessária, proveitosa, excelente, enriquecedor, objetiva, muito bom), substantivo (visão geral) e numeral (9) utilizados para representar o nível de contentamento com a atividade denotam o seu desenvolvimento benfazejo. Não foram empregadas expressões que demonstram críticas à metodologia, procedência ética, conteúdos e/ou condução do momento.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente relatório apresenta como objetivo geral analisar as perspectivas de integrantes do Conselho Municipal de Direitos LGBT de Juazeiro do Norte – CE, no que toca ao órgão em tela e às políticas públicas LGBT municipais. Para tanto, empreenderam-se processos teórico-metodológicos inspirados nas abordagens socioconstrucionista e *queer*.

O texto reflete sobre alguns pressupostos filosóficos, políticos e legais tocantes aos direitos sexuais e reprodutivos, enfatizando-se os direitos LGBT no Brasil. Os dados diretos voltados à descrição do processo de residência social foram coletados nos diários de

campo construídos pelo residente ao longo da integralização do componente curricular, bem como por meio de registros fotográficos e dados estatísticos e discursivos obtidos mediante a aplicação de formulários eletrônicos com sujeitos da pesquisa.

Dos(as) participantes do *survey* relativo à pesquisa formativa, verificou-se uma expressiva participação de movimentos sociais LGBT e entidades sem fins lucrativos no seio do conselho. Com esses sujeitos se constatou uma satisfação em relação às ações desempenhadas pelo órgão, entretanto, em relação à opinião dos conselheiros sobre as políticas públicas LGBT no município, não há consenso e se fazem presentes avaliações não satisfatórias.

No que se refere às descrições dos encontros promovidos pela residência social, percebeu-se que os sujeitos reconhecem a escassez de dados sobre a população LGBT e que o conselho promove ações públicas diretas de intervenção para com o seu público-alvo, transcendendo a sua função consultiva. Ademais, os momentos ofertados foram avaliados positivamente pelos(as) participantes.

## 7. REFERÊNCIAS

AGUIÃO, Silvia. **Fazer-se no "Estado"**: uma etnografia sobre o processo de constituição dos "LGBT" como sujeitos de direitos no Brasil. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BENTO, Berenice. Política da diferença: feminismos e transexualidades. In: COLLING, Leandro. *Stonewall 40 + o que no Brasil?*. Salvador: EDUFBA, 2011. pp 79-110.

BENTO, Berenice. **Transviad@s**: gênero, sexualidade e direitos humanos. Salvador: EdUFBA, 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **O Ministério Público e a Igualdade de Direitos para LGBTI**: Conceitos e Legislação / Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, Ministério Público do Estado do Ceará. – 2. ed., rev. e atual. – Brasília : MPF, 2017.

BUTLER, Judith. **Corpos que importam**. Tradução de Veronica Daminelli, Daniel Yago Françoli. São Paulo: n-1 edições; Crocodilo Edições, 2019.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero**: Feminismo e subversão da identidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

BUTLER, Judith. Regulações de gênero. **Cadernos pagu**, n. 42, p. 249-274, 2014.

CARDONA, Milagros García; CORDEIRO, Rosineide Meira; BRASILINO, Jullyane. Observação no cotidiano: um modo de fazer pesquisa em psicologia social. In: SPINK, Mary Jane *et al.* **A produção de informação na pesquisa social**: compartilhando ferramentas. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014.

CARIRI: Repúdio contra violência à população LGBT. **Portal Vermelho**, Brasília, 01 jun. 2021. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2021/06/01/cariri-repudio-contra-violencia-a-populacao-lgbt/>. Acesso em: 01 ago. de 2021.

CERQUEIRA, Daniel *et al.* **Atlas da Violência 2021** / Daniel Cerqueira *et al.*, — São Paulo: FBSP, 2021.

COLLING, Leandro. A igualdade não faz o meu gênero—Em defesa das políticas das diferenças para o respeito à diversidade sexual e de gênero no Brasil1. **Contemporânea-Revista de Sociologia da UFSCar**, v. 3, n. 2, p. 405, 2013.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: A vontade de saber**, tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1988.

JUAZEIRO DO NORTE. Lei nº 4257, de 23 de outubro de 2013. Institui o Conselho Municipal dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais no Município de Juazeiro do Norte e dá outras providências. Juazeiro do Norte - CE: Câmara Municipal, [2013]. Disponível em: [https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2013/3218/lei\\_4257.pdf](https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2013/3218/lei_4257.pdf). Acesso em: 15 dez. 2020.

MEDRADO, Benedito; SPINK, Mary Jane Paris; MÉLLO, Ricardo Pimentel. Diários como atuantes em nossas pesquisas: narrativas ficcionais implicadas. *In*: SPINK, Mary Jane *et al.* **A produção de informação na pesquisa social: compartilhando ferramentas**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2014.

MELLO, Luiz; BRITO, Walderes; MAROJA, Daniela. Políticas públicas para a população LGBT no Brasil: notas sobre alcances e possibilidades. **Cadernos pagu**, n. 39, p. 403-429, 2012.

PEREIRA, Cleyton Feitosa. Do “Kit Gay” ao “Ministério da Família”: a desinstitucionalização das políticas públicas LGBTI+ no Brasil. **Cadernos de Gênero e Tecnologia**, v. 14, n. 43, p. 74-89, 2021.

PRECIADO, Beatriz. **Manifesto contrassexual**. Trad. De Maria Paula Gurgel Ribeiro. São Paulo: n-1 edições, 2014.

PRECIADO, Paul Beatriz. Um apartamento em Urano: crônicas da travessia. (1º Ed.). Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2020.

STF enquadra homofobia e transfobia como crimes de racismo ao reconhecer omissão legislativa. **STF**, 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=414010>. Acesso em: 01 set. 2021.

TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e pesquisa**, v. 31, p. 443-466, 2005.

VIANNA, Adriana; BENÍTEZ, Maria Elvira. Gênero e sexualidade: estamos no canto do ringue?. **Cadernos de Campo (São Paulo 1991)**, v. 25, n. 25, p. 36-41, 2016.

**WENDELL DE FREITAS BARBOSA<sup>28</sup>**

Este livro oferece uma série de experiências de pesquisa sobre políticas públicas e é destinado àqueles que já possuem um conhecimento geral sobre o assunto. Ele reflete um conjunto de pesquisas, fomentadas em diferentes áreas do conhecimento, por diferentes autores que desenvolveram estudos sobre o fenômeno das políticas públicas.

Uma das tendências mais óbvias ao construir um material de publicação na área de políticas públicas, consiste em caminhar pela esteira das suas diferentes especialidades mais substantivas, caindo na reificação de uma visão setorial, enxergando as políticas públicas dentro de caixas bem delimitadas e com sua especialidade cada vez mais fragmentada. Outro caminho, não menos óbvio, é enveredar pelas perspectivas teóricas que recaem em algum dos momentos do ciclo das políticas públicas: no desenho, na implementação, na avaliação ou em seu monitoramento.

Entre os múltiplos caminhos possíveis para construir debates sobre o tema, o livro *Políticas Públicas na América Latina: conceitos e práticas* busca extrair com base em pesquisas de diferentes campos do conhecimento, teorias, conceitos, práticas e experiências na análise de Políticas Públicas. Passeando por diferentes caminhos teóricos, os trabalhos reunidos nesta obra, lançam luzes sobre caminhos possíveis para a identificação de temas chave e da construção de objetos de estudo neste campo. Nomes do pensamento ocidental e do pensamento brasileiro, são colocados em diálogo com pesquisas que enveredam por diferentes temáticas.

Contornando a ortodoxia dos estudos sobre políticas públicas, o livro aposta na ampliação dos horizontes teóricos e metodológicos como caminho para criar novas conexões e com isso, desenvolver novos *insights* e apropriações contemporâneas na diversidade interdisciplinar já característica do tema. As políticas públicas são encaradas sob seus aspectos materiais e simbólicos por seus autores.

---

<sup>28</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará. Professor Adjunto II da Universidade Federal do Cariri, vinculado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) e ao Curso de Administração Pública.



Por essas características, o livro favorece o surgimento de novas ideias e busca novos olhares acerca de temas centrais como Direitos humanos, Educação, Punitivismo, Pobreza, Segurança Alimentar, Ciência, Turismo e as lutas por direito e dignidade da população LGBT, abordados nessa direção. Essa poderosa combinação de estudos autorais captura uma diversidade temática muito instigante, tendo como chave comum o tema das políticas públicas.

Aqueles que procuram materiais introdutórios ou revisão de estado da arte sobre políticas públicas, não encontrarão nessa obra o material esperado; aqueles que procuram conhecer experiências e estratégias de pesquisa dentro deste campo, ou de outro modo, como os estudos nesse campo vem desenvolvendo sob novos recortes e horizontes, ficará provavelmente mais satisfeito.

Assim, o objetivo desta obra é permitir novos olhares sobre as políticas públicas, considerando constructos contemporâneos e experiências de pesquisas relevantes sob o tema, desenvolvidas em diferentes áreas do conhecimento. Aqueles que se interessarem pela obra, poderão lançar mão de processos de construção de objetos de estudos e de abordagens inovadoras, ampliando sua caixa de ferramentas para revisar e desenvolver novos trabalhos sobre o tema.

Espero que o leitor tenha apreciado cada um dos seus capítulos, tanto quanto eu.



**Uniedusul**