

COLEÇÃO **PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE**

LIVRO II ESTADO E LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA: SOCIEDADE, ECONOMIA E POLÍTICA

ORGANIZADORAS

VIVIAN URQUIDI

MARGARIDA NEPOMUCENO

MAYRA COAN LAGO

JOANA DE FÁTIMA RODRIGUES

RITA DE CÁSSIA MARQUES LIMA DE CASTRO

SABRINA RODRIGUES

 **FAPESP**

PROLAM
editora



**VOLUME III:
POLÍTICAS PÚBLICAS
E IGUALDADE SOCIAL**

PARTE I

**EDUCAÇÃO PARA A
DEMOCRACIA E OS DIREITOS**

SUMÁRIO

VOLUME III: POLÍTICAS PÚBLICAS E IGUALDADE SOCIAL

PARTE I - EDUCAÇÃO PARA A DEMOCRACIA E OS DIREITOS.....803

Introdução	807
Um outro fazer em educação comparada	
<i>Maria José Flores, Denise Bianca Maduro Silva e Luisa Mejia Toro</i>	813
Professoras de escolas rurais latino-americanas: América Latina em questão	
<i>Marilda da Conceição Martins</i>	826
Carleton Washburne e o Departamento de Estado dos EUA: a educação latino-americana em meio à política de boa vizinhança	
<i>Rafaela Silva Rabelo</i>	835
Educando contra tiranos: a maturidade psicológica como governo de si no pensamento de Agustín Álvarez	
<i>Ricardo Gustavo Garcia de Mello</i>	845
Aprendendo com as diferenças: a educação inclusiva no Mercosul Originário - Perspectivas Legislativas	
<i>Michelle Asato Junqueira e Ana Claudia Pompeu Torezan Andreucci</i>	854
Gênero e (De)colonialidade: a escola como dispositivo de normatização	
<i>Eduardo Mariano da Silva e Angela Maria Guida</i>	886
Estudos latino-americanos como uma inovação curricular na educação básica brasileira	
<i>Evelin Cunha Biondo e Edson Antoni</i>	879
Ensaio sobre o ensino de geografia da América Latina: relato de experiências didático-pedagógicas no ensino fundamental	
<i>Pedro Paulo Teixeira Coelho</i>	887
Lições do educador Anísio Teixeira no combate à segregação social na América Latina: caso Jardim Rina, em Santo André, SP	
<i>Luís Felipe Xavier</i>	900
Contos sulamericanos no ensino médio da rede estadual de São Paulo	
<i>Dayse Oliveira Barbosa</i>	913
Ressonâncias do processo de Bolonha e discurso das competências: o projeto <i>Tuning</i> América Latina	
<i>Tatiana Carence Martins</i>	922
La importancia de las habilidades cognitivas para el desarrollo de América Latina	
<i>José Aparecido da Silva, Carmen Flores-Mendoza e Rosemary C. dos Santos</i>	934

Internacionalização da educação superior: mobilidade estudantil intrarregional na América Latina <i>Jurany Leite Rueda</i>	943
Internacionalização da educação superior: olhares desde o Sul <i>Regina Laisner, María Julieta Abba e Paula Regina de Jesus P. Pavarina</i>	953
PARTE II - POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	965
A construção das cidades latino-americanas através de processos de participação popular na produção habitacional no século XX: os casos de Montevideú e de São Paulo <i>Carolina Guedes Machado e Eulalia Portela Negrelos</i>	966
A construção de experimentos de gestão participativa no Cone Sul: uma análise comparada entre Montevideú e Porto Alegre <i>Mariana Gico Lima Belo e Gisela Barcellos de Souza</i>	981
Conurbano e participação popular no século XXI: de São Paulo a Buenos Aires <i>Guilherme Giuliano Nicolau, Ivan Augusto A. Pereira e Claudia F. Guebel</i>	993
Habitação e Autogestão na América Latina <i>Guilherme da Costa Meyer</i>	1007
Processos participativos: aproximações entre espaço e indivíduo <i>Jordana Leijôto Santos</i>	1020
Cultura participativa no YouTube: construção de sentidos de empoderamento feminino no canal Ellora Haonne <i>Caroline Mazzer de Souza, Marina Darcie e Maria Cristina Gobbi</i>	1034
Democracia participativa enquanto garantidora da proteção de grupos vulneráveis - uma análise das realidades da Bolívia e do Equador em comparação com o caso brasileiro <i>Lucca Fantuzzi Soares e André Luiz Coelho</i>	1047
Participação feminina no poder Legislativo: os casos de Brasil e Argentina <i>Pedro Guilherme Kirst Hoewell</i>	1057
PARTE III - POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO: URBANISMO E PLANEJAMENTO...1071	
Impactos do neoliberalismo na gestão urbana na América Latina <i>Mariana Grilli Belinotte</i>	1072
Escalas de planejamento urbano: São Paulo e Medellín <i>Ivan Augusto Alves Pereira, Débora Sanches e Luiza Naomi Iwakami</i>	1081
Das políticas públicas ao microurbanismo: a experiência do jogo oásis nas periferias de Medellín <i>Gabrielle Astier de Villatte Wheatley Okretic e Lucas Massote Rezende</i>	1094
Expansão urbana na região metropolitana de Bogotá: efeitos sobre a ruralidade e o meio ambiente <i>Jair Preciado Beltrán</i>	1105

Legislação urbanística e reforma urbana – Brasil e Colômbia	
<i>Anna Laura Pereira Rossi e Tomás Antonio Moreira</i>	1116
Intervenção em centro histórico, avaliação de ocupação urbana – Modalidade de moradia na América Latina	
<i>Pier Paolo Bertuzzi Pizzolato e Giovanni Polo Durán</i>	1129
Os impactos sociambientais nas cidades da América Latina: o caso do centro de referência em gestão de resíduos de Santo André, SP	
<i>Luís Felipe Xavier e Robson da Silva Moreno</i>	1142
Política e gestão ambiental para a preservação das margens dos rios urbanos na América Latina: experiências do Brasil e da Colômbia	
<i>Renata Cristina Ferreira e Fabricio Gallo</i>	1156
Sentidos, desigualdades e identidade: a falta de mapeamento pelo <i>Google Street View</i> e seus reflexos na sociedade latino-americana	
<i>Clarissa Sanfelice Rahmeier e Fernanda de Freitas Lima</i>	1167
Urbanismo, planejamento urbano e desenvolvimento: a relação entre os congressos Pan-Americanos de arquitetos e os organismos internacionais na América Latina	
<i>Fernanda Cristina Pereira Drumond</i>	1182
Metodologia ativa aplicada ao ensino de arquitetura e urbanismo: um relato sobre o exercício <i>Folies do Minhocão</i>	
<i>Elisabeth Cristina do Amaral Ecker e Sérgio Ricardo Lessa Ortiz</i>	1192
PARTE IV - DESENVOLVIMENTO, SAÚDE E POLÍTICAS SOCIAIS.....	1268
Avances y límites de las alternativas andinas al desarrollo capitalista: un análisis comparativo del buen vivir de Ecuador y del vivir bien de Bolivia	
<i>Mishell Geoconda Pavón Abalco</i>	1209
Racionalidade neoliberal: o engodo gerado dentro das experiências recentes de governos progressistas no Brasil e na Argentina	
<i>Vinicius Chiovatto Serpa</i>	1223
Uma nova carne comida com os velhos garfos: a política neodesenvolvimentista do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a agricultura familiar solidária	
<i>Carlos Ferreira Wanderley</i>	1238
Estado social e estado liberal no Brasil: o bolsa família e a asignación universal por hijo em perspectiva comparada	
<i>Fabiana de Oliveira</i>	1250
A judicialização da política pública de aborto – Estudo de caso do Brasil e da Colômbia	
<i>Eliane Vieira Lacerda Almeida</i>	1269
A desconstrução do estigma em relação às pessoas com deficiência através das políticas públicas: uma revisão histórica	
<i>Marcia Leite Borges e Luciana Adélia Sottili</i>	1281

Introdução

Os artigos do presente volume abordam temáticas ligadas as linhas de pesquisa sobre Educação para a Democracia e os Direitos; Políticas Públicas e Participação Social; Políticas Públicas e Território: Urbanismo e Planejamento e ainda Desenvolvimento, Saúde e Políticas Sociais.

Em *Um outro fazer em educação comparada*, Maria José Flores, Denise Bianca Maduro Silva e Luisa Mejia Toro exploram o contexto histórico de formulação de políticas e estratégias educativas na América Latina, o papel da educação comparada como estratégia teórico metodológica usada por intelectuais e gestores da educação.

Já em *Professoras de escolas rurais latino-americanas: América Latina em questão*, Marilda da Conceição Martins nos possibilita a leitura de um artigo resultado de sua tese de doutorado realizada na FEUSP. Trata-se de um estudo que lança mão do método biográfico para analisar trajetórias de formação de cinco professoras de escolas rurais na América Latina, mais especificamente do Brasil, Bolívia e México, suas vidas, desafios e experiências como educadoras.

Carleton Washburne e o departamento de Estado dos EUA: a educação latino-americana em meio à política de boa vizinhança artigo de Rafaela Silva Rabelo identifica as conexões entre o Departamento de Estado, a Progressive Education Association (PEA) e os projetos vinculados à educação nos países latino-americanos, partindo da viagem do educador norte americano e presidente da PEA na década de 40.

Ricardo Gustavo Garcia de Mello em *Educando contra tiranos: A maturidade psicológica como governo de si no pensamento de Agustín Álvarez* nos reafirma sobre a importância da educação, como processo multidimensional de socialização civilizatória. O autor retoma o pensamento de Agustín Álvarez, educador e sociólogo argentino, para refletir sobre as relações entre educação e cidadania.

As pesquisadoras Michelle Asato Junqueira e Ana Claudia Pompeu Torezan Andreucci em *Aprendendo com as diferenças: A educação inclusiva no Mercosul Originário Perspectivas Legislativas* de buscam exibir o cenário da arquitetura jurídica da educação inclusiva para a cidadania de portadores de necessidades especiais no Mercosul Originário.

Diante da carência de políticas públicas que amparem a comunidade LGBT+, Eduardo Mariano da Silva e Angela Maria Guida em *Gênero e (De)colonialidade: a escola como dispositivo de normatização* buscam refletir acerca da necessidade

emergente de ações que contemplem questões de gênero e sexualidade na formação de professores. Segundo suas análises, a escola reflete, produz e reproduz concepções normativas presentes na sociedade.

Estudos latino-americanos como uma inovação curricular na educação básica brasileira de Evelin Cunha Biondo e Edson Antoni busca apresentar e sustentar a inovação curricular, que representa o componente curricular “Estudos Latino-Americanos”, do CAP/UFRGS.

Pedro Paulo Teixeira Coelho apresenta uma análise em torno do relato sobre a experiência docente em relação ao assunto América Latina, com alunos do 8º ano nas aulas de Geografia no artigo: *Ensaio sobre o ensino de geografia da América Latina: Relato de experiências didático-pedagógicas no ensino fundamental*.

Dayse Oliveira Barbosa nos relata em seu trabalho *Contos sulamericanos no ensino médio da rede estadual de São Paulo* o desenvolvimento das habilidades curriculares de identificação e análise de características próprias da linguagem literária da modernidade e contextualização histórica e social do texto literário.

Ressonâncias do processo de Bolonha e discurso das competências: O projeto Tuning América Latina, Tatiana Carence Martins se propõe a discutir a educação superior mundial. A autora considera, para o debate, as exigências do sistema capitalista para essa área e a relação da educação superior com a formação do profissional polivalente por meio da chamada Pedagogia das Competências.

La importancia de las habilidades cognitivas para el desarrollo de América Latina de José Aparecido da Silva, Carmen Flores-Mendoza e Rosemary Conceição dos Santos revelam a importância das habilidades cognitivas para o êxito social e pessoal das pessoas em busca de uma melhora da gestão macroeconômica e redução dos índices de pobreza na América Latina.

Internacionalização da educação superior: Mobilidade estudantil intrarregional na América Latina; de Jurany Leite Rueda, considera a internacionalização como marca das relações entre as universidades. Reflete sobre a mobilidade estudantil, uma das formas de expressão do processo de internacionalização e revela, entretanto, a problemática em torno da dependência econômica dos países latino-americanos.

Ainda sobre a questão da internacionalização do ensino superior, Regina Laisner, María Julieta Abba e Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina, em *Internacionalização da educação superior: olhares desde o Sul*, propõem-se a apresentar uma contextualização teórica aplicada no âmbito do processo de internacionalização da Educação Superior na América Latina. As autoras interpretam esse processo a partir de teóricos da região e experiência da Red de Investigadores y Gestores en Internacionalización de la Educación Superior de América Latina (Redalint), composta por universidades da Argentina e Brasil.

Carolina Guedes Machado e Eulalia Portela Negrelos abrem essa parte do livro com seu trabalho *A construção das cidades latino-americanas através de processos de participação popular na produção habitacional no século XX: Os casos de Montevidéu e de São Paulo*. Suas reflexões, carregam o interesse no desenvolvimento de políticas públicas e de ações de produção do espaço urbano contrapostos aos historicamente manejados pelo Estado em aliança com o capital.

A construção de experimentos de gestão participativa no Cone Sul: uma análise comparada entre Montevidéu e Porto Alegre de Mariana Gico Lima Belo e Gisela Barcellos de Souza é um artigo baseado na análise comparada da construção histórica das experiências de Montevidéu e Porto Alegre e suas inovações democráticas no início dos anos 90.

Conurbano e participação popular no século XXI: de São Paulo a Buenos Aires de Guilherme Giuliano Nicolau, Ivan Augusto Alves Pereira e Cláudia Fabiana Guebel objetiva estabelecer uma comparação da participação popular em duas grandes cidades da América Latina: São Paulo (2014) e Buenos Aires (2018). As observações têm origem na pesquisa de campo realizada para acompanhar as audiências públicas realizadas para aprovação de seus respectivos códigos urbanísticos na última década.

Habitação e autogestão na América Latina de Guilherme da Costa Meyer busca identificar o lugar conflituoso da habitação na cidade, e seu papel fundamental tanto para a reprodução da força de trabalho, como para a acumulação do capital. O autor também busca identificar o papel do Estado na produção de habitação de interesse social no Brasil.

Em *Processos participativos: aproximações entre espaço e indivíduo* Jordana Leijôto Santos analisa a relação do indivíduo e a cidade no que tange à percepção do espaço. Especificamente a apropriação em conjuntos habitacionais de interesse social no âmbito de construções a partir de modelos autogestionários e construções sem participação popular, por iniciativas estatais.

Caroline Mazzer de Souza, Marina Darcie e Maria Cristina Gobbi em *Cultura participativa no YouTube: construção de sentidos de empoderamento feminino no canal Ellora Haonne* analisam como a Cultura Participativa no YouTube reflete na construção de sentidos do empoderamento feminino na perspectiva do canal “Ellora”, que trabalha essencialmente com conteúdos feministas.

Democracia participativa enquanto garantidora da proteção de grupos vulneráveis – uma análise das realidades da Bolívia e do Equador em comparação com o caso brasileiro de Lucca Fantuzzi Soares e André Luiz Coelho nos apresenta, a partir do cenário de ascensão do conservadorismo e crise no discurso da democracia liberal na América Latina, modelos comparativos de democracia participativa com as experiências na Bolívia e Equador, na área das minorias sociais vulneráveis.

Em *Participação feminina no poder Legislativo: os casos de Brasil e Argentina*, Pedro Guilherme Kirst Howell identifica as semelhanças e diferenças entre as políticas

adotadas e os seus impactos práticos, desde as redemocratizações de Brasil e Argentina, acerca da questão da participação feminina no poder Legislativo.

Impactos do neoliberalismo na gestão urbana na América Latina trata da relação entre neoliberalismo e planejamento urbano. A autora, Mariana Grilli Belinotte, objetiva descrever os principais impactos da adoção do modelo neoliberal para o planejamento urbano latinoamericano.

Em *Escalas de planejamento urbano: São Paulo e Medellín*, Ivan Augusto Alves Pereira, Débora Sanches e Luiza Naomi Iwakami buscam destacar, a partir da legislação urbana na Colômbia e no Brasil, elementos que possibilitem trazer comparações de qualidade no tratamento urbanístico.

Das políticas públicas ao microubanismo: a experiência do jogo oásis nas periferias de Medellín de Gabrielle Astier de Villatte Wheatley Okretic e Lucas Massote Rezende pretende verificar, a partir de políticas urbanas nessa grande cidade da Colômbia se essas obras garantiram o direito à cidade e, através de metodologias alternativas, de ações de microubanismo e urbanismo tático se há maior apropriação desses espaços.

Expansão urbana na região metropolitana de Bogotá: efeitos sobre a ruralidade e o meio ambiente, de Jair Preciado Beltrán, considera muito significativo o crescimento urbano ocorrido na cidade de Bogotá e em outros municípios da mesma região, e busca analisar os efeitos sobre o território rural em espaços para albergar moradias e zonas industriais.

Diante de modelos de desenvolvimento urbano das cidades latino-americanas, modelos esses que privilegiam um segmento diminuto da sociedade, o artigo *Legislação urbanística e reforma urbana - Brasil e Colômbia* de Anna Laura Pereira Rossi e Tomás Antonio Moreira, busca entender a partir da análise de legislações em Brasil e Colômbia, quais foram os avanços e quais as dificuldades no campo das políticas urbanas desses países.

O artigo de Pier Paolo Bertuzzi Pizzolato e Giovanni Polo Durán *Intervenção em centro histórico, avaliação de ocupação urbana - Modalidade de moradia na América Latina* propõe a análise de duas intervenções realizadas no continente latino-americano, casa da Villa Sanhauá (João Pessoa, Paraíba) e o bairro de Getsemaní em Cartagena de Índias (Colômbia), ressaltando principalmente o efeito da gentrificação adotado pelo turismo predatório e desrespeitoso com a história do lugar e seus habitantes.

Os impactos socioambientais nas cidades da América Latina: o caso do centro de referência em gestão de resíduos de Santo André, São Paulo de Luís Felipe Xavier e Robson da Silva Moreno realiza, para efeito de contextualização na realidade latino-americana, uma breve comparação, entre os dois maiores países da América do Sul em aspectos da gestão de resíduos sólidos em suas maiores regiões metropolitanas: o Conurbano Bonarense e a Região Metropolitana de São Paulo.

Política e gestão ambiental para a preservação das margens dos rios urbanos na América Latina: experiências do Brasil e da Colômbia de Renata Cristina Ferreira e Fabricio Gallo busca compreender o processo da apropriação social das áreas ambientalmente sensíveis ao longo dos rios, naturais ou adaptados.

Sentidos, desigualdades e identidade: a falta de mapeamento pelo Google Street View e seus reflexos na sociedade latino-americana é um desdobramento da pesquisa de Iniciação Científica das autoras Fernanda de Freitas Lima e Clarissa Sanfelice Rahmeier, que pretendem questionar se a falta do mapeamento virtual pelo Google Street View do Parque das Flores é capaz de afetar a identidade dos sujeitos que nele residem e de que modo essa falta impacta tanto os hábitos cotidianos de seus moradores quanto nas representações que se constroem do lugar onde vivem.

Urbanismo, planejamento urbano e desenvolvimento: a relação entre os congressos Pan-Americanos de arquitetos e os organismos internacionais na América Latina de Fernanda Cristina Pereira Drumond faz análise dos Congressos Pan-Americanos de Arquitetos ocorridos a partir da década de 1950 até a década de 1980. A principal pauta analisada é a implantação de projetos de infraestrutura urbana.

Metodologia ativa aplicada ao ensino de arquitetura e urbanismo: um relato sobre o exercício Folies do Minhocão de Elisabeth Cristina do Amaral Ecker e Sérgio Ricardo Lessa Ortiz busca relatar a experiência do último exercício desenvolvido pelos alunos do primeiro semestre, denominado Folies do Minhocão, realizado na disciplina Projeto de Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo I. A metodologia permite que os conteúdos abordados pelas demais disciplinas sejam colocados em prática.

Avances y límites de las alternativas andinas al desarrollo capitalista: un análisis comparativo del buen vivir de Ecuador y del vivir bien de Bolivia de Mishell Geoconda Pavón Abalco busca analisar os avanços e limites que Equador e Bolívia tiveram na meta de superar a matriz produtiva primário-exportadora durante os governos de Rafael Correa e Evo Morales.

Racionalidade neoliberal: o engodo gerado dentro das experiências recentes de governos progressistas no Brasil e na Argentina de Vinicius Chiovatto Serpa apresenta diferentes análises para propor um debate qualificado sobre o neoliberalismo. O autor parte da problematização de teorias que de imediato demarcaram como a ascensão ao poder do pós-neoliberalismo em governos progressistas conferiu uma maior participação do Estado na vida econômica nacional.

Uma nova carne comida com os velhos garfos: A política neodesenvolvimentista do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a agricultura familiar solidária de Carlos Ferreira Wanderley pretende dar a compreender a dinâmica na relação entre o projeto conhecido como Economia Solidária (ES) e o Estado brasileiro durante os governos neodesenvolvimentistas.

Estado Social e Estado Liberal no Brasil: o bolsa família e a Asignación Universal por Hijo em perspectiva comparada de Fabiana de Oliveira leva-nos a discutir a transição ocorrida, no Brasil e na Argentina, entre a década de 1990 e a primeira dos anos 2000, caracterizado por um “assistencialismo meritocrático” (Mazzola, 2018) para um modelo de proteção ampliada, que um Estado de perfil social, assim como o esgotamento deste esforço e o retorno às dinâmicas características da década de 1990.

A judicialização da política pública de aborto – Estudo de caso do Brasil e da Colômbia de Eliane Vieira Lacerda Almeida objetiva questionar se a legalização, ainda que parcial, do aborto por decisão judicial foi o meio adequado para garantir o abortamento para as mulheres que se amoldam às previsões legais.

A desconstrução do estigma em relação às pessoas com deficiência através das políticas públicas: uma revisão histórica de Marcia Leite Borges e Luciana Adélia Sottili pretende responder por que as políticas públicas no Brasil não estão sendo efetivas na desconstrução de uma visão estigmatizada e preconceituosa das pessoas com deficiência e na inclusão social das mesmas nas políticas públicas.

Um outro fazer em educação comparada

Maria José Flores*
Denise Bianca Maduro Silva**
Luisa Mejia Toro***

Introdução

O trabalho de conceitualização científica para análise de políticas educativas faz parte de um processo de configuração da ordem internacional, que embora seja dita “natural” na realidade é produto de uma construção histórica, baseada em pressupostos culturais e interesses econômicos particulares (Nóvoa, 2009). Essa construção opera sob influxo do contexto específico de cada país, mas também está condicionada por objetivos e movimentos internacionais adquiridos ou impostos. Nesse sentido, o fazer em educação comparada precisa ser compreendido no contexto das forças globais e locais, tendo em vista que a questão metodológica interpreta e influencia os sistemas educativos (Kandel, 1933; Schneider, 1961).

A compreensão e elaboração dos modelos educativos em cada país tem confluência de diferentes fatores: interesses comuns, globalização, construção conjunta ou transferência de políticas educativas, e especialmente na América Latina os processos de colonialidade do poder, do ser e do saber. A relação desses fatores com o contexto tem uma conotação especial, ao ser produto do encontro das identidades e características de cada região e as outras culturas que chegaram aos seus territórios. No texto explora-se o contexto histórico de formulação de políticas e estratégias educativas na América Latina, o papel da educação comparada como estratégia teórico metodológica usada por intelectuais e gestores da educação neste cenário, e também a possibilidade de uma nova compreensão da educação comparada com um viés mais crítico de conhecimento e aprendizado da região para a região.

* Doutora em Educação pelo Doutorado Latino-Americano em Educação da UFMG. Professora Adjunta na Faculdade de Educação da UFMG. E-mail: mariafloresufmg@gmail.com

** Doutora em Educação pelo Doutorado Latino-Americano em Educação da UFMG. Técnica em Assuntos Educacionais na Pró-Reitoria de Extensão da UFMG. E-mail: denisebianca@ufmg.br

*** Doutora em Educação pelo Doutorado Latino-Americano em Educação da UFMG. E-mail: profesoraluisamejia@gmail.com

Análise e produção de políticas públicas educativas na América Latina

A seguir apresenta-se o contexto de análise e produção das políticas públicas educativas na América Latina, a partir da leitura do sistema mundial da educação. Para tanto, explicitam-se os conceitos de globalização, transnacionalismo e neoliberalismo, dado que muitos estudos comparados se orientam na descrição e análise dos efeitos desses processos para a educação na região. Em especial, destaca-se a atuação do *Banco Mundial*, o qual revisita a teoria do capital humano fundindo-a a um viés economicista, que, até os dias atuais (Bruns; Luque, 2014) fundamenta suas pesquisas e acaba por culminar em orientações para políticas públicas que se vendem aos governos locais como soluções para os problemas educacionais na região. Ao final da seção, tecem-se considerações sobre a colonialidade ainda presente e os estudos decoloniais como possibilidade de leitura para as políticas públicas educacionais dos países em América Latina.

A elaboração de políticas e sistemas educativos tem respondido ao estabelecimento de um sistema mundial, passando por cima muitas vezes das realidades locais e dos interesses e saberes próprios das nações. O estabelecimento desse sistema e as condições para que a educação fosse parte desse sistema podem ser analisadas na compreensão dos processos de globalização e transnacionalismo. A educação comparada reconhece este cenário e orienta o seu discurso e metodologia na descrição do efeito que esses processos têm para a educação na região.

Para Schriewer (1995), na última década do século XX o interesse de análise no campo dos estudos comparados sobre as políticas públicas educativas centra-se nos processos de difusão e de recepção de diferentes concepções que orientam o planejamento dos sistemas nacionais de educação inseridos em um sistema mundial.

Neste mundo globalizado, os sistemas educativos institucionalizados sobre a base de padrões de organização e governos crescentemente isomórficos se converteram, de fato, nas principais instituições sociais do sistema mundial (Pereyra *et. al.*, 1996). Nesta perspectiva:

A globalização foi definida como “a intensificação de relações sociais mundiais que ligam localidades distantes de tal modo que acontecimentos locais são configurados por eventos que ocorrem a muitas milhas de distância, e vice-versa” (Held, 1991). Held sugere, entre outras coisas, que a globalização é o produto da emergência da economia global, da expansão de vínculos transnacionais entre unidades econômicas que criam novas formas de tomada de decisão coletiva, do desenvolvimento de instituições intergovernamentais e quase supranacionais, da intensificação de comunicações transnacionais e da criação de novas organizações regionais e militares. O processo de globalização é visto como algo que torna as fronteiras nacionais menos distintas, altera solidariedades internas e entre Estados-nação e afeta profundamente as identidades de grupos nacionais e de interesse (Olmos; Torres, 2012, p. 105).

Outro fenômeno a se considerar é o transnacionalismo, termo usado para explicitar como, sem importar as grandes distâncias e fronteiras, algumas relações se intensificaram mundialmente expandindo a aparição de zonas comuns de atividade. Este fenômeno explica o surgimento de padrões similares de leitura para a relação entre educação e política, assim como, a urgência de responder a outros países ou organizações internacionais que servem como referência. O transnacionalismo poderia ser compreendido como uma condição na qual intensificam-se as relações políticas, produto do desenvolvimento do campo da política pública global, que trabalha em âmbito nacional e para além dele (Lingard, Rawolle; 2010).

As estratégias de planejamento e gestão dos sistemas nacionais de educação levadas à cabo no redesenho neoliberal dos Estados globalizados dos anos 1980 e 1990 na América Latina, baseiam-se no trabalho dos economistas clássicos Adam Smith e David Ricardo, que:

(...) acreditavam que o papel do Estado consistia em estabelecer as condições para que o jogo livre do mercado, as leis de oferta e demanda e o livre comércio baseado em vantagem relativa redundassem inevitavelmente em uma redução dramática do papel do Estado nos gastos sociais, na desregulamentação da economia e na liberalização de políticas de importação. Os equivalentes educacionais dessas políticas incluíram iniciativas para descentralizar e privatizar os sistemas escolares públicos. Faz parte desse pacote de reformas da educação a ênfase em escolha, responsabilidade, padrões e testes, por meio dos quais o Estado deve especificar objetivos e prioridades e avaliar se as várias unidades administrativas subnacionais, e mesmo escolas individuais, atingem ou não os resultados desejados (Arnone, 2012, p. 139).

O neoliberalismo empenha-se em passar para os clientes o custo dos serviços educacionais por meio de taxas de usuário, aumentando assim a participação do setor privado na educação – ou seja, privatização – e promovendo a descentralização de serviços educacionais como um meio de redefinir o poder e as relações educacionais entre os governos federal, provincial e municipal (Olmos; Torres, 2012, p. 104).

Nesse contexto de globalização, transnacionalismo e neoliberalismo, as recomendações dos estudos comparados realizados pelos organismos internacionais abordam a educação como mercadoria: a escola é uma empresa que monta e organiza insumos educacionais e produz recursos humanos com determinado nível de aprendizado, ao menor custo possível (Coraggio, 1996).

Esse movimento de análise advém do fato de que nos anos de 1980 o *Banco Mundial* (BM) e o *Banco Interamericano de Desenvolvimento* (BID) se reapropriam do conceito de capital humano, argumentando que a educação é “importante para o bem-estar dos povos e para responder às novas demandas da economia, modificando as equações clássicas entre educação e vida econômica” (Paiva, 2001, p. 187). O BM e o BID, assim como outras organizações mundiais, consideravam estratégico o investimento em uma educação básica para todos, para, assim, elevar o nível de

escolaridade e possibilitar a adequação da população às características que o capitalismo estava adquirindo; ou seja, como mão de obra e consumidores mais qualificados. Os anos de 1990, na interpretação das diretrizes hegemônicas do BM e do BID para os países de Terceiro Mundo, foram dedicados a tornar a aprendizagem adequada para responder a um mundo complexo. A educação básica tornou-se o cerne do problema, porque constitui um patamar mínimo. Para Paiva, O BM e o BID, a partir dos anos de 1990, munidos da visão da teoria do capital humano, com novas roupagens, elaboraram estudos empíricos voltados à estimação dos retornos em educação, tanto individuais quanto coletivos.

De acordo com Coraggio (1996), a partir da *Conferência Mundial sobre Educação para Todos* realizada em Jomtien, Tailândia, em março de 1990, o BM apresenta uma proposta educativa essencialmente escolar, que gira em torno de variáveis observáveis e quantitativas. Este organismo estabeleceu uma correlação entre sistema educativo e sistema de mercado, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade educativa e, essencialmente, que o problema está no contexto social de desigualdades, e não simplesmente na proporção de insumos escolares. Resolver um problema “da sala de aula” pela mudança na proporção dos insumos educativos sem encarar integralmente os problemas do contexto social que incidem no rendimento do sistema escolar (condições contextuais dos níveis de aprendizado efetivo), não passa de uma estratégia mal formulada (Coraggio, 1996, p. 109).

Retomando a conceitualização de um sistema mundial de educação, destaca-se que, para Schriewer (1995), seu surgimento se concretiza a partir: 1) do alinhamento global da educação sobre a base da expansão educativa uniforme e em nível mundial (dos níveis educativos primário, secundário e terciário, da incorporação das mulheres e da constitucionalidade dos direitos e deveres educativos); 2) dos modelos de escolarização institucionalizados e estandardizados para orientar e valorizar as políticas educativas em nível mundial (uma estrutura administrativa geral fundada, controlada e financiada pelo Estado, um sistema escolar diferenciado internamente segundo níveis sucessivos, cursos de estudos e exames ao final, organização dos processos de ensino e aprendizagem em sala de aula segundo grupos de idade e unidades de tempo uniformes, regulação governamental ou pública dos processos de ensino e aprendizagem com base em exigências detalhadas em forma de programas de estudo, diretrizes e provas, definição dos papéis de professores e alunos e profissionalização dos professores e dos métodos de ensino, uso de certificados e diplomas e credenciais para vincular as carreiras escolares com as carreiras profissionais e conectar a seleção escolar com a estratificação social; 3) ideal do desenvolvimento cultural em nível mundial, a partir da ideologia educativa baseada em determinada interpretação da modernidade europeia (desenvolvimento individual da personalidade, da cidadania e da competência, igualdade de oportunidade sociais e políticas, desenvolvimento econômico e ordem política

garantida pelo Estado-nação); e 4) comunicação internacional e um sistema de publicações nas áreas de ciências sociais e de educação (como forma de universalização de uma visão particular do mundo). Resumidamente, para o autor, a escola passou a ser vista como elemento evolutivo universal do progresso social e cultural da modernidade.

Outra característica importante para pensar os processos acima descritos na América Latina é o influxo colonial e especificamente o efeito que esse processo gerou na elaboração de políticas educativas. Sob a perspectiva dos estudos latino-americanos é possível compreender o mundo desde a perspectiva do sul, dos que foram colonizados (Crossley, 2012) e procurar de forma comparativa, teórica e consistente o colonialismo como força social e histórica que moldou países, sistemas e identidades educativas (Cowen, 2012), dado que é neste cenário que têm-se produzido e reproduzido os modelos educativos e as políticas públicas para cada país. O poder colonial é uma variável internalizada e naturalizada que em alguns momentos pode se disfarçar em discursos nacionais.

Entende-se por Colonialidade as relações de poder estabelecidas na modernidade, elementos constituintes do padrão global do poder capitalista sob a imposição de uma hierarquia racial/étnica da população do mundo como justificativa de dominação e poder de uns sobre outros. Agindo desde diferentes esferas, seja do Ser, do Saber e do Poder (Santos, 2005) até tipos de colonialidade chamadas cosmogônicas relacionadas com as forças vitais e espirituais da existência de comunidades afrodescendentes e indígenas (Walsh, 2009). O que se traduz na imposição e normalização de formas “corretas” e “melhores” de ser e de pensar sobre outras, se chega a penetrar de tal maneira a forma de ver e compreender o mundo que parece ser impossível pensá-lo sob outros esquemas ou paradigmas.

A colonialidade se mantém porque replica-se em dimensões materiais e subjetivas da existência cotidiana e social (Quijano, 1992). O capitalismo converte-se no mecanismo para manter a dominação e dependência de continentes, países e até pessoas, a partir da naturalização do padrão hegemônico.

Neste sistema a educação converte-se numa das ferramentas por meio das quais o capital chega a penetrar as esferas da sociedade inculcando, a modo de adestramento, comportamentos chamados “normais” ou “inquestionáveis” como parte da manutenção e dominação de uma única perspectiva cognitiva. Dessa maneira, no conjunto do mundo eurocêntrico do capitalismo colonial/moderno, naturalizam-se as experiências dos indivíduos e da sociedade de manutenção do poder (Quijano, 1993). Castro-Gomez (2007) argumenta como a universidade e, nestas, as ciências humanas e sociais têm uma grande responsabilidade pela manutenção desse sistema: a “herança colonial” se consolida com o reforço da hegemonia do pensamento eurocêntrico nas pesquisas, na escolha dos referenciais, nos sistemas de avaliação, dentre outros.

Fazer ciência dessa realidade e começar a agir desde a região faz parte de um momento de transgressão e resistência, principalmente estando em uma instituição que secularmente tem trazido o modelo eurocêntrico de educação e ciência, como a universidade.

O decolonial denota, então, um caminho de luta contínua no qual pode-se identificar, e dar visibilidade a “lugares” de exterioridade e construções alternativas (Walsh, 2009). A educação, a escola e a universidade propõem-se hoje como cenários possíveis de diálogo de saberes no qual possam-se fundar as reflexões que tragam as revoluções necessárias para a transformação deste sistema. Espaços para o pensamento crítico e utopístico, para o encontro do saber hegemônico com os “paradigmas outros”, para a diversidade de saberes e formas de ser que foram excluídos pela colonialidade (Mignolo, 2000).

Educação comparada e as políticas públicas educacionais

Para Nóvoa (2009), resumidamente, quatro aspectos foram essenciais ao campo da educação comparada historicamente: 1) a ideologia do progresso, representada pela crença da educação como fator de modernização e desenvolvimento; 2) um conceito de ciência baseado na racionalidade científica comparativa, de acordo com o projeto de modernidade social, que será contraposta posteriormente a uma racionalidade alternativa “pós-moderna” que rejeita uma teologia da história; 3) a ideia de Estado-nação, em que a “nação” é vista como uma comunidade política imaginada; e 4) a definição de um método comparativo, com o intento de dar um referente identitário ao campo, mas que acabaria por reduzir as realidades comparadas (Nóvoa, 2009).

No contexto de um sistema mundial e de um interesse renovado na educação comparada, para Nóvoa e Yariv-Mashal (2003), a partir dos anos de 2000 criaram-se ferramentas internacionais e indicadores para medir a “eficiência” e a “qualidade” da educação de forma comparada, como requisito para obter o financiamento social. Para o autor, passam a ser difundidos na educação ideais de eficiência, *accountability* e controle de qualidade, construções conceituais essencialmente anglo-americanas, que levam o mundo a uma cópia romantizada de empresas privadas e à dominação de um modelo educacional particular, impondo como evidentes e naturais soluções específicas para os problemas educacionais. Nóvoa e Yariv-Mashal (2003) concluem que a comparação se tornou um modo de governança.

Arnove (2012), sobre a aplicação da análise do sistema mundial ao estudo comparado de sistemas educacionais, afirma que associar iniciativas de políticas educacionais ao funcionamento de uma ordem econômica internacional ajuda a explicar porque reformas não conseguiram efetuar mudanças estruturais e, ao mesmo tempo, porque uma inovação educacional induzida externamente pode contribuir para a perpetuação de sistemas sociais desiguais. A construção da pesquisa comparada dentro

de um sistema mundial vê, ao mesmo tempo, a realidade global e os sistemas interestatais.

No sentido de contextualizar os conceitos e de evitar a circulação de ideias sem lastros sociais, Nóvoa e Yariv-Mashal (2003) defendem um olhar comparado histórico. Isso significa a adoção de perspectivas metodológicas capazes de compreender a multiplicidade de níveis de afiliações e de pertencimentos que caracterizam as comunidades ao redor do mundo, um espaço imaterial construído sobre memórias e imaginação, a construção de um espaço interpretativo que é historicamente referendado. Assim como Schriewer (1995), Nóvoa e Yariv-Mashal argumentam a favor da reconciliação entre comparação e história, o que permite a compreensão dos problemas no presente mediante a análise de como esses problemas foram construídos: “Aqui, estamos nos referindo à análise do presente como parte de práticas históricas que produzem formas de pensar, agir e sentir” (2003, p. 16, tradução nossa¹).

Para Arnoe (2012), as respostas aos desígnios globais vão da resistência à acomodação, sendo que, assim como existe globalização de cima para baixo, existe “globalização de baixo para cima”, das minorias para o interesse global. Nesse sentido, chama a atenção para pesquisas que estudam o global e o local por meio do discurso de quem está envolvido com as políticas públicas educacionais em âmbito local. Para Steiner-Khamsi (2012), ao se estudar os empréstimos transnacionais de políticas ou a globalização da educação, apresenta-se hoje uma separação entre aqueles que desenvolvem pesquisas entre nações e aqueles que têm como foco a cultura e o contexto local. O que se tem em comum em ambos os casos é a certeza de que nada é comparável por si só. O pesquisador encontra aspetos em comum e constrói uma dimensão específica em relação aos casos/contextos passíveis de comparação e estabelece o *terdium comaprationis*². Desta forma, o que pode ser comparado, os comparáveis, surgem no encontro de características transversais aos sistemas analisados e não são escolhidos de forma arbitrária.

A preocupação pela variável decolonialidade na pesquisa em educação comparada vai além da identificação de políticas compartilhadas ou emprestadas entre nações, embora esta seja também importante. O influxo colonial determina de tal maneira o surgimento das nações na América Latina, que as similitudes encontradas entre os Estados são de caráter epistemológico: os discursos políticos compartilham determi-

1. *Here, we are referring to an analysis of the present as part of historical practices that produce ways of thinking, acting, and feeling.*

2. *Terdium Comaprationis* é o termo usado na educação comparada para nomear os elementos comuns, fatíveis de comparação como o terceiro fator no meio dos fenômenos comparados. Embora o uso do termo tenha divergências entre os autores da educação comparada, tem grande importância no campo, ao estabelecer a necessidade de determinar o que de fato é possível de comparação e a importância do tratamento do comparável como um terceiro elemento no exercício de comparar.

nadas identidades e necessidades que correspondem a uma forma única de pensamento, o qual nega os outros seres e saberes, nativos da região, dando fim às diferenças e ignorando as particularidades locais. Depois de anos desse processo colonial os paradigmas sob os quais construímos o saber acabam sendo homogeneizados. É preciso então procurar por aquelas diferenças e saberes outros para assim, junto com os saberes que hoje fazem parte de nosso fazer nacional, impostos ou adquiridos, identificar as formas próprias de interpretar, conhecer, ser e saber em nossos territórios.

O decolonial propõe reconceitualizar e refundar estruturas sociais, epistêmicas e de existências, pondo em cena e em relação equitativa lógicas, práticas e modos culturais diversos. Consiste em um projeto político, social, epistêmico e ético dirigido à transformação estrutural e sócio-histórica para construção de uma sociedade diferente (Walsh, 2012). As Epistemologias Outras, saberes sobreviventes e novos, surgem do encontro da diversidade e multiculturalidade exposta. O movimento decolonial procura apontar e provocar uma posição – postura e atitude – contínua de transgredir, intervir, insurgir e incidir cara ao colonial. Não é reverter o processo colonial ou negá-lo, pois o seu efeito faz parte do que hoje é América Latina. O objetivo é identificar e resgatar os saberes que são próprios, os que se apreenderam e os que têm sido impostos.

Neste contexto global e regional, para a elaboração e avaliação de políticas educativas na América Latina, surgem diferentes referências de análise, com visões alinhadas aos projetos coloniais modernos de nação e Estado, congruentes aos já exemplificados na primeira parte deste texto, e aqueles transgressores que procuram a transformação das maneiras de fazer e pensar a educação. É uma possibilidade de pensamento desde diferentes espaços que finalmente rompe com o eurocentrismo como a única perspectiva epistemológica (Escobar, 2003).

Possibilitar o diálogo de saberes começa no reconhecimento da impossibilidade da Hybris, do ponto zero. Superar o que Castro-Gomez (2007) propõe como “pecado da ciência moderna” que é a crença do poder de se colocar num ponto zero de observação para analisar o mundo: “la ciencia moderna occidental se sitúa fuera del mundo (en el punto cero) para observar al mundo, pero a diferencia de Dios, no consigue obtener una mirada orgánica sobre el mundo sino tan sólo una mirada analítica” (Castro-Gomez, 2007 p. 86). Para o autor é preciso um pensamento complexo que permita entender o homem como um todo físico-químico-biológico-psicológico-social-cultural integrado no universo, para uma verdadeira mudança de paradigma. A universidade, continua o autor, deve transcender da interdisciplinaridade à transdisciplinaridade, quer dizer, passar do simples intercâmbio de dados à incorporação do terceiro excluído, afetando os afazeres mesmos das disciplinas:

El tema de la transdisciplinariedad en la universidad se encuentra unido a otro asunto no menos importante: el diálogo de saberes. No se trata sólo de que el conocimiento que proviene de una disciplina pueda articularse con el conocimiento

Um outro fazer em educação comparada

proveniente de otra, generando así nuevos campos del saber en la universidad. Esto es tan sólo un aspecto al que probablemente nos llevaría la asimilación del pensamiento complejo, y del cual existen ya ciertas señales, aunque todavía tímidas. Pero el otro aspecto, el más difícil y que todavía no da señales de vida, tiene que ver con la posibilidad de que diferentes formas culturales de conocimiento puedan convivir en el mismo espacio universitario. Diríamos, entonces, que mientras que la primera consecuencia del paradigma del pensamiento complejo sería la flexibilización transdisciplinaria del conocimiento, la segunda sería la transculturización del conocimiento (Castro-Gomez, 2007 p. 87).

Embora a proposta anterior mostre-se um tanto utópica, o que é dito até mesmo pelo autor, é uma utopia necessária para o desmonte do sistema hegemônico dominante, é uma utopia que pouco a pouco vem-se concretizando com propostas que timidamente tentam começar a trilhar os caminhos que nos levem até ela.

Nestes cenários de possibilidades, uma proposta que vem se consolidando como uma perspectiva alternativa é a do *Doutorado Latino-Americano em Educação: Políticas Públicas e Profissão Docente* (DLA).

O Doutorado Latino-Americano em Educação: Políticas Públicas e Profissão Docente surgiu da necessidade de se expandir na América Latina cursos de pós-graduação que pudessem formar doutores com capacidade de produção teórico-metodológica, aptos a analisar, interpretar e influir nas realidades educativas dos países da América Latina. (UFMG, 2017, p. 4)

Durante o IV Encontro Internacional da Rede KIPUS, realizado no Chile em 2006, o referido programa de pós-graduação começou a ser esboçado e, com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO e de representantes de universidades latino-americanas, foi elaborado seu projeto, ao longo dos anos de 2007 e 2008. Em 2009, foi conformado o Conselho de Coordenação Acadêmica Internacional e assinado o Acordo de Cooperação Internacional entre UNESCO (IESALC – OREALC), RED KIPUS e 11 Universidades Latino-Americanas (UFMG, 2017). Com a conformação do DLA, visava-se a criação de um programa *strictu sensu* em cada país participante, com objetivos e disciplinas obrigatórias comuns, promovendo a educação e a produção de conhecimento educativo em e para a região. Embora o desenvolvimento dessa proposta tenha se dado de forma diferente em cada país, permanece até a atualidade a ideia de ter a educação na América Latina como eixo central de estudo e objeto de análise em pesquisas doutorais (Souza, 2018). A experiência do referido programa de doutorado tem contribuído para a compreensão histórica da educação na América Latina, produzindo conhecimentos e perspectivas próprias da educação na região. Esse programa educativo que se pensa em e para América Latina remete também à possibilidade de incluir nos referenciais teóricos e nas disciplinas autores e saberes originários, além dos tradicionalmente divulgados pela academia e pelo saber dominante; saberes outros que trazem consigo a carga cultural e histórica de populações por vezes silenciadas.

O *Doutorado Latino-Americano em Educação* tem como um de seus referentes a educação comparada e tem trazido para si as indagações e interações entre sujeitos e saberes de diferentes países em torno de questões que colocam em evidência diversos modos de pensar e produzir conhecimento; o que inclui a discussão de métodos e técnicas do fazer da educação comparada, como as pesquisas desenvolvidas demonstram³, mas vai além, permitindo a inflexão epistemológica. Ter pessoas de diferentes contextos, formações e histórias pessoais, de diferentes línguas e saberes, discutindo e refletindo o que se passa no nosso continente e no mundo, permite conhecer-se ainda mais, desde uma leitura dos outros e com os outros. Desde a pesquisa formal, dos grupos de pesquisa e da produção das teses, ou mesmo em um exercício de sala de aula, está se exercendo a educação comparada, conhecendo e compartilhando experiências que fazem que o pesquisador, seja enquanto professor ou estudante doutoral, possa repensar sua própria realidade e identidade em perspectiva local, nacional, regional e mundial, com implicações diretas para o fazer da pesquisa. Deste encontro provoca-se um cenário ideal para a produção de pesquisa crítica e de qualidade, que tem se traduzido em teses e artigos que estudam e propõem em prol da educação na América Latina

Considerações finais

O reconhecimento do efeito da globalização e do transnacionalismo como fenômenos políticos e econômicos mundiais que penetram na educação dos países à procura de uma expansão educativa uniforme, alinhadas aos processos coloniais presentes na América Latina, permite a compreensão de como se estabelecem as relações de dominação dentro do sistema mundial. Neste contexto a educação converte-se em protagonista para estabelecimento do sistema, mas ao mesmo tempo tem o potencial de ser o caminho para questionar e transformar as realidades. A educação comparada tem sido referente para elaboração e avaliação de políticas e sistemas educativos, e hoje se propõe como uma estratégia que permita um novo fazer para produção de conhecimento comprometido com a educação na região latino-americana.

Diante destas considerações, a instalação de um doutorado latino americano, tal como o citado aqui, torna-se um ponto de partida significativo porque institucionaliza

3. Apenas a título de exemplo, no caso brasileiro, o DLA tem sua primeira chamada de alunos na UFMG em 2010 e até março de 2019 tinha 32 teses defendidas. Destes trabalhos 17 reconhecemos como estudos comparados. Os trabalhos defendidos estão disponíveis para o acesso público no site da biblioteca digital da UFMG: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/>. As pesquisas estudam políticas e sistemas educativos comparando realidades educativas de diferentes países, como um todo, mas também experiências de diferentes cidades ou regiões de um mesmo país. Os países que foram temas de pesquisas comparadas têm sido principalmente Brasil, Argentina, Colômbia, Uruguai, respectivamente, seguidos de Peru e Bolívia e Equador e México empatados.

as possibilidades de trânsito entre sujeitos e saberes em torno de um objeto sensível à realidade de qualquer sociedade: a educação.

Dada essas possibilidades, consideramos que a construção permanente dos olhares teórico-metodológicos sobre a educação no contexto da América Latina torna-se uma condição necessária para a reinvenção deste território numa perspectiva crítica e contextualizada.

Tal perspectiva, nos convoca a transformar os nossos modos de pensar e fazer as políticas educativas e de estabelecer processos formativos desde o Sul. Seja nas escolas ou nas academias, o diálogo para além das disciplinas, rompendo fronteiras e acessando saberes, é ponto relevante a ser posto em prol da construção de conhecimentos socialmente relevantes para uma sociedade que pensa e produz tendo sua história como referência.

Por fim, consideramos que a reinvenção da educação comparada numa direção crítica, pode constituir-se como uma referência para estratégias que contribuam na promoção de um olhar mais comprometido com as transformações necessárias aos sistemas educativos na América Latina, a favor da melhoria da qualidade e da diminuição das desigualdades educacionais e sociais.

Referências

- ARNOVE, Robert. Análise de sistemas-mundo e educação comparada na era da globalização. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas; UNTERHALTER, Elaine. (Org.). *Educação comparada: panorama internacional e perspectivas*. Brasília: UNESCO, CAPES, p. 131-152, 2012.
- BRUNS, Barbara; LUQUE, Javier. Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. *Serie del Foro de Desarrollo de América Latina*, Resumen, Grupo del Banco Mundial, Washington, D.C., 76 p, 2014.
- CASTRO-GOMEZ, Santiago. Decolonizar la Universidad: La hybris del punto cero y el diálogo de saberes, p. 79-91. In: CASTRO-GOMEZ, Santiago; GROSGOUEL Ramón. (org.) *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 308 p, 2007.
- CARVALHO, Elma J. Reflexões sobre a importância dos estudos de educação comparada na atualidade. In: *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, v. 13, nº 52, p. 416-435, jul.-set. 2013. Trimestral. Disponível em: <<http://ojs.fe.unicamp.br/ged/oldhistedbr/article/view/4822>>. Acesso em: 1 maio 2018.

- CORAGGIO, José. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: TOMMASI, Livia. *et al.* (org.) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez; Ação Educativa, 1996.
- COWEN, Robert A história e a criação da educação comparada. In: COWEN, Robert. KAZAMIAS, Andreas. ULTERHALTER Elaine. *Educação comparada: panorama internacional e perspectivas*. V. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012.
- CROSSLEY, Michael. Repensando o contexto em educação comparada. In: COWEN, Robert. KAZAMIAS, Andreas. ULTERHALTER Elaine. *Educação comparada: panorama internacional e perspectivas*. V. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012.
- ESCOBAR Arturo. *Mundos y Conocimientos de Otro Modo: El programa de investigación de modernidad/colonialidad latinoamericano*. Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, nº 1, p. 51-86, en.-dic. 2003.
- HOLMES, Brian. La educación comparada y su evolución. Perspectivas. In: *Revista trimestral de educación comparada*. nº 3, p. 347-371, 1985.
- KANDEL, Isaac. *Comparative Education*. Boston, New York [Etc.]: Houghton Mifflin Company, 1933.
- LINGARD, Bob; RAWOLLE, Shaun. Globalization and the rescaling of education politics and policy. Implications for comparative education. In: LARSEN, Marianne. *New Thinking in Comparative Education*. Honouring Robert Cowen, p. 33-52, 2010.
- MIGNOLO Walter. D. *Historias locales/diseños globales: Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Princeton university press, 2000 (traducción al español: ediciones Akal, 2003, Madrid. Traductora Juan Maria Madariaga y Cristina Vega Solís) 452 p.
- NÓVOA, António. Modelos de análise em educação comparada: o campo e a carta. In: SOUZA, D.; MARTÍNEZ, S. (Orgs.). *Educação comparada: Rotas de além-mar*. São Paulo: Xamã, 2009.
- NÓVOA, António; YARIV-MASHAL, Tali. Comparative research in education: a mode of governance or a historical journey? *Comparative Education*, v. 39, 18p, 2003. Disponível em: <https://docs.di.fc.ul.pt/bitstream/10451/680/1/21185_0305-0068_423-438.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.
- OLMOS, Lilian; TORRES, Carlos. Teorias do Estado, expansão educacional, desenvolvimento e globalizações: abordagens marxista e crítica. In: COWEN, Robert. KAZAMIAS, Andreas. ULTERHALTER Elaine. (Org.). *Educação comparada: panorama internacional e perspectivas*. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012. p. 97-114.
- PAIVA, Vanilda. Sobre o conceito de capital humano. In: *Cadernos de Pesquisa*, nº 113, p. 185-191, jul. 2001.

- PEREYRA, Miguel. *et al.* Introducción. In PEREYRA, Miguel. A. *et al.* (Compiladores). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Barcelona: Ed. Pomares-Corredor S.A., 1996.
- QUIJANO, Aníbal. *Colonialidad y modernidad/racionalidade*. Perú Indígena, Lima, v. 12, nº 29, p. 11-20, 1992.
- QUIJANO, Aníbal. La colonialidad del poder y del saber. In: LANDER, E. Edgardo (Org.). *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latino-Americanas*. Colección Sur Sur, Clacso., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 1993.
- _____. Raza, etnia y nación: cuestiones abiertas. In: VV.AA. Jose Carlos, *Mariategui y Europa: el outro descubrimiento*. Lima: Amauta, p.167-89, 1993.
- SANTOS, Boaventura. *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta, 374 pp, 2005.
- SCHNEIDER, Friedrich. *et al.* The immanent evolution of education: a neglected aspect of comparative education. In: *Comparative Education Review*. v. 4, nº 3, p. 136-139, 1961.
- SCHRIEWER, Jürgen. Sistema mundial e inter-relacionamento de redes: a internacionalização da educação e o papel da pesquisa comparativa. In: *R. Bras. Est. Pedag.*, Brasília, v. 76, nº 182-183, p. 241- 304, jan.-ago, 1995.
- SOUZA, Juliana. *Itinerários da internacionalização da educação superior brasileira no âmbito da América Latina e Caribe*. Tese de doutorado em Educação. Belo Horizonte: UFMG/FaE, 2018.
- STEINER-KHAMSI, Gita. Comparação: quo vadis. In: Cowen, R. *et al.* (orgs). *Educação comparada: panorama internacional e perspectivas*. Brasília: CAPES/ UNESCO. p. 591-610, 2012.
- UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de pós-graduação em educação. Guia do Aluno do Doutorado Latino-Americano em Educação: Políticas Públicas e Profissão Docente FAE/UFMG-BH:UFMG, 2017, 13p. 2017. Disponível em: <http://www.posgrad.fae.ufmg.br/site/informacoes-didaticas/guias-do-aluno/>. Acesso em: 24/05/19.
- WALSH, Catherine. Interculturalidad, estado, sociedad: luchas (de) coloniales de nuestra época. Universidad Andina Simón Bolívar, 2009. Disponible en: < <http://www.flacsoandes.edu.ec/interculturalidad/wp-content/uploads/2012/01/Interculturalidad-estado-y-sociedad.pdf>> Acceso 13 de mayo de 2014.
- _____. *Interculturalidad crítica y (de)colonialidad: Ensayos desde Abya Yala*, Quito, Instituto Científico de Culturas Indígenas. Serie Pensamiento Decolonial, 2012.

Professoras de escolas rurais latino-americanas: América Latina em questão

Marilda da Conceição Martins*

Introdução

Este artigo é resultado da tese de doutorado realizada na *Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP)*. Por meio da pesquisa biográfica e de entrevistas com cinco professoras latino-americanas de escolas rurais, analisamos: a) as trajetórias de formação de professoras de escolas rurais do Brasil, México e Bolívia, buscando em suas memórias de vida e formação, compreender de que maneira seus relatos de vida, itinerários formativos se relacionam, diferenciam e se articulam, b) os perfis de formação dessas professoras, visando compreender como estas se tornaram docentes de escolas rurais, quais são suas experiências de trabalho e que situações vivem nessas instituições de ensino, c) quais concepções de escola, docência e formação política são construídas a partir dos seus relatos, d) quais desafios essas professoras enfrentam no contexto de trabalho das escolas rurais, como lidam com eles ao realizarem suas práticas pedagógicas e como isso está relacionado com suas permanências na profissão e na docência rural, e e) como essas professoras na sua experiência de magistério se sentiram chamadas para o trabalho de professora e a partir de que momento elaboraram o seu processo de conhecimento da profissão docente.

As razões que levaram à realização deste estudo estão diretamente ligadas à questões de ordens pessoais e profissionais. Em 2011 realizamos no grupo de pesquisa *Profissão docente: desafios contemporâneos*¹, um levantamento² de teses e dissertações sobre formação de professores de escolas rurais, produzidas nos anos de 2000 a 2011, disponíveis no banco de dados da *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)*. As teses e dissertações encontradas não apresentavam

* Doutora em Educação. Professora da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: liberdade@yaho.com.br

1. Grupo de pesquisa da *Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP)* formado em 2006 e coordenado pela professora Helena Coharik Chamlian.

2. Esse levantamento de dados faz parte do primeiro capítulo da tese *Professoras de escolas rurais: Bolívia, Brasil e México* apresentada na *Universidade de São Paulo (USP)* em março de 2016. Disponível na Biblioteca Digital da USP. Disponível no link: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-21092016-155746/pt-br.php>.

discussões sobre formação de professores de escolas rurais de outros países da América Latina. Essa constatação me fez ampliar a pesquisa de doutorado, que inicialmente focalizava trajetórias de formação de três professoras de escolas rurais do Brasil, especificamente do Maranhão, para a análise de cinco trajetórias de vida e formação de professoras de escolas rurais: três brasileiras, uma boliviana e uma mexicana.

Não se trata, portanto, de um estudo comparativo, buscamos por meio do método biográfico, analisar as trajetórias de formação dessas cinco professoras que embora pertencentes a gerações e territórios diferentes apontam aspectos mais gerais sobre a formação de professores de escolas rurais na América Latina. A pesquisa de campo, neste sentido, foi realizada em 2013. A Bolívia se tornou um dos focos deste estudo devido ao meu trabalho como bolsista da Pós-graduação no *Programa de Formação de Professores da FEUSP* em 2013. O trabalho consistia em mediar com as escolas públicas de São Paulo o estágio curricular de estudantes da FEUSP. Em 2013 tive contato com uma escola-campo de estágio, localizada próximo à Praça da Kantuta, na Região do Pari em São Paulo, em que 15% dos estudantes eram filhos de bolivianos.

Durante duas visitas à Feira Boliviana da Praça da Kantuta, ao conversar com os trabalhadores, percebi que grande parte era formada por imigrantes pertencentes à zona rural da Bolívia. Esta informação somada às recorrentes notícias sobre a exploração³ de bolivianos no Brasil, mais precisamente em São Paulo, suscitou o interesse em conhecer a Bolívia, o espaço rural e, conseqüentemente, os professores dessas escolas. De posse dessas informações realizei a pesquisa de campo em 2013, em uma comunidade rural chamada San Juan Del Chaco, ligada à cidade de Vallegrande, pertencente ao Distrito de Santa Cruz.

O México se tornou parte desta pesquisa em função da expressividade dos seus movimentos campestinos e pela combatividade histórica da população rural. Inicialmente, pretendia conhecer as escolas rurais de Oaxaca e Chiapas, as trajetórias de vida e formação de professores dessas escolas, o que parecia importante para este trabalho pelas recorrentes informações sobre seu projeto de educação, o Movimento Zapatista e seu modelo de comunidade autogestionada. Ir à Chiapas não foi possível devido aos intensos protestos que estavam acontecendo no México em 2013, ano de realização da pesquisa de campo. A professora mexicana entrevistada é moradora de Oaxaca.

No Brasil, a pesquisa de campo foi realizada em uma comunidade quilombola, um assentamento pertencente ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e uma comunidade sem relações com os movimentos sociais. O propósito foi compreender, a partir dessa diversidade geográfica, elementos que pudessem caracterizar a diversidade do meio rural brasileiro. Postas estas questões sobre como esta pesquisa foi sendo desenhada ao longo do curso de doutorado, considero oportuno afirmar

que não houve um percurso linear sobre a escolha das comunidades e das professoras, a pesquisa foi se impondo, os outros dois países (Bolívia e México), por exemplo, foram paulatinamente despertando a curiosidade investigativa da pesquisadora, que na ordem de uma motivação pessoal desejava conhecer outros países da América Latina, os vizinhos, desconhecidos.

A pesquisa, deste modo, colhe³ e atravessa trajetórias de formação de professores de escolas rurais relacionando diferenças e aproximações dessas trajetórias, sem fazer generalizações dos aspectos analisados. As histórias de vida e formação dessas professoras são marcadas por diferentes questões do espaço rural latino-americano, tais como: conflitos agrários, precarização das escolas, latifúndios, entre outras. Mas, por se tratar de uma pesquisa do campo da Pedagogia, ela caminha pelos territórios de construção das identidades de professoras de escolas rurais, pois são nos percursos da vida cotidiana que um sujeito objetiva a si mesmo, forma o seu mundo, construindo, portanto, a unidade fundamental de sua personalidade (Heller, 1972).

Professoras de escolas rurais latino-americanas: considerações

Analisar trajetórias de vida e formação de professoras de escolas rurais latino-americanas requer reflexões acerca da América Latina, da formação de professores, dentre outros elementos. Sobre América Latina é importante afirmar que se trata de uma região do continente americano composta territórios colonizados por países latinos, ou seja, Portugal, Espanha e França. Deste modo, a expressão se refere a países e dependências que possuem como línguas oficiais o português, o espanhol e o francês. São vinte países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela) e duas dependências (Guiana Francesa e Porto Rico).

A discussão sobre formação de professores, educação rural e América Latina pede, neste sentido, um olhar histórico e uma concepção não-essencialista para analisar os diferentes elementos que levaram a formação da identidade latino-americana. Galeano (1979) afirma que embora com muitas especificidades e diferenças, é preciso que se pense na América Latina como um só país, devido as semelhanças sociais entre os diferentes grupos que formam essa Região.

Estudar educação na América Latina requer, portanto, análises de diferentes aspectos, tais como, os econômicos, sociais, agrários que caracterizam essa Região. Sobre formação de professores, escolas rurais e urbanas na região latino-americana é possível afirmar que muitas disputas que têm marcado a área educacional, dentre elas, os imperativos dos países economicamente mais desenvolvidos, Estados Unidos

3. Como diria Bosi (1979, p. 3) em *Memória e Sociedade*, “colhi memórias de velhos”.

e alguns países europeus, que se traduzem em decretos, projetos e leis, cujo objetivo principal é tornar os países latino-americanos seus dependentes financeiros e ideológicos. A seguir, elementos da educação rural latino-americana a partir de cinco entrevistas biográficas com professoras de escolas rurais do Brasil, da Bolívia e do México.

Conclusões e análises

A pesquisa analisa trajetórias de formação de cinco professoras de escolas rurais da Bolívia, Brasil e México. Pretendi por meio da relação dialética que se estabelece entre a dimensão singular-particular-universal implicado no método biográfico compreender a dinâmica em que as professoras foram se apropriando da cultura do magistério e elaborando suas práticas pedagógicas consubstanciadas pelas vivências no meio rural. Considerando esse grupo de professoras e as constatações advindas das análises das entrevistas, proponho que a participação em organizações políticas e movimentos sociais foi relevante para o processo de conhecimento de si e da profissão, bem como para o combate e resistência à pobreza das áreas rurais e, conseqüentemente, para a permanência na docência rural.

Apoiada na máxima de Sartre de que o homem é o universal singular, situo as histórias das professoras nas discussões sobre formação de professores, tanto nas mais gerais quanto nas mais específicas relacionadas ao trabalho nas escolas rurais. A pesquisa se estrutura, deste modo, a partir de cinco categorias de análise: trajetórias de formação profissional (Bolívar, 2002; Nóvoa 1992b), práticas de docência (Gómez, 1995; Ludke, 2001), conhecimento da profissão (Gatti, 2011; Lima 2014), permanência na profissão e na docência rural (Enns *et al*, 2014) e memórias da vida, trabalho e formação (Bosi, 1979).

As principais conclusões desta pesquisa são: a) as trajetórias de formação das professoras participantes desta pesquisa estão imersas na histórica desvalorização do magistério na América Latina, associada aos problemas da violência no espaço escolar, adoecimento dos professores, baixos salários, abandono da profissão, entre outros, b) o cenário teórico demonstra, ainda, que a discussão sobre a necessidade de formação de professores para as escolas rurais fundamentada na valorização da cultura camponesa alcançou, nos últimos anos, maior visibilidade na América Latina. Isso se deve às reivindicações dos movimentos camponeses contra os discursos políticos, por muito tempo, hegemônicos, de que “gente da roça não precisa de estudos. Isso é coisa de gente da cidade” (Leite, 2002, p.14), c) nas condições e particularidades do campo apresentadas nas falas das professoras há fome, pobreza, exploração, migração de trabalhadores rurais para os centros urbanos, latifúndios, conflitos agrários e segregações.

Essas questões são refletidas no panorama educacional que se materializam na ausência de escolas, precariedades dos prédios escolares, desassistência das instituições escolares por parte do governo, se traduzindo em falta de merenda, materiais didáticos, transportes públicos e baixos salários dos professores, d) as histórias de vida e trabalho das cinco professoras entrevistadas embora localizadas em gerações e territórios diferenciados se inter cruzam em muitos pontos. São três gerações de mulheres, professoras de escolas rurais, cinco professoras com idades entre 25 e 72 anos, todas pertencentes à classe popular e que por esse motivo tiveram dificuldades para se profissionalizarem. Todas pertencem a organizações ou movimentos sociais, o que favoreceu suas permanências na docência rural (pelo enfrentamento da pobreza neste meio) e por auxiliar na compreensão de suas histórias de vida e seus trabalhos, e) as professoras se encontram em etapas diferentes da vida e da profissão: uma professora iniciante, uma professora com vinte anos de trabalho, outra com trinta anos e duas professoras aposentadas, f) quatro professoras possuem origem rural, migraram para estudar (algumas delas moraram em casas de outras famílias, diferentes das suas), foram exceções em suas famílias ou pioneiras em fazer um curso técnico ou superior.

Da crise com a profissão, apresentada pela professora iniciante, pela dúvida sobre a possibilidade de se especializar na carreira docente ou mudar de profissão à consciência de dever cumprido e orgulho do reconhecimento pelo trabalho realizado, manifesto pelas professoras aposentadas. As quatro professoras em questão foram alfabetizadas em escolas rurais e todas elas iniciaram a carreira de professoras em escolas campesinas, g) a maioria das professoras iniciou a profissão como leigas e foi se profissionalizando ao longo do exercício da carreira. Nenhuma professora teve experiência de trabalho em escolas urbanas, embora duas delas tenham manifestado interesse em ter esse tipo de experiência, h) duas entrevistadas receberam formação para a docência rural, uma através da participação em movimento social camponês (MST) e a outra através de uma instituição de formação própria para a formação de professores de escolas rurais (Escola Normal Rural do México), i) é na exceção apresentada pela professora mais jovem que se permite constatar que a América Latina tem ampliado o acesso à educação escolar.

Nesses itinerários formativos estão, também, as formações contínuas recebidas pelas professoras, ocorridas tanto em instituições oficiais de formação (por exemplo a escola, mencionada como espaço formativo e de intercâmbio de experiências), como em organizações e movimentos sociais. As formações lhe permitiram, portanto, reflexões pedagógicas e políticas sobre o trabalho educacional, j) sobre as conceituações pedagógicas, foi possível verificar que, embora, o magistério não tenha sido a primeira opção profissional das professoras, ao longo do exercício de suas práticas, a maioria delas, elaborou um processo de consciência e aceitação de seus trabalhos, vinculados aos investimentos de ordens financeiras, sentimentais e de tempo.

Neste sentido, l) no que se refere à permanência na profissão e na docência rural diferentes aspectos podem ser mencionados, dentre eles, o financeiro (uma vez que as professoras tem participação ativa na renda da família), a militância em organizações políticas, movimentos sociais e grupos socialmente engajados, a cultura escolar, a afeição aos alunos e a possibilidade de realização de um trabalho transformador da realidade dos estudantes, permitindo a construção de uma espécie de altruísmo pedagógico.

Nos relatos das educadoras são destacados elementos que sinalizam para a construção de indicadores para a permanência na docência rural, destacando elementos como valorização da profissão, aumento salarial, melhores condições de trabalho, dentre outros, m) o momento geracional das professoras, suas apostas de vida e trabalho são caracterizados por diferentes aspirações: projetos de participação em cursos de especialização, mudanças de profissão, de cidade e de função na área educacional, dedicação à família, filhos e netos, expectativas de viagens, dedicação a atividades artísticas, permanência nas comunidades rurais e em organizações sociais como forma de interação e enfrentamento da solidão, dentre outras questões, n) a pesquisa sinaliza questões amplas e, embora, se tornem mais complexas a partir da questão lugar (país, cidade, região) de origem das professoras, se aproximam pela identidade das educadoras de escolas rurais forjadas em tensões com o espaço rural, principalmente por parte daquelas que não moram nas comunidades rurais e pelas resistências das professoras sobre as tentativas governamentais de urbanização do professor de escola rural, m) nos três países há projetos de formação de professores para as escolas do campo, embora estes necessitem se tornar mais abrangentes, de modo, que se tornem políticas públicas consistentes.

No México, a Escola Normal Rural é o lugar que cumpre a função de instituição formadora de professores de escolas rurais. Entretanto, o número de professores formados não é suficiente para atender a demanda das escolas rurais mexicanas, sendo, portanto, necessárias: a valorização, estruturação e ampliação das escolas normais rurais do México. Na Bolívia, o Programa de Formação de Professores Interinos é o que tem formado professores especificamente para as áreas rurais. No Brasil, as universidades em parceria com os movimentos sociais camponeses têm elaborado cursos de formação de professores para as peculiaridades das áreas camponesas e o) por fim, constatou-se, portanto, que embora sendo países localizados na América Latina e com muitos pontos de intersecção, cada um deles possui um campo diversificado, por suas questões sociais, econômicas e culturais, o que permite constatar que uma pesquisa mais interessada no projeto educativo de cada uma dessas comunidades poderia verificar as similaridades e diferenças de objetivos que a educação escolar assume nesses diferentes contextos geográficos. Neste sentido, em termos de unidade latino-americana conclui-se que o problema dos camponeses (em suas

diferentes formações étnicas) é o problema da terra, ou da falta dela, que exclui trabalhadores dos direitos básicos de vida: trabalho, moradia e educação.

Por fim, a análise da educação rural nesses três países, tendo por base, as trajetórias de vida e formação das educadoras, não pretendeu constatações particulares isoladas e nem universalistas totalizadoras. Constatou-se, portanto, que embora sendo países localizados na América Latina e com muitos pontos de intersecção, cada um deles possui um campo diversificado, por suas questões sociais, econômicas e culturais, o que permite constatar que uma pesquisa mais interessada no projeto educativo de cada uma dessas comunidades poderia verificar as similaridades e diferenças de objetivos que a educação escolar assume nesses diferentes contextos geográficos. Neste sentido, em termos de unidade latino-americana conclui-se que o problema dos camponeses (em suas diferentes formações étnicas) é também o problema da terra, ou da falta dela, que exclui trabalhadores dos direitos básicos de vida: trabalho, moradia e educação.

Sobre propostas para a educação rural nos referidos países

Os países tratados neste estudo são caracterizados por problemas educacionais que afetam tanto os espaços urbanos quanto os rurais, entretanto, no meio rural há questões específicas e são sobre elas que estas propostas se referem: a) Construção de escolas nas áreas rurais, tendo como parâmetro conversas com as comunidades rurais, partindo de suas necessidades; b) Estruturação das escolas existentes nas comunidades; c) Elaboração de livros didáticos voltados às questões rurais; d) Construção de propostas pedagógicas com base em princípios de sustentabilidade; e) Criação e ampliação de cursos voltados para a formação de professores; d) Transportes públicos de qualidade para as áreas rurais; e) Política de valorização salarial para os professores; f) Proposta de formação de professores que respeite às variedades linguísticas encontradas nas áreas rurais latino-americanas; g) Valorização do meio rural como lugar habitado por pessoas que possuam cultura e história; h) Melhores condições de trabalho; i) Apoio da comunidade aos professores; j) Cursos de formação inicial e continuada para os professores das escolas rurais, tendo em vista a valorização da especificidade camponesa; l) Alojamento de qualidade para os professores que não são moradores das comunidades rurais; m) Criação de uma instituição para a formação de professores de escolas rurais; n) Realização nas escolas de um projeto político educativo com valorização da cultura, da história das comunidades rurais e dos trabalhos realizados por seus moradores; o) Debates com as comunidades rurais e professores no processo de elaboração das leis educacionais; p) Permanência das *plazas* de trabalho dos professores mexicanos e revisão da lei de avaliação do México, mencionada neste trabalho; q) Criação de programas por parte do governo boliviano que ensine aos professores as línguas originárias das comunidades indígenas; r) Respeito dos professores de escolas rurais, suas histórias e vida, entre outras.

Tratam-se de propostas que apontam para a valorização dos professores, da educação e dos sujeitos que habitam o campo. Esta pesquisa, deste modo, tratou de construir e analisar um mapeamento de diferentes experiências de professoras(es) de escolas rurais latino-americanas. A partir dele, são explicitadas as condições da formação de professores e dos sistemas de ensino dos meios rurais nos três países em questão. Pelo método biográfico, percorremos histórias e memórias das professoras sobre seus processos de construção da profissão docente. Pelas histórias pessoais das professoras, na formação de suas identidades docentes, nos aproximamos da história da formação docente no México, na Bolívia e no Brasil, assim como das condições de trabalho e de vida no meio rural latino-americano.

As professoras, portanto, possuem uma consciência sobre a relevância social da escola e do papel transformador da educação escolar. Outro aspecto advindo dessa pesquisa diz respeito às condições sociais e existenciais relacionadas ao ser mulher e professora na América Latina. Ao lutarem por suas escolarizações e por um processo de profissionalização, as educadoras explicitam as dificuldades e os preconceitos que tiveram que enfrentar para romper com a lógica hegemônica machista de que às mulheres cabe o espaço privado do lar e da maternidade em detrimento do trabalho em espaços públicos. Embora ter atingido a esfera do trabalho no espaço público não seja garantia plena de liberdade feminina, essas profissionais, por meio de suas histórias de vida e de trabalho, demonstram que o acesso à educação institucionalizada as permitiu atuar politicamente no processo de transformação de suas vidas e, consequentemente, da realidade camponesa. À guisa de conclusão, essa pesquisa apresenta análises realizadas por professoras, a partir de suas experiências e formações acadêmicas, sobre a educação no meio rural latino-americano.

Referências

- BOSI, Ecléa. *Memória e sociedade: lembranças de velhos*. 2ª ed., São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.
- CHAMLIAN, Helena Coharik. Métodos autobiográficos e prática de formação de adultos: apontamentos e balanços sobre práticas realizadas. In: PASSEGGI, M. da C.; BARBOSA, T. M. N. (Org). *Narrativas de Formação e saberes autobiográficos*. 1a. edição. São Paulo: Paulus, 2008.
- DELORY-MOMBERGER, Christine. Abordagens metodológicas na pesquisa biográfica. In: *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 17, nº 51, p. 523-740, set./dez. 2012.

- GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. 8ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- GATTI, Bernadete Angelina. A. Licenciaturas: características institucionais e formação profissional. In: PINHO, S. Z. (Org.) *Formação de educadores: dilemas contemporâneos*. 1ª ed., São Paulo: EdUnesp, 2011.
- GÓMEZ, Angel Pérez. Formar professores como profissionais reflexivos. In: NÓVOA, A. (Coord.). *Os professores e a sua profissão*. 1ª ed., Lisboa: Dom Quixote, 1995.
- HELLER, Agnes. *O cotidiano e a história*. 1ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 1972.
- IMBERNÓN, Francisco. *Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza*. 1ª ed., São Paulo: Cortez, 2010.
- JESUS, Sônia. Meire Santos Azevedo. A educação do campo nas áreas de reforma agrária e suas contribuições para a definição de bases para uma política pública no estado de Sergipe. In: *Encontro de pesquisa educacional do norte e nordeste*, 18; 2007, Maceió. Anais...Maceió: Ed UFAL, 2007.
- LEITE, Sérgio Celani. *Escola Rural: urbanização e políticas educacionais*. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- LIMA, Mary Grace e Silva. Desenvolvimento profissional do docente iniciante egresso do curso de Pedagogia: necessidades e perspectivas do tornar-se professor. 2014. 172p. *Tese* (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica (PUC/SP). São Paulo, setembro de 2014.
- LUDKE, Menga. O professor, seu saber e sua pesquisa. *Educação & Sociedade*, ano XXII, nº 74, abr. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v22n74/a06v2274.pdf>> Acesso em: ago.2015.
- TOMÁS, Roser Boix. La escuela rural en Cataluña: problemáticas, propuestas y retos de futuro. In: *Aula Abierta*, v. 35, nº 1-2, 2007. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2780960>> Acesso em: mar.2015.

Carleton Washburne e o departamento de Estado dos EUA: a educação latino-americana em meio à política de boa vizinhança

Rafaela Silva Rabelo*

Introdução

Em 1942, Carleton Washburne realizou viagem de estudos pela América do Sul. Por ocasião da viagem, ele ocupava a presidência da *Progressive Education Association* (PEA). Durante a missão, intermediou a criação de seções da *New Education Fellowship* (NEF)¹ nos países que visitou na qualidade de representante daquela associação. Todavia, a viagem de estudos não era um projeto nem da PEA nem da NEF, consistindo em missão comissionada pelo Departamento de Estado dos EUA.

O presente trabalho tem como objetivo identificar as conexões entre o Departamento de Estado, a *Progressive Education Association* (PEA) e os projetos vinculados à educação nos países latino-americanos, partindo da viagem de Carleton Washburne como fio condutor. Entre as fontes analisadas estão correspondências e relatórios da PEA, sob a guarda do arquivo da Universidade de Illinois, e relatórios do Departamento de Estado, sob a guarda dos Arquivos Nacionais dos EUA. São mobilizadas as noções de circulação internacional (de sujeitos/ideias) e *networks*, explorando o jogo de escalas na constituição de uma história conectada.

O texto é dividido em três partes. Em um primeiro momento, exploro os aspectos teórico-metodológicos, reconstituindo a trajetória da pesquisa, traçando um panorama da *New Education Fellowship* e da *Progressive Education Association* e de fontes e conceitos mobilizados. Na segunda parte, discuto a viagem de Washburne à América do Sul, identificando conexões do Departamento de Estado com a *Progressive Education Association* e levantando alguns aspectos de como a política de boa vizinhança se insinua nas questões da educação latino-americana. Na terceira e última parte, destaco algumas conclusões preliminares e encaminhamentos da pesquisa.

* Doutora em Educação - FEUSP. E-mail: rafaelarabelo@usp.br

1. Em francês, a *New Education Fellowship* (NEF) ficou conhecida como *Ligue Internationale pour l'Éducation Nouvelle* (LIEN).

Aproximações teórico-metodológicas

A discussão apresentada no presente trabalho traz resultados parciais de pesquisa vinculada ao projeto “Perscrutando o papel da *Progressive Education Association* na circulação da *New Education Fellowship* no Brasil (1920-1940)”². Trata-se de pesquisa de pós-doutorado, no campo da História da Educação, iniciada em 2016. A pesquisa de pós-doutorado, por sua vez, é um desdobramento de pesquisa coordenada pela prof.^a Dr.^a Diana Vidal vinculada ao projeto “Educação transnacional: (des)conexões entre Brasil e a *New Education Fellowship* (1920-1948)”³.

Nos projetos supracitados, o foco é a *New Education Fellowship* (NEF) e suas conexões com o Brasil. A NEF foi uma organização internacional fundada em 1921 durante um congresso de educação na França. Posteriormente, estabeleceu-se um escritório internacional em Londres. Enquanto organização de natureza internacional, a NEF implementava diferentes estratégias para ampliar as suas redes, tais como publicação de revistas associadas em diferentes idiomas, congressos regionais e internacionais, e a criação de grupos e seções em diferentes países (Brehony, 2004; Braster; Andres, 2018; Vidal; Rabelo, 2019).

A *Progressiva Education Association* (PEA) foi uma organização dos EUA fundada em 1919. A proximidade nas datas de criação da NEF e da PEA, a convergência de várias pautas voltadas à Educação Nova e membros em comum fizeram com que, desde de cedo, as duas organizações se aproximassem. Representantes da PEA nos congressos internacionais da NEF eram frequentes desde os anos 1920. Todavia, a aproximação entre as entidades também era permeada por atritos, em grande medida briga por protagonismo e divergências sobre a articulação das duas associações. Finalmente, em 1932, a PEA se tornou a seção da NEF nos EUA (Brehony, 2004; Vidal; Rabelo, 2019).

A primeira seção latino-americana da NEF foi criada na Argentina em 1928. Outras seções e grupos foram criados nos anos seguintes, incluindo países como Equador, Peru, Uruguai, Bolívia, Colômbia e Chile. No entanto, a primeira seção brasileira da NEF apenas foi criada em 1942, por intermédio de Carleton Washburne, durante a viagem que realizou à América do Sul (Rabelo; Vidal, 2019). Para compreender a criação da seção brasileira apenas em 1942, investigar a viagem de Washburne foi um ponto fulcral⁴. Essa abordagem culminou em outra descoberta: que, oficialmente, a viagem não tinha vinculação com a PEA ou a NEF, mas sim com o Departamento de Estado.

2. Processo FAPESP nº 2016/07024-0. Disponível em: <https://bv.fapesp.br/pt/bolsas/167975/perscrutando-o-papel-da-progressive-education-association-na-circulacao-da-new-education-fellowship/>

3. Processo FAPESP 2015/06456-1. Disponível em: <https://bv.fapesp.br/pt/auxilios/89882/educacao-transnacional-des-conexoes-entre-brasil-e-a-new-education-fellowship-1920-1948/>

4. Uma discussão inicial sobre a criação da seção brasileira da *New Education Fellowship* foi apresentada em Rabelo e Vidal (2018). Uma análise mais detalhada sobre a criação da seção e os primeiros contatos de educadores brasileiros com a NEF que remetem aos anos 1920 é apresentada em Rabelo e Vidal (2019).

A figura de Washburne foi fundamental para, primeiro, explorar a relação do Departamento de Estado com a PEA e, indiretamente, com a NEF e, segundo, identificar iniciativas do Departamento de Estado vinculadas à educação latino-americana em meio à política de boa vizinhança. Para compreender a constituição dessa trama foi importante lançar mão das noções de circulação internacional de sujeitos e das *networks* (Fuchs, 2007). A dificuldade de localizar documentos oficiais relacionados à viagem, principalmente relatórios e correspondência trocada com o Departamento de Estado, levou a investir nos vestígios deixados, tais como menções em diferentes publicações de Washburne, cobertura pela imprensa, correspondência de terceiros citando a viagem, etc. Portanto, partindo dos rastros deixados, buscou-se reconstituir a viagem e compreender o seu objetivo, a partir do que Carlo Ginzburg caracteriza como uma pesquisa a partir dos indícios, que se ocupa em analisar os pormenores. Nesse sentido, partindo de um indivíduo – Carleton Washburne – e acompanhando seu itinerário de viagem e reconstruindo suas redes, busco chegar a uma hipótese geral.

Vários são os acervos e fontes que têm sido mobilizados com esse intuito. Vinculada ao Departamento de Estado, cabe destacar a documentação do *Office of Inter-American Affairs*⁵ (National Archives – College Park; Rockefeller Archive Center) e da *Division of Cultural Relations* (University of Arkansas). Relacionada à PEA e à viagem de Washburne está a coleção da PEA (University of Illinois). No presente trabalho trato de forma ainda inicial e panorâmica a análise dessas fontes.

A viagem de Carleton Washburne à América do Sul e o Departamento de Estado

Entre abril e setembro de 1942, Carleton Washburne empreendeu viagem de estudo pela América do Sul, incluindo em seu itinerário Colômbia, Equador, Chile, Paraguai e Brasil. Segundo relatórios da NEF, Washburne intermediou, durante a viagem, a criação de seções nos países visitados (Rabelo; Vidal, 2019).

Apesar dos relatórios da NEF informarem a intermediação de Washburne na criação das seções, não trazem maiores detalhes sobre a viagem. São nos vestígios deixados que é dado a saber que a missão de estudo foi comissionada pela *Division of Cultural Relations* do Departamento de Estado dos EUA, e tinha como proposta estudar os objetivos e problemas da educação elementar e secundária nos países sul-americanos. Da viagem, ao que tudo indica, apenas foram publicados três artigos com uma visão

5. O nome do Office se alterou ao longo dos anos. Em agosto de 1940, quando foi criado por Roosevelt, se chamava *Office for the Coordination of Commercial and Cultural Relation between the Americas*. Em 1941, passou a *Office of the Coordinator of Inter-American Affairs*. Em 1944, *Office of Inter-American Affairs*. Em 1946, durante a gestão de Harry Truman, foi extinto (Tota, 2000). No presente trabalho, por uma questão de padronização, adoto *Office of Inter-American Affairs*, ou simplesmente *Office*.

geral da educação sul-americana, mas sem trazer detalhes sobre o itinerário. Rápidas menções são encontradas em outros escritos do educador norte-americano (Cf. Washburne, 1952; 1971).

Carleton Wolsey Washburne (1889-1968) foi um educador dos Estados Unidos reconhecido internacionalmente, projeção que ganhou principalmente pelo conjunto de experiências educacionais que desenvolveu em Winnetka, Illinois, enquanto ocupava o cargo de superintendente de escolas, e que ficou conhecido como Plano Winnetka (Washburne; Marland, 1963; Graham, 1971). A escolha de seu nome para uma missão de estudo internacional não causa surpresa em vista de sua ampla rede de contatos. O que provoca estranhamento é a pouca publicidade que a viagem ganhou durante e após retornar da América do Sul. Além disso, por que seu nome foi escolhido especificamente para a missão na América do Sul, região que nunca havia visitado? E por que em 1942?

A data da viagem pode estar relacionada com outro evento. Em 1941, a conferência internacional da NEF ocorreu em Ann Arbor, Michigan. Com a guerra em curso, houve pouca participação de educadores europeus. Por outro lado, a presença de delegados latino-americanos foi marcante, principalmente se comparada aos congressos internacionais anteriores da NEF. Uma hipótese é que a realização da conferência em Michigan, em 1941, com ampla participação de representantes latino-americanos, tenha se mostrado um momento favorável para Washburne estabelecer contatos que facilitariam a viagem no ano seguinte (Rabelo; Vidal, 2019).

O congresso em Ann Arbor contou com financiamento do *Office of Inter-American Affairs*, coordenado por Nelson Rockefeller, o que por si só já sinaliza a relevância da participação dos países latino-americanos no certame. Para além do financiamento do *Office*, o livreto com a programação do evento também chama atenção. Começando pela capa em azul, com o desenho do globo terrestre, metade branco e metade azul, representando o dia e a noite em decorrência da rotação da Terra. A parte do globo visível na capa engloba todo o continente americano, e a parte em que é dia engloba quase toda a América, o que parece querer mostrar o hemisfério ocidental como fonte de luz, de esclarecimento, em tempos sombrios da guerra. O tema do congresso naquele ano foi “Education in a world of nations”.

O livreto conta com três textos introdutórios. O primeiro, intitulado “For a new education” (uma página e meia), escrito por John Dewey, que era o presidente honorário da PEA. O segundo texto, escrito por Nelson Rockefeller, “For new Americas” (duas páginas). O terceiro e último texto de apresentação antes da programação é de Harold Rugg, “The New Education Fellowship. The Progressive Education Association” (uma página). Dos três textos que antecedem a programação, o de Nelson se destaca tanto por veicular o texto de um representante governamental quanto pelo teor ideológico.

Analisando o conteúdo da programação do congresso é possível identificar o anúncio da participação de vários ministros da educação além de educadores de diferentes países latino-americanos. Mas que relação é possível estabelecer entre o congresso em Ann Arbor e o interesse do Departamento de Estado, representado pelo *Office* de Rockefeller? Esse interesse ganha sentido se analisarmos essas conexões à luz da política de boa vizinhança, uma política de aproximação dos países latino-americanos por meios diplomáticos com vistas a colaboração econômica e militar, e visando a liderança dos EUA no hemisfério ocidental, implementada durante o governo de Franklin Roosevelt, presidente dos EUA entre 1933 e 1945⁶. Segundo esclarece Tota (2000), a política de boa vizinhança já havia sido pensada antes, e remete à gestão de Herbert Hoover. O termo “good neighbor”, usado por Hoover em um discurso durante viagem pela América Latina, foi posteriormente incorporado por Roosevelt.

Portanto, a presença marcante de autoridades políticas bem como educadores de vários países latino-americanos na conferência em Ann Arbor se mostrava uma oportunidade promissora de estabelecer novos contatos, estreitar laços e reforçar o discurso da política de boa vizinhança, o que explicaria o envolvimento do *Office*. Nessa ótica, o texto de duas páginas de Rockefeller, publicado no programa do congresso, ganha outra dimensão. No referido texto, Nelson afirma que naquela “guerra de muitas frentes, nós das Américas percebemos uma ameaça em comum à nossa herança”⁷ (Rockefeller, 1941). Ele enfatiza que, em face do perigo, as repúblicas americanas deveriam se unir, e esse processo deveria incluir as instituições educacionais e pesquisadores. Finalizando o texto, ele acrescenta que o congresso da NEF “oferece uma forma pela qual nós podemos construir a democracia em nosso hemisfério ocidental”⁸ (Rockefeller, 1941).

Por volta da mesma época do congresso em Ann Arbor, o *Office* financiou um projeto sobre as relações latino-americanas sob a responsabilidade da PEA. Segundo levantamentos realizados por Graham (1967) sobre os comitês criados pela PEA para desenvolver estudos específicos, o *Committee on Latin American Relation* esteve ativo entre 1941 e 1943. Apesar de documentos sobre o trabalho desse comitê não terem sido localizados até o momento, a coleção da PEA traz prestações de contas vinculadas a tal projeto além de correspondência trocada com o *Office* fazendo referência à prorrogação por mais um ano, ou seja, o projeto teria se estendido até 1944.

Como explicar o papel da educação no âmbito da política de boa vizinhança? Nos estudos que Tota (2000; 2014) desenvolve especificamente sobre a atuação do *Office* no Brasil, é possível identificar várias conclusões a que o autor chega e que podem

6. Sobre a política de boa vizinhança, conferir verbete em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/RelacoesInternacionais/BoaVizinhanca>. Acesso em 7 jun. 2019.

7. No original: *war of many fronts, we of the Americas have come to see a common threat to our heritage*.

8. No original: *offer one means by which we can build democracy in our Western Hemisphere*.

ser aplicadas a outras divisões do Departamento de Estado. Nesse sentido, o investimento na educação seria uma forma de fortalecer a democracia, um povo analfabeto não seria capaz de compreender o funcionamento de um governo democrático. “A democracia seria impossível num país em que mais da metade da população não soubesse ler e escrever” (Tota, 2014, pos 1813). No âmbito da guerra, o conflito armado não era a única forma de se ganhar. “A cultura, a propaganda e os meios de comunicação, indissociáveis, eram armas tão poderosas quanto os caças, os bombardeios, os porta-aviões, submarinos, canhões, granadas. Eram armas para derrotar inimigos, assim como para ganhar e manter amigos” (Tota, 2014, pos 1813).

Entre o congresso em Ann Arbor, Michigan e a viagem de Washburne à América do Sul ocorreu o ataque a Pearl Harbor em dezembro de 1941, levando os EUA a entrarem na guerra. Apesar de não estar diretamente relacionado, parece haver uma conjunção de fatores que favorece a viagem à América do Sul sob os auspícios do Departamento de Estado em 1942. Ou seja, quando o congresso foi realizado em 1941 em Michigan, havia um ambiente favorável para incentivar a participação de delegados latino-americanos e estreitar laços em face da política de boa vizinhança. O contexto internacional e a adesão dos EUA à guerra no final daquele ano apenas intensificaram o interesse pelos vizinhos latino-americanos.

Por ocasião do congresso em Michigan e da interlocução com diferentes educadores sul-americanos, é provável que Washburne já começasse a delinear o seu itinerário de viagem para o ano seguinte. Mas dessa vez não foi o *Office* a financiar a viagem do educador norte-americano, mas a *Division of Cultural Relations*, também vinculada ao Departamento de Estado. Durante sua estada no Brasil, Washburne cumpriu uma agenda de visitas a instituições escolares, palestras, encontros com autoridades e educadores em pelo menos cinco estados brasileiros (Rabelo; Vidal, 2019).

Dentre os resultados preliminares, é possível identificar a constituição de redes compostas tanto por figuras políticas quanto por educadores nos países visitados por Washburne, redes essas que haviam começado a se constituir durante o congresso em Michigan, conforme é possível verificar nos relatórios da NEF analisados por Rabelo e Vidal (2019) e em publicações da imprensa dos EUA, como o periódico *Winnetka Talk* (Winnetka..., 1942). Neste último há referências ao apoio prestado pelas embaixadas norte-americanas situadas nos países visitados.

A Hemeroteca Digital da Fundação Biblioteca Nacional possibilita mapear, pelo menos, alguns dos contatos de Washburne em sua passagem pelo Brasil. A imprensa noticia que o educador visitou estabelecimentos de ensino no Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Bahia e Belém do Pará. No Rio de Janeiro esteve em constante contato com o INEP. Dentre as autoridades mencionadas na imprensa constam o Secretário de Educação do Rio de Janeiro, Rui Buarque, o Secretário de Educação e Cultura do Distrito Federal, Coronel Jonas Correia e o Secretário da Educação de

Minas Gerais, Christiano Machado (*A Manhã*, 12 set. 1942, p. 6 e 9; *O Estado de São Paulo*, 28 ago. 1942, p. 2; *Diário Carioca*, 13 ago. 1942, p. 2, *A Manhã*, 28 ago. 1942, p. 10). Não foram localizados detalhes sobre a passagem pela Bahia ou Pará nos jornais disponíveis na Hemeroteca Digital, no entanto, segundo Silva (2018), em sua passagem pela Bahia, Washburne teria visitado a Secretaria de Educação na companhia de Isaias Alves.

Para além dos estudos sobre a educação primária e secundária nos países visitados, teria Washburne desempenhado alguma missão diplomática? Se considerarmos o estudo desenvolvido por Freire Junior e Silva (2014), que exploram a dimensão diplomática de missões supostamente apenas científicas, esta é uma hipótese plausível. Segundo Tota (2000) em relação ao *Office*, as denominadas missões culturais abarcavam diferentes áreas.

De modo geral, a documentação sobre essas pesquisas incluía em seu título a expressão ‘relações culturais’, denominação ampla o suficiente para obrigar o intercâmbio de professores universitários, elaborados sistemas de informação e todos os ramos da comunicação de massa (Tota, 2000, pos 827-836).

Apesar de Tota (2000) se referir especificamente ao *Office*, sua análise pode ser estendida ao Departamento de Estado de uma forma geral, especialmente à *Division of Cultural Relations* que carregava, em seu próprio nome, o termo elástico referido pelo autor.

Algumas considerações

Dentre as conclusões com base nas análises empreendidas até o momento é possível, a partir da figura de Washburne, traçar conexões que ligam o Departamento de Estado e a PEA. Nessa trama, foi identificada a participação do *Office of Inter-American Affairs* no Congresso da *New Education Fellowship* em 1941 e no financiamento de projeto voltado à educação latino-americana. Também foram identificadas conexões com a *Division of Cultural Relations* financiando projetos na PEA ou de membros da associação, como de Washburne.

A documentação vinculada ao Departamento de Estado segue em análise, buscando, a partir dos vestígios que a viagem de Washburne deixou, compreender o interesse que o Departamento, em suas diferentes divisões, demonstrava pela educação latino-americana. Em grande medida, para além da viagem de Washburne, são os documentos relativos a projetos realizados no mesmo período pelo *Office* e pela *Division*, e que guardam alguma conexão com a educação, que têm auxiliado na compreensão dessa trama⁹. Afinal, com que objetivo o Departamento de Estado promovia estudos sobre

9. Adoto uma aproximação semelhante ao de Sobe (2009) e os “companheiros de prateleira”, em que o autor analisa a presença de livros que fazem parte de um mesmo contexto para compreender a circulação de determinados autores e obras.

a educação latino-americana e desenvolvia projetos de cunho educacional nos países vizinhos a ponto de envolver organizações educacionais dos EUA como a PEA? Como relacionar esse interesse especificamente com o contexto de guerra?

Entre as hipóteses que têm ganhado mais força à medida que as análises avançam, parece haver uma preocupação com a formação de mão de obra vinculada diretamente aos interesses econômicos. O uso de termos como “recursos naturais” e “potencial humano” são repetidos em diferentes documentos do *Office* e da *Division*, e mesmo nos escritos de Washburne. É possível apreender nos documentos a ideia que o “potencial humano”, visto como abundante nos países latino-americanos, precisava de formação adequada, em grande medida vinculada às escolas vocacionais.

Para além da dimensão econômica, há também uma dimensão ideológica, de estreitar laços de colaboração com os países latino-americanos, e para isso era fundamental que a imagem dos EUA e a sua cultura fossem aceitas. No campo ideológico, além de inculcar os valores norte-americanos, também havia a preocupação de se afastar o perigo nazifascista. O fato de, no ano seguinte à viagem à América do Sul, Washburne ter sido enviado à Itália para realizar a reforma da educação, incluindo entre as medidas implementadas a revisão dos livros didáticos para excluir qualquer referência fascista, reforça a hipótese da dimensão ideológica da viagem anterior.

Referências

- BRASTER, S.; ANDRES, M. M. P. La escuela nueva en imágenes: fotografía y propaganda en *The New Era* (1920-1939). *Historia y Memoria de la Educación*, v. 8, p. 97-145, 2018. Disponível em: <http://revistas.uned.es/index.php/HMe/article/view/21310> Acesso em 7 jun. 2019.
- BREHONY, K. J. A new education for a new era: the contribution of the conferences of the New Education Fellowship to the disciplinary field of education 1921-1938. In: *Paedagogica Historica*, v. 40, n. 5-6, p. 733-755, 2004.
- FREIRE JUNIOR, O.; SILVA, I. Diplomacia e ciência no contexto da Segunda Guerra Mundial: a viagem de Arthur Compton ao Brasil em 1941. In: *Revista Brasileira de História*, v. 34, nº 67, p. 181-201, 2014.
- FUCHS, E. Networks and the History of Education. In: *Paedagogica Historica*, v. 43, nº 2, p. 185-197, 2007.
- GRAHAM, P. A. Carleton Wolsey Washburne: a biographical essay. In: *Teachers College Record*, v. 72, nº 6, p. 487-494, 1971.

RABELO, R. S.; VIDAL, D. G. A seção brasileira da New Education Fellowship: explorando o cenário de sua criação. *XIII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación*, Montevideo, Uruguai, 28 fev. 3 mar., 2018. Resumo disponível em: http://www.sitioftp.com/EventosOPC/programa/resumenes/EJE2/eje2_352.pdf Acesso em 7 jun. 2019.

_____. A seção brasileira da New Education Fellowship: (des)encontros e (des)conexões. In: VIDAL, D. G.; RABELO, R. S. (org.). *Movimento internacional da Educação Nova*. Minas Gerais: Fino Traço, 2019 (no prelo).

SILVA, R. O. A imprensa baiana e o americanismo na guerra contra o eixo (1942-1945). 306f. *Tese* (Doutorado em História) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

SOBE, N. W. Entrelaçamentos e troca cultural na história da educação: mobilizando John Dewey no período entre guerras. In: *Revista Brasileira de História da Educação*, nº 21, p. 13-38, set./dez., 2009.

TOTA, A. P. *O imperialismo sedutor: a americanização do Brasil na época da segunda guerra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. (E-book).

_____. *O amigo americano: Nelson Rockefeller e o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. (E-book).

VIDAL, D. G.; RABELO, R. S. A criação de Institutos de Educação no Brasil como parte de uma história conectada da formação de professores. In: *Cadernos de História da Educação*, v. 18, nº 1, 2019. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/che/article/view/47659> Acesso em 7 jun. 2019.

WASHBURNE, C. W. An autobiographical sketch. *Teachers College Record*, v. 72, nº 6, p. 457-494, 1971.

_____. *What is progressive education?* New York: The John Day Company, 1952.

WASHBURNE, C. W.; MARLAND, S. P. *Winnetka: the history and significance of an educational experiment*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1963.

Fontes

ELOGIOSOS conceitos sobre a educação primária em Minas, *A Manhã*, Rio de Janeiro, 12 set. 1942, p. 6 e 9. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/116408/17081?pesq=washburne> Acesso em 7 jun. 2019.

VISITA de educador norte-americano, *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 28 ago. 1942, p. 2. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19420828-22384-nac-0002-999-2-not/busca/Washburne>. Acesso em 7 jun. 2019.

Rafaela Silva Rabelo

NITERÓI recebe a visita de um grande educador americano, *Diário Carioca*, Rio de Janeiro, 13 ago. 1942, p. 2. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/093092_03/11111?pesq=washburne Acesso em 7 jun. 2019.

EM visita aos meios educacionais do país, ilustre educador norteamericano, *A Manhã*, Rio de Janeiro, 28 ago. 1942, p. 10. Disponível em: <http://memoria.bn.br/DocReader/116408/16921?pesq=washburne> Acesso em 7 jun. 2019.

ROCKEFELLER, N. A. For New Americas. In: *New Education Fellowship, Eight International Conference Program*, Ann Arbor, Michigan, p. 4-5, 1941.

WINNETKA educator will study S. A. school aims. *Winnetka Talk*, v. 31, nº 7, 23 abr. 1942. Winnetka Historical Society Archive.

Educando contra tiranos: a maturidade psicológica como governo de si no pensamento de Agustín Álvarez

Ricardo Gustavo Garcia de Mello*

Educação como processo civilizatório de introjeção do Ser Social

Um dos pais fundadores da sociologia, Émile Durkheim (1858-1917), na obra *As Regras do método sociológico* (1895), demonstra que a *conditio sine qua non* de qualquer sociedade é a existência de um conjunto de ideias, opiniões, sentimentos e, sobretudo, valores comuns à maioria dos membros de uma coletividade. Tal conjunto forma os valores nucleares que são compartilhados pelos diferentes indivíduos e grupos que devem preservá-lo e transmiti-los de geração a geração pela educação.

Em virtude desse princípio, a sociedade não é uma simples soma de indivíduos, mas o sistema formado pela associação deles representa uma realidade específica que tem seus caracteres próprios. Certamente, nada de coletivo pode se produzir se consciências particulares não são dadas; mas essa condição necessária não é suficiente. É preciso também que essas consciências estejam associadas, combinadas, e combinadas de certa maneira; é dessa combinação que resulta a vida social e, por conseguinte, é essa combinação que a explica. Ao se agregarem, ao se penetrarem, ao se fundirem, as almas individuais dão origem a um ser, psíquico se quiserem, mas que constitui uma individualidade psíquica de um gênero novo” [Durkheim, 2007, p.105]

A educação compreende o conjunto de forças socioculturais que atuam através do processo de socialização transmitindo experiências, conhecimentos e, sobretudo, valores que são introjetados pelo aparato psíquico dos indivíduos, formando a própria personalidade.

Durkheim na obra “Educação e sociologia” publicada postumamente, 1922. Explica a importância social da educação.

* Formado em Sociologia. Foi pesquisador do Instituto Brasileiro de Filosofia e Ciência “Raimundo Lúlio” (Ramon Llull), Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) pelo Projeto Renato Archer/INEU e Linhagens do pensamento político-social, e do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI).

A educação é a ação exercida pelas gerações adultas sobre aquelas que ainda não estão maduras para a vida social. Ela tem como objetivo suscitar e desenvolver na criança um certo número de estados físicos, intelectuais e morais exigidos tanto pelo conjunto *da sociedade quanto pelo meio específico ao qual ela está destinada em particular*. [Durkheim, 2011, p.53-54]

A educação não forma um homem abstrato, mas um tipo de homem para uma dada sociedade. Esse ideal de homem elaborado socialmente opera como um dever-ser daquilo que o indivíduo deve ser moralmente e civicamente. Esse ideal social de homem é o mesmo para todos os indivíduos dessa sociedade.

A ação exercida pelas gerações adultas, em especial, por pais e professores sobre as gerações mais novas, a educação, tem por finalidade tornar os indivíduos socialmente maduros.

Todavia, a criança só aprende o dever com os seus professores ou pais, só podendo saber em que ele consiste pelo modo como estes últimos o revelam através da sua linguagem e comportamento. Portanto, é preciso que eles encarnem e personifiquem o dever para ela. Isto significa que a autoridade moral é a principal qualidade do educador, pois é através desta autoridade contida nele que o dever é dever. [Durkheim, 2011, p. 71]

O ideal social de homem não é transmitido abstratamente, tal modelo é transmitido por figuras de autoridade que são o canal autorizado socialmente para transmitir o conhecimento, experiência e, sobretudo, os valores. Os pais são as figuras de autoridade centrais da sociedade, já que são tomados como modelo ou espelho pelas crianças. As crianças se espelham nos pais como exemplo, por isso que a conduta dos pais sempre tem um caráter modelar. Karl Mannheim (1893-1947) demonstrou que tal ideal social de homem também chamado de quadro de referência ou padrão sociocultural, só pode ser pensado e ter sua existência assegurada por personalidades, pai e mãe, que encarnem materialmente a função de quadro de referência. Esse quadro de referência, padrão sociocultural ou ideal social de homem depende da introjeção pelo aparato psíquico dos indivíduos como Ideal do Eu ou Super-Ego. Já que não existe sociedade sem indivíduos socializados ou educados.

No texto “Sociologia (1901)” de Paul Fauconnet (1874-1938) e Marcel Mauss (1872-1950), eles deixam claro que a educação é o processo pelo qual o caráter exterior, coletivo e coercitivo do fato social quando é introjetado pelos indivíduos adquire características psicológicas e dinâmica próprias de um ser social.

A educação é precisamente a operação pela qual o ser social é acrescentado em cada um de nós ao ser individual, o ser moral ao ser animal; é o procedimento graças ao qual a criança é rapidamente socializada. Estas observações nos fornecem uma característica do fato social muito mais geral do que a precedente: são sociais todas as maneiras de agir e de pensar que o indivíduo encontra preestabelecidas e cuja transmissão geralmente se faz por meio da educação. [Mauss, 2001, p.12]

Sendo a educação o processo multidimensional de socialização pelo qual o ser social é introjetado nos indivíduos. A educação não pode ser um compartimento autossuficiente ou uma esfera insulada, mas a expressão multidimensional do próprio fato social.

Víctor García Hoz (1911-1998) demonstrou na sua obra “Pedagogía visible y educación invisible: una nueva formación humana” (1987) que a educação não se restringe ao esforço sistemático e formal de transmissão de conhecimento pelas instituições escolares, universidades e oficinas, a pedagogia. Ela também contempla aquilo que García denomina de “educação invisível”, os *habiti* e valores, que são transmitidos de modo subconsciente e tácito pelas relações sociais mais elementares, por exemplo: a família. A pedagogia é a face visível da educação, e o convívio é a face invisível da educação. Ele alerta que a educação invisível e a pedagogia não devem ser forças antagônicas, mas forças mutuamente complementares e interdependentes, a contraposição entre pedagogia visível e educação invisível é uma armadilha dialética contraproducente.

A pedagogia visível apoia-se principalmente nas áreas verbal e numérica, porque a palavra e o número são as expressões adequadas do pensamento científico, isto é, do pensamento mais sistemático e claramente entendido; a educação invisível realiza-se principalmente nas áreas não verbais da comunicação humana, na atitude e comportamento pessoal, no tom da voz, nos gestos, na atividade como meio de expressão de uma pessoa. [...] A pedagogia visível costuma dar maior importância ao conhecimento e à aquisição de destrezas, práticas ou mentais, enquanto a educação invisível está mais perto das atitudes, da iniciativa, das aspirações pessoais, dos valores.” [García Hoz, 1988, p.16-17]

A educação como processo multidimensional de socialização que abarca todos os procedimentos pelos quais os indivíduos se tornam aptos ao convívio. Deve ser considerado como parte indispensável ou necessária do processo civilizatório. Não existe civilização sem sociedade, e não existe sociedade sem educação.

Sigmund Freud (1856-1939) em seu artigo “Considerações atuais sobre a guerra e a morte” (1915), publicado antes da obra *O Mal-estar na civilização* (1930). Já apresentava a importância da educação como parte do próprio procedimento civilizatório entendido como processo socialização.

A natureza humana é, em parte, constituída por impulsos que são instintos típicos da animalidade humana, por exemplo: a necessidade de autoconservação e sexo. Esses impulsos fazem parte do que Freud denominou de Inconsciente ou Id. E a função da sociedade é reprimir, canalizar e estimular os impulsos humanos através da educação. É como que se a sociedade exercesse através da educação a função do Super-Ego, o parâmetro e baliza dos impulsos.

A investigação psicológica – em sentido mais rigoroso, a psicanalítica – mostra, isto sim, que a essência mais profunda do homem consiste em impulsos instintuais de natureza elementar, que são iguais em todos os indivíduos e que objetivam a satisfação de certas necessidades originais. Esses impulsos instintuais não são bons nem maus em si. Nós os classificamos dessa forma, a eles e a suas manifestações, conforme sua relação com as necessidades e exigências da sociedade humana. Há que admitir que todos os impulsos que a comunidade proíbe como sendo maus... [Freud, 2010, v.12, p.163]

A educação é o processo multidimensional pelo qual a normas e regras sociais que exercem coação externa são introjetadas pelo indivíduo como parte estruturante do seu próprio aparato psíquico, o Super-Ego, exercendo uma coerção psicológica ou coação interna sobre o próprio comportamento. Não necessitando dos outros para reprimir os próprios desvios de conduta, já que a própria consciência cumpre o papel de censor moral.

O fator externo é a coação exercida pela educação, que representa as demandas do ambiente civilizado, e que depois prossegue no influxo direto do meio cultural. A civilização foi adquirida pela renúncia à satisfação instintual, e exige de cada “recém-chegado” essa mesma renúncia. Durante a vida individual há uma contínua transformação de coação externa em coação interna. As influências culturais levam a que tendências egoístas cada vez mais se convertam em altruístas, sociais [...] Enfim, é lícito supor que toda coação interna que se faz notar no desenvolvimento do ser humano era originalmente, ou seja, na história da humanidade, apenas coação externa. [Freud, 2010, v.12, p. 164]

O processo civilizatório são os procedimentos multidimensionais da educação pelo qual o ser social é introjetado pelo aparato psíquico como Super-Ego.

Norbert Elias (1897-1990) dá continuidade à temática do processo civilizatório entendido como educação dos impulsos apresentada por Freud a partir de um enfoque sociológico.

Os seres humanos não nascem civilizados ou educados, mas têm por natureza uma inclinação social, a sociabilidade. Diferente dos demais seres gregários - exemplos: formigas, peixes, lobos, cachorros etc. – o homem não nasce com uma regulação nativa dos impulsos, é necessário que os impulsos sejam canalizados, estimulados e reprimidos pelas forças socioculturais através da educação, a base do processo civilizatório.

O processo civilizatório não significa apenas a existência de aparatos repressivos que exercem coerção física sobre uma população. Como um cercado que regula o rebanho num espaço.

Contudo, embora as coações exteriores – tanto de tipo natural como de tipo social – sejam indispensáveis para o desenvolvimento das autocoações individuais, nem todos os tipos de *coação exterior* são apropriados para produzir o desenvolvimento de instâncias individuais de autocoação e muito menos para fomentá-las em massa,

Educando contra tiranos: a maturidade psicológica como governo de si no pensamento de Augustín Álvarez

portanto sem afetar a capacidade individual de satisfação dos afetos e pulsões. Assim, por exemplo, a coação exterior na forma da violência física é menos indicada para a formação de instâncias constantes de autocontrole que a persuasão paciente... [Elias, 2006, p. 22]

O processo civilizatório se caracteriza pela superação da fase de coerção física através da educação que forma o autocontrole através da coerção psicológica. A educação ao introjetar a regra social no indivíduo, ela forma a própria personalidade do indivíduo através dentro desses parâmetros.

O *processo* de civilização está relacionado à auto-regulação adquirida, imperativa para a sobrevivência do ser humano. Sem ela, as pessoas ficariam irremediavelmente sujeitas aos altos e baixos das próprias pulsões [*urges*], paixões e emoções, que exigiram satisfação imediata e causariam dor caso não fossem saciadas. Na ausência da auto-regulação, não se poderia, sem grande desconforto, adiar – conforme circunstâncias realistas – o aplacamento das pulsões nem modificar a direção da busca desse objetivo. Nessa situação, todos agiriam como crianças pequenas, sem condições de regular as pulsões e as paixões – ou seja, de se auto-regular – e igualmente incapazes, portanto, de viver permanentemente na companhia dos outros. [Elias, 2006, p. 37]

Uma sociedade tem suas normas e funcionamento assegurado quando as regras sociais são internalizadas ou introjetadas pelos indivíduos, fazendo parte de sua própria personalidade.

A instituição elementar ou estrutura estruturante da sociedade é a família. A família é a educadora primordial responsável pelo processo de socialização elementar, a primeira interação que um indivíduo experimenta na sua existência é com os seus pais na condição de filho. Por isso que é correto afirmar que a educação começa em casa. A primeira etapa do processo de socialização é a família, ela que inicia toda a cadeia de vínculos sociais.

A família é a instituição que melhor expressa a importância da face invisível da educação. A família é a *cellula mater* que transmite os genes, os bens materiais e, sobretudo, a cultura da sociedade. A família é a *cellula mater* da sociedade. Ela é o elo primordial de transmissão da tradição, sem família não existe herança sociocultural e muito menos alta cultura. Os pais são os principais agentes socioculturais, os responsáveis pela transmissão das regras e valores. Indivíduos maduros – pessoas independentes, conscientes e responsáveis – dependem da existência de bons pais.

Jordan B. Peterson (1962) na obra “12 Regras para a vida: um antídoto para o caos” (2018) demonstra a centralidade dos pais no processo de desenvolvimento psicológico dos filhos. Os pais devem dar assistência e proteção, e não asfixiar a criança ou se omitir. A falta de atenção dos pais, ou melhor, cuidado, é uma das causas do subdesenvolvimento psicológico ou da imaturidade. A criança mal socializada é o adulto imaturo do amanhã. Uma criança pode ter diversos colegas e até professores, mas apenas um pai e mãe.

“Os pais são os árbitros da sociedade. Ensinam as crianças como se comportarem para que outras pessoas possam interagir de forma significativa e produtiva com elas.” [Peterson, 2018, p.128]

Os pais são os agentes socioculturais mais importantes da educação.

Vejo os pais de hoje em dia aterrorizados por seus filhos, sobretudo porque foram considerados os agentes centrais dessa tirania social hipotética e ao mesmo tempo lhes é negado o crédito por seu papel como agentes benevolentes e necessários de disciplina, ordem e convenção.” [Peterson, 2018, p.123]

Pais que se recusam a assumir a responsabilidade pela disciplina de seus filhos acham que podem simplesmente optar por evitar o conflito necessário para uma criação adequada de uma criança. Eles evitam ser os vilões (em curto prazo). Mas de forma alguma isso resgata ou protege seus filhos contra o medo e a dor. É exatamente o contrário: o mundo social mais amplo, crítico e indiferente infligirá conflitos e punições muito maiores do que os provocados por um pai consciente. Você pode disciplinar seu filho ou delegar essa responsabilidade ao mundo cruel e indiferente – e a decisão pela segunda opção nunca deve ser confundida com amor.” [Peterson, 2018, p. 138-9]

Uma vez que as crianças, assim como outros seres humanos, não são somente boas, não podem ser deixadas sozinhas, intocadas pela sociedade e florescerem em perfeição. Até mesmo os cães devem ser socializados se quiserem ser membros aceitáveis da matilha – e crianças são muito mais complexas do que cães. Isso quer dizer que há muito mais chances de que elas desandem de formas complexas se não forem treinadas, disciplinadas e devidamente encorajadas. Isso quer dizer que não é apenas errado atribuir todas as tendências violentas dos seres humanos às patologias da estrutura social. É errado o suficiente para ser praticamente o oposto. O processo vital de socialização previne muitos danos e fomenta muito do bem. As crianças devem ser moldadas e informadas, ou não serão capazes de prosperar. Essa fato é refletido fortemente no comportamento delas: as crianças são completamente desesperadas por atenção tanto das outras quanto dos adultos porque essa atenção, que as torna participantes efetivas e sofisticadas da comunidade, é vitalmente necessária. “[Peterson, 2018, p. 126-7]

Os pais são os responsáveis pela socialização elementar dos indivíduos, o sucesso ou fracasso dos pais é o sucesso ou fracasso da sociedade, já que os pais são os principais agentes socioculturais da educação. A família é a *cellula mater* da sociedade.

Anomia e Estado paternalista

Uma sociedade só tem seu funcionamento e existência assegurada quando as regras sociais são introjetadas pelo aparato psíquico dos indivíduos através da educação. Quando dada sociedade não existe mais na cabeça dos indivíduos como um censor moral, estamos numa situação extrema ou caso crítico de anomia social.

A anomia social é a condição onde as regras sociais não exercem mais coerção psicológica sobre a conduta dos indivíduos diante do crescimento insuportável da

corrupção, vícios, delinquência e crimes. A educação não é mais capaz de exercer sua função social, restando somente a força da Lei e os aparatos repressivos estatais para garantir a Ordem. Mas mesmo com a hipertrofia do Estado, ele não é capaz de garantir a solidariedade social. O fracasso dos pais é o fracasso de toda a sociedade. Não existe moral cívica capaz de substituir a família. Esse fracasso não pode ser compensado ou reparado por um Estado paternalista.

O Estado paternalista é o falso pai, o caudilho tirano, que concede assistência e proteção em troca do seu trabalho e liberdade, é um tipo de servidão moderna. Ele não é o produtor dos próprios recursos e nem educa o cidadão para se tornar independente, consciente e responsável como fazem os pais que educam os filhos. O paternalismo estatal cria crianças agigantadas.

O pensador argentino, Agustín Álvarez (1857-1914), foi um importante educador e sociólogo que observou a importância da educação na formação da moral cívica do cidadão. Sua obra “Manual de Patologia Política” (1899) trata dessa relação entre educação e cidadania. Para ele uma sociedade só é livre se os indivíduos são capazes de se autogovernar, e o autogoverno depende de uma educação capaz de desenvolver a maturidade psicológica. O autogoverno significa pessoas livres, conscientes e responsáveis que não são dependentes da arbitrariedade dos mais fortes, astutos e espertos.

O bem público ou a sorte da república depende do autogoverno, não existe sociedade livre sem autocontrole. Um indivíduo ou grupo que governa ou deseja governar antes de ter desenvolvido maturidade psicológica é um tirano que se comporta como uma criança agigantada tratando as pessoas como brinquedos. Para Álvarez, autogoverno ou governo de si é sinônimo de maturidade psicológica.

Os indivíduos e povos que querem ser livres devem saber que aqueles que não desenvolveram o governo de si, o autogoverno, não vão desenvolvê-lo esperando que o governo seja um pai.

Para Álvarez o tirano é uma criança agigantada que governa através dos próprios desejos e idiosincrasias.

La debilidad apasionada de los individuos, esa violencia enconada que no les permite aceptar el derecho como regulador supremo, reclaman el poder absoluto. Cuando los hombres disputan, se baten, se degüellan, es indispensable un amo” (Ph. Chasles). Y un amo no es un gobernante: “para gobernar se requiere arte; para mandar sólo se necesita habilidad y brutalidad “ (Maximiliano). El que no es dueño de sí mismo es apropiable por otro como res nullius. Si no sabe ponerse freno, le pondrán bozal y lo llevarán del cabestro como a una muía. “El hombre aprende a mandar antes que a hacer uso de la palabra, y cuanto más débil se siente, tanto más desearía ser imperioso, tirano. Y, en verdad, tiranía es debilidad” (Tommaseo). Cuanto menos sabe mandarse, tanto más quiere mandar.” [Álvarez, 1916, p.210]

Álvarez cita Alberdi para reforçar seus argumentos.

Los que quieran ser libres deben saber una cosa y es que todo pueblo que no aprende y adquiere por sí mismo la inteligencia y práctica del gobierno de sí mismo no debe esperar jamás a que el depositario de ese gobierno sea el que le enseñe a no necesitar de él ... El caudillo sudamericano es el efecto de la incapacidad de su país para gobernarse a sí mismo.” [Alberdi apud Álvarez, 1916, p. 318]

A leitura das obras do político e pensador argentino, Juan Bautista Alberdi (1810-1884). Foi a base das ideias de Álvarez. Alberdi ficou conhecido pelo seu discurso, “*La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad Individual*”, apresentado em 24 de maio de 1880 na *Facultad de derecho y ciencias sociales* de Buenos Aires quando recebeu o título de membro honorário.

Los pueblos del Norte no han debido su opulencia y grandeza al poder de sus gobiernos, sino al poder de sus individuos- Son el producto del egoísmo más que del patriotismo. Haciendo su propia grandeza particular, cada individuo contribuyó á labrar la de su país.

Este aviso interesa altamente á la salvación de las Repúblicas americanas de origen latino.

Sus destinos futuros deberán su salvación al individualismo; ó no los verán jamás salvados si esperan que alguien los salve por patriotismo. El egoísmo bien entendido de los ciudadanos, solo es un vicio para el egoísmo de los gobiernos, que personifican a los Estados. En realidad, el afán del propio engrandecimiento, es el afán virtuoso de la propia grandeza del individuo, como factor fundamental que es del orden social, de la familia, de la propiedad, del hogar, del poder y bienestar de cada hombre. [Alberdi, p.160-161]

Las sociedades que esperan su felicidad de la mano de sus gobiernos, esperan una cosa que es contraria a la naturaleza. Por la naturaleza de las cosas, cada hombre tiene el encargo providencial de su propio bienestar y progreso, porque nadie puede amar el engrandecimiento de otro, como el suyo propio; no hay medio más poderoso y eficaz de hacer la grandeza del cuerpo social, que dejar a cada uno de sus miembros individuales el cuidado y poder pleno de labrar su personal engrandecimiento.

Ese es el orden de la naturaleza, y por eso es el mejor y más fecundo en bienes reales. De ello es un testimonio la historia de las sociedades sajonas del norte de ambos mundos.

Los Estados son ricos por la labor de sus individuos; y su labor es fecunda porque el hombre es libre, es decir, dueño y señor de su persona, de sus bienes, de su vida, de su hogar.

Cuando el pueblo de esas sociedades necesita alguna obra o mejoramiento de público interés, sus hombres se miran unos a otros, se buscan, se reúnen, discuten, ponen de acuerdo sus voluntades y obran por sí mismos en la ejecución del trabajo que sus comunes intereses necesitan ver satisfecho.

En los pueblos latinos de origen, los individuos que necesitan un trabajo de mejoramiento general, alzan los ojos al Gobierno, suplican, lo esperan todo de su intervención y se quedan sin agua, sin luz, sin comercio, sin puentes, sin muelles, si el gobierno no se los da todo hecho. [Alberdi, p.161]

Educando contra tiranos: a maturidade psicológica como
governo de si no pensamento de Augustín Álvarez

A ideia de que os homens podem governar a si, é o que preocupa tiranos e embusteiros. Se os indivíduos governam a si a sociedade se autogoverna, tudo é movido por um motor oculto ou mão invisível que afasta a necessidade do intervencionismo.

A ideia de autogoverno individual como condição da Soberania Nacional, é um dos pilares da democracia de acordo com a obra clássica “Democracia na América” (1835-1840) de Alexis de Tocqueville (1805-1859).

Entre as nações onde reina o dogma da soberania do povo, cada indivíduo constitui uma porção igual do soberano e participa igualmente do governo do Estado. Assim, cada indivíduo é julgado tão esclarecido, tão virtuoso, tão forte quanto qualquer outro dos seus semelhantes. Por que, então obedece ele à sociedade, e quais são os limites naturais dessa obediência? [...] Em tudo o que só diz respeito a ele mesmo, continua sendo senhor: é livre e só a Deus deve contas das suas ações. Daí a máxima de que o indivíduo é o melhor e exclusivo juiz do seu interesse particular, e de que a sociedade não tem o direito de dirigir as suas ações a não ser quando se sente lesada pelo seu ato ou quando tem necessidade de reclamar o seu concurso.” [Tocqueville, 1977, p.56-7]

Referências

- ALBERDI, Juan Bautista. *La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual* (1880). Obras Completas de Juan Bautista Alberdi, Tomo VIII. Buenos Aires: Imp. de La Tribuna Nacional, 1887, pp. 155 – 182.
- ÁLVAREZ, Agustín. *Manual de Patología Política*. Ed. La Cultura Argentina, Buenos Aires, 1916.
- AZEVEDO Fernando, *Princípios de Sociologia: pequena introdução ao estudo da sociologia geral*. 11.ed. São Paulo, Duas Cidades, 1973
- DURKHEIM, Émile. *As Regras do método sociológico*. 3ª ed. Martins Fontes, São Paulo, 2007
- _____. *Educação e Sociologia*, Rio de Janeiro, Vozes, 2011.
- ELIAS, Norbert. *Escritos & Ensaio I: Estado, processo, opinião pública*. Jorge Zahar, Rio de Janeiro. Ed. 2006.
- FREUD Sigmund, *Volume 12, textos (1914-196)*. *Introdução ao Narcisismo, Ensaio de Metapsicologia e Outros Textos*, São Paulo Companhia das Letras, 2010.
- GARCÍA HOZ, Víctor. *Pedagogia visível: educação invisível*, Editora Nerman, São Paulo, 1988.
- MANNHEIM, Karl. *Diagnóstico de Nosso tempo*. Editora: Zahar editores, Rio de Janeiro, 1961.
- MAUSS, Marcel, *Ensaio de Sociologia*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 2ª ed., 2001.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Belo Horizonte. Ed. Itatiaia/ Ed. da USP, 1977

Aprendendo com as diferenças: a educação inclusiva no Mercosul Originário - Perspectivas legislativas

Michelle Asato Junqueira*

Ana Claudia Pompeu Torezan Andreucci**

Introdução

Na era contemporânea, a educação passou a ser vista como o fator preponderante do desenvolvimento humano e social. Não está voltada apenas para a transformação do indivíduo, mas também do mundo em que se vive. A educação amplia a visão de mundo individual, permitindo o exercício da visão crítica e a reflexão sobre as ações e sobre como elas interferem no desenvolvimento da sociedade.¹

Nessa seara, não se nega a importância da educação como elemento construtor da cidadania, mas, da análise de seu conteúdo e de suas finalidades na construção jurídica do Estado brasileiro, é preciso que ela seja encarada também como elemento capaz de encaminhar a sociedade para o desenvolvimento nacional, sobretudo do ponto de vista econômico.

Individual e social, portanto, complementam-se e interagem, de tal sorte que a educação é responsável pela libertação do “eu” e por fazer com que esse “eu” penetre na sociedade e construa as suas regras, analisando suas relações e necessidades. Ao Estado, cabe assegurar essa possibilidade, garantindo liberdade e igualdade, por meio de caminhos solidários.

O percurso deste artigo é apresentar o cenário da arquitetura jurídica da educação inclusiva para a cidadania de pessoas portadoras de necessidades especiais no Mercosul Originário, quais sejam, Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil, com enfoque no denominado Mercosul Educacional, como medida que se impõe à pauta social, para a formação da cidadania e promoção do desenvolvimento.

* Doutora em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: michelleasato@mackenzie.br

** Doutora em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: anatorezan@mackenzie.br

1. Nesse sentido: Maliska, Marcos Augusto. Educação, Constituição e Democracia. In: Souza Neto Cláudio Pereira de; Sarmiento, Daniel (Coord.). *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 789-800.

Mercosul Educacional : caminhos da Integração Regional para a Educação

A América Latina possui muito a compartilhar. Seja pelo percurso histórico ou pelo futuro a construir, há mais coincidências do que divergências. Atendendo ao jargão de que a União faz força, a integração regional é medida necessária para o desenvolvimento conjunto e sustentável, como superação da dependência econômica, historicamente fomentada pelas economias mais desenvolvidas. Assim, surge em 1991, o Mercosul como um processo de integração regional, estabelecido por meio do Tratado de Assunção pelos governos da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A Venezuela aderiu ao bloco em 2012, mas está suspensa desde dezembro de 2016. Os demais países sul-americanos estão vinculados como Estados Associados.

O Tratado de Assunção previu um modelo de integração profunda, visando a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos. Em 1994, por meio do Protocolo de Ouro Preto, foi estabelecida a estrutura institucional do Mercosul, conferindo ao bloco personalidade jurídica de direito internacional.

Na Argentina, os instrumentos internacionais firmados ocupam posição hierárquica superior às normas internas. Quanto ao processo de integração, a constituição trata de dispositivo específico sobre a possibilidade de delegação de poderes supranacionais a organizações internacionais de caráter supranacional.

No mais, entre as atribuições do Congresso está a aprovação de tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supra estatais em condições de reciprocidade e igualdade e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos. Ainda acrescenta que as normas editadas em consequência da integração possuem hierarquia superior às leis, ou seja, às leis editadas de conformidade com a ordem interna.

Estão presentes os requisitos da supranacionalidade, igualdade e reciprocidade. Contudo, para sua completa aplicação, é dependente da adequação constitucional dos outros Estados-Membros, haja vista a necessária reciprocidade.

O Paraguai, tendo em vista que o seu texto constitucional foi aprovado após a assinatura do Tratado de Assunção, ostenta expressões claras para o favorecimento da integração. Admite uma ordem jurídica supranacional que garanta a vigência dos direitos humanos, da paz, da Justiça, da cooperação e do desenvolvimento político, econômico, social e cultural, em condições de igualdade com outros Estados.

A decisão acerca da sujeição à supranacionalidade depende de maioria absoluta de cada Câmara do Congresso.

Além disso, a cooperação orienta as ações do Estado no exercício das relações internacionais. Como já mencionado, expressamente previu o princípio da supranacionalidade.

No Uruguai, a Constituição de 1967, que sobreviveu a um período ditatorial longo, sofreu diversas emendas, não sendo capaz de favorecer o processo integrativo de forma expressiva.

Na Constituição uruguaia não há relativização da soberania, esquecendo o texto máximo de proferir autorização para criação de organismos de integração de caráter supranacional. Apesar disso, há uma sinalização quanto ao intuito integrativo com Estados latino-americanos, especialmente quanto a produtos e matérias-primas.

Por fim, a Constituição Brasileira de 1988 deixa as portas abertas para a integração. Já no artigo quarto do texto constitucional, que integra os princípios fundamentais, ou seja, que dão a base interpretativa de todo o Estado Social e Democrático de Direito desenhado, há menção para a necessária integração regional: “Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Assim, depreende-se que além de uma obrigação firmada no âmbito internacional, diante da assinatura de tratados, acordos e compromissos, a integração regional da América Latina, ainda que incipiente, é medida espelhada nas Constituições dos países envolvidos.

O Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS), aprovado pela Decisão CMC Nº 12/11, é a principal iniciativa no pilar social da integração regional e define os eixos comuns de políticas sociais.

Com a criação do PEAS, os países do MERCOSUL definiram eixos comuns de políticas sociais e comprometeram-se, conjuntamente, com os objetivos de erradicação da miséria, fome, pobreza e analfabetismo, além da universalização dos serviços de saúde pública, entre outros fins.²

A criação do Setor Educacional do Mercosul aponta para a tentativa de se promover medidas e metas para a efetivação do Direito à educação, incluindo-se, portanto, a educação voltada para pessoas com deficiência. Assim, estudar e analisar o atual estágio das políticas já desenvolvidas pode colaborar para a propositura de medidas que caminhem para a diminuição das desigualdades e promoção da justiça social. Através da negociação de políticas públicas e da elaboração e implementação de programas e projetos conjuntos, o Setor Educacional do MERCOSUL busca a integração dos países, tendo a educação como alicerce para o desenvolvimento do Bloco.

2. Disponível em <http://www.mercosul.gov.br/o-merc-sul-na-vida-do-cidadao/plano-estrategico-de-acao-social-do-merc-sul>. Acesso em 02 abr. 2019.

Educação inclusiva: diferentes, mas iguais

Como compreender a educação inclusiva? A deficiência não deve ser compreendida [...] simplesmente como um atributo inerente à pessoa reconhecida e tratada como deficiente. É uma condição que emerge da interação entre pessoas portadoras de determinados atributos e ao meio social que interpreta como sendo desvantagens as variações no comportamento e na capacidade que decorrem da presença de atributos. (Omote, 1990, p.277).

Para Omote (2008) o enfrentamento das diferenças tidas como desvantajadas, e das deficiências, em particular, levou a se compreender que a integração para a convivência é um projeto de coesão para as pessoas, ganhando todos em desenvolvimento pessoal e social, com essa convivência. (Omote, 2008, p. 24).

Neste sentido as arquiteturas normativas nacionais e internacionais vão se fazer e merece destaque a Convenção contra a discriminação da Educação, da UNESCO, em 1960, preocupando-se com a eliminação da discriminação em qualquer ordem no acesso à rede educacional.

Fazendo coro ao respeito às diferenças e celebração da diversidade como pauta de atuação mundial, a Declaração de Salamanca, em 1994, veio alicerçar o entendimento internacional de que a educação inclusiva deve focar o ensino nas escolas regulares, devendo destacar:

A Educação Inclusiva se caracteriza com uma política de justiça social que alcança alunos com necessidades especiais, tomando-se aqui o conceito mais amplo, que é o da Declaração de Salamanca: O princípio fundamental desta linha de Ação é de que as escolas devem acolher todas as crianças independentemente de suas condições físicas, intelectuais, sociais, emocionais, linguísticas ou outras. Devem acolher crianças com deficiência e crianças bem dotadas, crianças que vivem nas ruas e trabalham, crianças de minorias linguística, étnicas ou culturais e crianças e crianças de outros grupos ou zonas desfavoráveis ou marginalizadas (1994, p. 17-18)

Em igual modo, referida Declaração reforçou o ideário da convivência, em uma educação para a paz, voltada também aos aspectos pragmáticos para a estruturação de espaços aparelhados para o bem acolher, bem como o desenvolvimento de currículos que se adaptem aos diversos alunos já que “o princípio fundamental das escolas inclusivas consiste em todos os alunos aprenderem juntos, sempre que possível, independentemente das dificuldades e das diferenças que apresentam”.

Na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em 2006, que se comprometeu a dispor sobre os direitos humanos das pessoas com deficiência, inovou ao apresentar um novo conceito de pessoa com deficiência: “são consideradas pessoas com deficiência aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições

com as demais pessoas”. Este conceito é espelhado no Estatuto da Inclusão.

No mais, a igualdade de oportunidade e a convivência comunitária se consolidaram em 2007, com a Convenção de Nova York.

Assim, se a tônica for de desenvolvimento e cidadania, a educação inclusiva é uma pauta que não pode ser esquecida, assim como os demais tópicos que demandam obediência ao assumido no contexto das convenções e tratados internacionais, sob pena de o MERCOSUL jamais ganhar a efetividade necessária.

E citando Jacques Delors no relatório UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, transcreveu: “A educação tem por missão, por um lado, transmitir conhecimentos sobre a diversidade da espécie humana, mas, por outro lado, levar as pessoas a tomar consciência das semelhanças, das dessemelhanças e da interdependência entre todos os seres do planeta”³.

Sendo assim, seja no plano internacional ou nacional, denota-se que a educação inclusiva, entendida de forma ampla, afastando barreiras sociais e econômicas, é medida impositiva em um Estado que se dirige rumo ao desenvolvimento. Qualquer interpretação contrária é retrocesso.

Argentina: legislações e práticas em dialética

Na Argentina, a estrutura do sistema educativo é composta por quatro níveis: inicial (dos 3 aos 5 anos de idade), educação geral básica (dos 6 aos 14 anos), educação polimodal (dos 15 aos 17 anos) e educação superior.

Desde a aprovação da Lei Federal da Educação, de 1993, a educação básica tem duração de 10 anos, dos 5 aos 14 anos de idade, incluindo, assim, o último ano do nível inicial e os nove anos da educação básica. É posterior às reformas a definição da faixa etária de 15 a 17 anos como adequada para os estudos do nível secundário não obrigatório, que possui estrutura polimodal incluindo uma etapa de formação básica e geral seguida da formação por áreas.

O país apresenta altas taxas de escolarização e atendimento desde meados dos anos de 1990, podendo considerar-se que já alcançou a universalização no nível básico e apresenta bom desempenho no secundário. Em relação ao rendimento escolar, verifica-se que a Argentina, comparada aos demais países da região, apresenta taxas médias de reprovação e abandono na educação básica. As políticas compensatórias (plano social educativo e o programa de bolsas de estudo) implementadas durante o período analisado representaram importantes avanços na dimensão da equidade, favorecendo a escolarização de alunos em situação economicamente desfavorável, além de oferecer melhor infra-estrutura.

3. Disponível em: unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590por.pdf. Acesso em 20 maio. 2019.

Em 2013, o Sistema de Informação Regional de Educação para Alunos com Deficiência (SIRIED) Unesco realizou um levantamento da situação na Argentina, e concluiu que o total de 141.627 alunos matriculados deficiência, cerca de 61.552 foram matriculados em escolas regulares / normais e que 80.075 estavam em escolas especiais; isto é, uma porcentagem de 56% não foi incluída no sistema regular.

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que adere Argentina, foi promulgada há 2007 anos e afirma que “para que essas pessoas possam exercer o seu direito (à educação) deve existir sistemas educativos inclusivos; consequentemente, o direito à educação é um direito à educação inclusiva “. Contudo, percebe-se claramente uma dialética entre as normas positivas e a práxis social. Para os especialistas da área de Deficiência e Direitos Humanos da ACIJ (Associação Civil para a Igualdade e Justiça) existem muitas barreiras práticas a serem transpostas, entre elas, a falta de estrutura, a capacitação dos docentes e demais agentes educacionais, a alta demanda e a criação de mais vagas, elementos estes que se repetem tanto nas escolas públicas quanto na privadas, no entanto, quando nos deparamos com os escolas particulares⁴ há um maior aparato de controle e sanção por parte do Estado.⁵

Atualmente, a ACIJ vem trabalhando fortemente para que a Lei Geral de Educação seja modificada para garantir equidade na questão da educação inclusiva entre escolas públicas e particulares. No mesmo sentido, outra pauta de reivindicação da ACIJ é a necessidade de mensuração quantitativa e qualitativa da demanda de crianças e suas respectivas deficiências para que Políticas Públicas de inclusão sejam adotadas.

Paraguai: em crescente construção inclusiva normativa

O sistema educativo do Paraguai, vigente a partir da Reforma Educativa de 1994, estabelece modalidades diferentes de ensino (geral, especial, e outras). A educação formal se estrutura em três níveis: o primeiro compreende a educação inicial (até os 5 anos de idade) e a educação escolar básica (dos 6 aos 14 anos); o segundo nível, a educação média (para egressos da escola primária); e o terceiro nível corresponde à educação superior.

4. No tocante às escolas particulares a lei 2.681 da Cidade Autônoma de Buenos Aires estipula que “os estabelecimentos de ensino privado incorporados à educação oficial em todos os níveis não podem negar, sem motivo, o registro ou recadastramento para um candidato para o ano seguinte ou ano escolar “(artigo 1) e que” As causas que as instituições educacionais declaram negar matrícula ou reinscrição não devem ser contrárias aos direitos reconhecidos na Constituição Nacional e na Constituição de Cidade Autônoma de Buenos Aires (artigo 2).

5. Disponível em https://www.clarin.com/sociedad/argentina-56-chicos-discapacidad-va-escuela-especial_0_HJWNeMoKZ.html. Acesso em 10 abril 2019.

A educação escolar básica, gratuita e obrigatória, tem nove anos de duração, divididos em três ciclos. A educação média têm duração de três anos, com um só ciclo, mas é inicialmente dividida em modalidades educativas diferenciadas. Entre os países membros do Mercosul, o Paraguai possui uma posição intermediária em relação aos indicadores eficiência e rendimento na educação básica, tal como no secundário, ainda que nesse nível, apesar das flutuações, tenha encerrado o ano de 2004 com a menor taxa de reprovação do grupo. A gestão pública do sistema educativo é majoritária. Assim como ocorreu na Bolívia, os gastos com a educação básica foram os que mais aumentaram na região.

A Constituição do Paraguai, promulgada em 1992, versa sobre o direito à educação em seu capítulo VII, intitulado “De La Educación y De La Cultura”, apontando, no artigo 73, as seguintes finalidades da educação:

Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. La erradicación del analfabetismo y la capacitación para el trabajo son objetivos permanentes del sistema educativo.

Contudo, em dados recentes a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), noticiou que no Paraguai há aproximadamente 15.000 crianças e adolescentes com deficiência, excluídos do sistema educativo.⁶ No mesmo sentido, Segundo dados do mais recente relatório da Coordenadora dos Direitos Humanos do país (Codehupy), apenas 36% das crianças com deficiência frequentam regularmente as aulas.

Diante deste cenário o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) O Unicef escolheu o Paraguai como país para desenvolver seu teste-piloto na América do Sul, para o lançamento de um aplicativo digital que se adapta às necessidades das crianças com deficiências visuais, auditivas ou intelectuais, bem como alunos com problemas de aprendizagem, como a dislexia. O aplicativo incorpora o conteúdo em formato audiobook para crianças cegas na mesma aula, na forma de vídeos em linguagem de sinais para surdos ou com imagens interativas para alunos que possuem dificuldades de aprendizagem.

O programa começou a ser desenvolvido em outubro de 2016 em 12 escolas no Paraguai, algumas delas voltadas para a formação de alunos com problemas visuais e auditivos, e continuará até dezembro deste ano. As experiências obtidas neste período

6. Disponível em <https://www.inclusive.org.br/arquivos/23141>. Acesso em 12.jun.2019.

serviram ao MEC – apoiado pela Fundação Saraki, dedicada à integração de pessoas com deficiência; pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID/Paraguai) e pela Secretaria Nacional do Esporte (SND) – para ampliar os resultados para outros centros.

Nesses dois anos, o programa experimental atingiu mais de 2.000 alunos, dos quais 100 crianças apresentaram algum tipo de deficiência. Além disso, mais de 200 professores e técnicos e mais de 1.000 pessoas foram treinados na coordenação e supervisão de escolas em diferentes departamentos do país.⁷

Uruguai: destaque na educação regular e inclusiva

O sistema de ensino do Uruguai está organizado em quatro níveis: educação pré-escolar (dos 3 aos 5 anos); educação primária (dos 6 aos 14 anos); educação média (ciclo básico e bacharelado – para egressos da educação primária); e educação terciária ou superior. O ensino é gratuito e obrigatório do último ano da educação pré-escolar (5 anos de idade) até o ciclo básico da educação média.

A lei geral de educação determina que o Estado articule as políticas educacionais com as políticas sociais para que favoreçam o cumprimento dos seus objetivos e também busque a articulação com as políticas de desenvolvimento humano, cultural, social, tecnológico, técnico, científico e econômico. A diversidade constitui um tema caro à Lei Geral de Educação, que reserva um de seus artigos iniciais para tratar dela, de acordo com a expressão “diversidade e inclusão educacional” (art. 8º): “O Estado assegurará os direitos daqueles coletivos minoritários ou em situação especial de vulnerabilidade, com o fim de assegurar a igualdade de oportunidades no pleno exercício do direito à educação e sua efetiva inclusão social”. Para tanto, a lei determina que as propostas educacionais respeitem as capacidades diferentes.

Os direitos das crianças e dos adultos com deficiência são apoiados pelos princípios de igualdade e não discriminação estabelecidos na Constituição uruguaia, bem como na Lei nº 18418 de 2008. Ademais, com a promulgação da Lei No. 18651/2010 sobre a Proteção Integral de Pessoas com Deficiência, considerado como o marco normativo e institucional sobre questões de deficiência propôs uma série de mudanças e medidas para alcançar a igualdade de oportunidades nas seguintes áreas: 1) Acessibilidade à cultura, informação e comunicação. 2) Acessibilidade ao meio físico e transporte. 3) Educação e inclusão escolar. 4) Formação e inserção laboral. 5) Reconhecimento da linguagem de sinais.

No Uruguai, as 47.799 crianças e adolescentes com deficiência representam 9,2% do total de sua população com deficiência (Censo 2011, NSI) e 5,6% da faixa etária

7. Disponível em <https://www.ultimahora.com/paraguay-apuesta-mejorar-la-inclusion-el-sistema-educativo-n1303974.html>. Acesso em 12.jun.2019.

dos 0-17 anos, similar 5 por cento, 4% estimado por quem para a população infantil do mundo. Também deve ser notado que nesta faixa etária o Censo Populacional apresenta um grupo muito significativo de população “não aliviada”.⁸

Entre as propostas de melhoria na dogmática jurídica encontra-se a forte atuação do UNICEF em relatórios prévios às produções normativas tendo por escopo identificar as reais necessidades do aparelhamento estrutural tanto no âmbito das escolas públicas, tanto quanto nas particulares, bem como na mensuração mais efetiva do espectro populacional tanto quantitativo quanto qualitativo de crianças e adolescentes com deficiências.

Brasil : farta legislação, pouca efetividade

Segundo o último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 45.606.048 brasileiros, totalizando 23,9% da população total do país, possuem alguma deficiência.⁹ E, de acordo com o artigo 2º do Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei 13.146/2015, são consideradas pessoas com deficiência aquelas as quais têm, a longo prazo, algum impedimento de natureza mental, intelectual, física e/ou sensorial.¹⁰ Ainda conforme esses dados, 18,6% têm deficiência visual; 5,1% têm deficiência auditiva, 7% têm deficiência motora e, por fim, 1,4% têm deficiências mental ou intelectual.

Diante de tal cenário, a educação inclusiva é medida impositiva no Estado Democrático e Social de Direito, adotado pelo Brasil, que busca conjugar as liberdades clássicas com os ditames da Justiça Social. Assim, inclusão não é mera inserção das pessoas com deficiência no processo educativo, na medida em que se presta, especialmente, à construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária. Incluir, representa, sobretudo, possibilitar a convivência entre todos, de modo que a deficiência não seja enxergada como elemento de inferiorização, mas uma característica, uma mera diferença, que deve ser respeitada.

Vale mencionar que o ordenamento jurídico brasileiro, ainda que de forma não contundente, já manifestava sua preocupação com a educação inclusiva.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, em seu artigo 58, trata da educação especial, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino. O § 1º,

8. Disponível em <https://www.unicef.org/uruguay/spanish/discapacidad-en-uruguay-web.pdf.pdf>. Acesso em 12.jun.2019.

9. Caqrtilha do censo 2010: Pessoas com deficiência. [s. L.]: Coordenação-geral do Sistema de Informações Sobre A Pessoa Com Deficiência, 2012, p. 6.

10. Brasil. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa Com Deficiência. Brasília, 2015. “Artigo 2º. Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”

por sua vez, dispõe sobre a obrigatoriedade de formação da rede de apoio especializada para os alunos com deficiência.

O atendimento especializado relaciona-se com o atendimento prioritário, consoante previsão expressa no artigo 1º da Lei Federal nº 10.048/2000. Anote-se que o dispositivo se refere à deficiência física, todavia, o *caput* do artigo 5º do Decreto-lei n 5.296, de 02 de dezembro de 2004, que regulamenta a referida norma, estende o conceito de atendimento prioritário para qualquer forma de deficiência (Barros, 2013, pp 137-150).

O mesmo decreto (art. 6º, § 1º, III e art. 24, §1º, II), prescreve aos estabelecimentos de ensino a garantia das pessoas com deficiência de ingresso no quadro de alunos, bem como a disponibilidade de intérprete de LIBRAS-Língua Brasileira de Sinais.

Importante ainda mencionar que, além da disposição constitucional, o artigo 16, II, da LDB, esclarece que o sistema de ensino compreende as instituições públicas e privadas, salientando a responsabilidade solidária de toda a sociedade para com a efetivação da educação.

Em 2015, após acirradas discussões no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, aqui chamada de “Estatuto da Inclusão” (Lei nº 13.146/2015).

O Estatuto da Inclusão estabelece parâmetros de verdadeira política pública, determinando ao Poder Público o dever de assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar diversas vertentes da educação inclusiva (prevista no artigo 28 do citado Estatuto Legal, conforme se verificará adiante).

Nos termos descritos na própria norma, o texto foi editado com base na “Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência” e seu Protocolo Facultativo, ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, em conformidade com o procedimento previsto no § 3º do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, em vigor para o Brasil, no plano jurídico externo, desde 31 de agosto de 2008, e promulgados pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, data de início de sua vigência no plano interno”. Isto importa dizer que o Estatuto da Inclusão obedece a compromissos internacionais anteriormente assumidos pelo Estado Brasileiro e, portanto, em se tratando de Direitos Humanos, a referida convenção integrou a ordem jurídica interna; com *status* jurídico de norma constitucional

A educação deve ter por pressuposto que cada criança é única quanto ao seu desenvolvimento físico, mental e social, destinando-se o ambiente escolar ao acolhimento dessas diferenças, em respeito à condição única que cada um comporta.

Conviver com o diferente é direito dos diferentes e de todos os demais, possibilitando a visão múltipla da diversidade humana, permitindo-se que se cresça como responsável pela construção de uma sociedade que enxergue as diferenças e as necessidades especiais como uma característica e não como um motivo de inferiorização e exclusão.

O Brasil também assim como a Argentina foi palco de debates sobre a inclusão de crianças deficientes em escolas particulares, que consideravam ser esta uma função do Estado não delegável a tais escolas, havendo na defesa que o custo para a manutenção de crianças e adolescentes não poderia ser arcado por tais instituições. O debate no julgamento foi fortemente centrado na ideia de função social, inclusão e a educação como *longa manus* do Estado. Neste sentido, declarou à época a Ministra Carmen Lúcia: “E a deficiência é do sistema, portanto, ao não acolher o que é diferente, sem ser necessariamente pior nem melhor, apenas diferente”. E continua: “(...) todas as formas de preconceito são doenças das quais nós precisamos curar. E bastaria lembrar as lições de Kant, para quem valor não tem preço; o que tem valor e não preço é o que dispõe de dignidade, exatamente o centro do constitucionalismo contemporâneo”.

Percebe-se também em que se pese a farta legislação brasileira sobre o tema o debate sobre a inclusão e sua efetivação prática ainda é latente.

Considerações finais

A educação inclusiva, portanto, não pode ser responsabilidade apenas do Estado, uma vez que tal medida negaria o próprio princípio da solidariedade, que extrapola conceito inicial de fraternidade e se constrói como princípio jurídico.

A inclusão não importa apenas aos que necessitam de uma educação especializada, para aqueles que clamam por profissionais habilitados, mas a todos, que ganharão em humanidade, convivência, valores vitais e, especialmente, no respeito às diferenças, erradicando o preconceito e construindo um futuro de fato promissor. Se não há em todas as escolas profissionais habilitados a lidar com diferenças, é chegado o momento de serem preparados. A individualidade deve dar lugar ao coletivo, ao solidário, à tolerância e às diferenças.

Finalmente, segundo as pesquisas trazidas é possível destacar quanto aos países no Mercosul que todos os sistemas de ensino adotam o princípio da inclusão, acolhendo as crianças com deficiência e as que manifestam superdotação nos estabelecimentos de educação infantil comum. Há poucas referências na legislação e nos planos de governo para a educação infantil sobre a adequação dos espaços físicos ao desenho universal e sobre a formação dos professores para atender às necessidades especiais das crianças com deficiência e aquelas com superdotação.¹¹

11. http://newpsi.bvs-psi.org.br/ebooks2010/pt/Acervo_files/educacao_infantil.pdf

Referências

- CARTILHA DO CENSO 2010: Pessoas com deficiência.* [s. L.]: Coordenação-geral do Sistema de Informações Sobre A Pessoa Com Deficiência, 2012.
- DELORS, Jacques. *Educação para o Século XXI.* Disponível em: unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590por.pdf. Acesso em 20 nov. 2016.
- GARCEZ, Liliane. *Um histórico e as dimensões da educação inclusiva.* Disponível em: http://diversa.org.br/artigos/um-historico-e-as-dimensoes-da-educacao-inclusiva/?gclid=CjwKEAjw7ZHABRCTr_DV4_ejvgQSJACr-Ycw4xcWIVWIIIFbLGMcpyluJnpwTDfX-mjMyERz4a9MnjRoCvLfw_wcB. Acesso em 16 out. 2016.
- KERBER, Gilberto. Constituições dos Estados-Membros do Mercosul e o Instituto na Supranacionalidade. In: *Revista Prolegómenos – Derechos y Valores.* Bogotá, D.C., Colombia. Volumen XVI. Número 32, julio-diciembre 2013. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v16n32/v16n32a12.pdf>. Acesso em 01 abr. 2019.
- MACHADO, Eduardo. Educação Inclusiva e o direito à convivência comunitária. In: ALMEIDA, Gregório Assogra de.; SOARES JUNIOR, Jarbas e DICK, Maria Elmira Evangelina do Amaral. *Direito das Pessoas com Deficiência e dos Idosos.* Belo Horizonte: Del Rey, pp.151-170, 2013.
- MALISKA, Marcos Augusto. Educação, Constituição e Democracia. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coord.). In: *Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 789-800, 2010.
- OMOTE, S.; GIROTO, C.R.M. (Orgs.). *Inclusão Escolar: as contribuições da Educação Especial.* 1ª ed., São Paulo-SP: Cultura Acadêmica Editora e Fundepe Editora, v. 01, p. 111-128, 2008a.
- _____. Adequações curriculares na área de deficiência intelectual: algumas reflexões. OLIVEIRA, A. A. S.; OMOTE, S.; GIROTO, C.R.M. (Orgs.). In: *Inclusão Escolar: as contribuições da Educação Especial.* 1ª ed. São Paulo-SP: Cultura Acadêmica Editora e Fundepe Editora, v. 01, p. 129-154, 2008b.

Gênero e (De)colonialidade: a escola como dispositivo de normatização

Eduardo Mariano da Silva*
Angela Maria Guida**

Introdução

Uma vasta e significativa produção normativa orienta as políticas públicas educacionais em relação aos direitos humanos, gênero e sexualidade em países latino-americanos. Em virtude disso, a violência contra LGBT+ tem sido pauta de diversas discussões por pesquisadorxs, governos e mídia. Assim, destacamos a importância de compreender o cenário nacional e educacional em relação à violência, seja ela por discursos ou práticas preconceituosas com este público, em particular no Brasil e Argentina.

Salientamos que não há uma participação mais efetiva dos órgãos públicos em mapear denúncias de agressões e discriminação motivadas por orientação sexual ou identidade de gênero, que caracterizamos como prática de lésbo/homo/transfobia ou LGBTfobia, configurando num lamentável retrato de carência de políticas públicas que visem ao amparo dessa parcela da sociedade. Em contrapartida, há órgãos que não estão estritamente ligados aos governos, mas que lutam pela equidade de direitos e liberdade, fazendo mapeamentos sobre essas práticas contra a comunidade marginalizada. Esses registros explicitam direta ou indiretamente que motivos de violência e de morte contra a comunidade LGBT+ ocorrem em função da discordância da condição sexual da vítima. Muitas vezes é marcada por uma espécie de morte ritualística para servir de “ensinamento” aos demais humanos que não se adequam às convenções heteronormativas.

Nosso objetivo consiste em abordar e refletir acerca da necessidade emergente de ações que contemplem questões de gênero e sexualidade na formação de professores, pois a escola reflete, produz e reproduz concepções normativas presentes na sociedade. Para isso, pretendemos discorrer sobre alguns registros que nos possibilitam ver a dimensão da necessidade de medidas a serem adotadas contra essa prática. Além disso, problematizar se a escola tem sido um sistema que normatiza essas práticas e

* G-UFMS. E-mail: eduardomariano92@hotmail.com

** UFMS. E-mail: angelaguida.ufms@gmail.com

examinar como a matriz colonial do poder opera, subalterniza e anestesia o pensamento pela lógica colonial construída.

No primeiro momento, pontuaremos proposições da colonialidade que melhor permitem examinar a marca colonial que subalterniza o que foge da normativa patriarcal, branco, europeu e cristão nos países sul-americanos, em específico no Brasil e Argentina. Em segundo momento, explicitaremos um preâmbulo dos registros de alguns órgãos de ambos os países para, por fim, discutirmos sobre a gravidade da violência e a emergência da criação de políticas públicas de amparo ao público LGBT +, defendendo a ideia de que uma formação de professores comprometida, de alguma forma, com essa causa pode ser um caminho para o diálogo e, por conseguinte, o respeito pela vida.

Colonialidade: algumas considerações

O fim do colonialismo administrativo de países da América Latina e América do Sul não pôs fim ao cruento processo de colonialidade, pois apesar do fim do colonialismo, as manifestações da colonialidade continuam presentes por meio de um processo longo, duradouro e organizado, por meio da matriz colonial do poder, do ser, do saber, sendo a colonialidade de gênero uma dessas manifestações. Como afirma Mignolo (2017), a colonialidade é o lado obscuro da modernidade, atuando como instrumento de dominação das culturas, das religiões e da economia, demarcando um padrão colonial de poder.

Anibal Quijano (2005) argumenta que o padrão de poder capitalista eurocentrado e global está estruturado em relações de dominação, exploração e conflito na disputa pelo controle de quatro âmbitos da existência humana: trabalho, autoridade coletiva, subjetividade e intersubjetividade, *sexo, seus recursos e produtos* e esse último em destaque é entendido pelo coletivo como colonialidade do gênero e a colonialidade do poder se inscreve na esfera do domínio de todos os âmbitos da existência humana. Os autores do coletivo Modernidade/Colonialidade criticam a essencialidade biológica, binária e heterossexual como o que define os papéis de gênero que emprega a possibilidade de se apropriar dos recursos e produtos do sexo.

Além das categorias heterossexuais, outra categoria julga não humanos, incluindo os colonizadores, aqueles ditos hermafroditas, sodomitas, virago (Lugones, 2014), ou seja, sujeitos que realizam práticas sexuais fora da naturalidade cristã, de Deus, conhecidas como práticas da cidade de Sodoma. Na cidade de Sodoma havia relações sexuais e afetivas de homem com homem, mulher com mulher, sexo anal, sexo oral, dentre outras práticas que fugiam dos padrões heterossexuais e pejorativamente foi nomeada como cidade do pecado. Para Lugones

[...] a busca pela distinção sexual e logo a construção da distinção de gênero resultam de observações das tarefas realizadas por cada sexo. Ao fazê-lo, eles/elas afirmam a inseparabilidade de sexo e gênero, característica que desponta principalmente das primeiras análises feministas. Análises mais contemporâneas têm introduzido argumentos pela reivindicação de que gênero constrói sexo. Mas, na versão anterior, sexo fundamentava gênero. Geralmente se confundiam: onde você vê sexo, verá gênero e vice-versa. Porém, se estou certa sobre a colonialidade do gênero, na distinção entre humano e não humano, sexo tinha que estar isolado. Gênero e sexo não podiam ser ao mesmo tempo vinculados inseparavelmente e racializados. O dimorfismo sexual converteu-se na base para a compreensão dicotômica do gênero, a característica humana. (Lugones, 2014, p. 937).

María Lugones (2007) discute a questão da dificuldade de identificação biológica do sexo, pois quando identificado um sujeito intersexuado esse era submetido a cirurgias para que firmasse uma das categorias dicotômicas: sexo masculino ou feminino, pois a existência de ambos em um mesmo corpo era entendida como anomalia. É importante destacar a notoriedade de que a classificação do gênero antepõe ao corpo biológico.

O poder do discurso colonial garantiu a hegemonia europeia, pois concepções ideológicas de raça e gênero e a forma de gerenciar uma sociedade delimitada pelo patriarcado foi uma manobra crucial para a naturalização de relações hierárquicas marcadas pela desigualdade e poder. A classificação de humano e civilizado evidencia o quanto estava presente nesse processo ideias racistas, sexistas e misóginas, fundamentadas nos discursos legitimados como científicos e que, de certa forma, ainda perpetuam. Convém destacar que o discurso religioso foi fator determinante na missão civilizatória ou “doma dos selvagens” como meta a conversão ao cristianismo. Segundo Lugones:

A “missão civilizatória” colonial era a máscara eufemística do acesso brutal aos corpos das pessoas através de uma exploração inimaginável, violação sexual, controle da reprodução e terror sistemático (por exemplo, alimentando cachorros com pessoas vivas e fazendo algibeiras e chapéus das vaginas de mulheres indígenas brutalmente assassinadas). (2014, p. 938).

Em meio a tantos movimentos de opressão e silenciamentos ocasionados pela colonialidade, o movimento decolonial surge como uma possibilidade outra de resgate da diferença colonial, almejando, acima de tudo, a libertação do sistema hierárquico da matriz colonial de poder de indivíduos com aspectos que não podem e não se veem limitados a apenas uma dimensão social ou concepção de mundo. Quando pensamos, olhamos e analisamos os efeitos da colonialidade no cenário educacional o coletivo propõe a pedagogia decolonial.

A afirmação das diferenças – étnicas, de gênero, orientação sexual, religiosas, entre outras – se manifesta em todas as suas cores, sons, ritos, saberes, crenças e diversas linguagens. As problemáticas são múltiplas, visibilizadas pelos movimentos sociais, que denunciam injustiças, desigualdades e discriminações, reivindicando igualdade de

Gênero e (De)colonialidade: a escola como dispositivo de normatização

acesso a bens e serviços e reconhecimento político e cultural. Esses movimentos nos colocam diante da realidade histórica do continente, marcada pela negação dos “outros”, física ou simbólica, ainda presente nas sociedades latino-americanas. (Candau & Russo, 2010, p. 154-155).

Os estudos descoloniais anunciam uma proposta de uma virada epistêmica, não somente nas produções intelectuais ocidentais, mas também pensadores dos loci latino-americanos e daqueles ainda apagados que têm muito a contribuir para as produções científicas, sociais e filosóficas. Com isso:

Essa ideia vem se construindo como força política, epistemológica e pedagógica, faz referência às possibilidades de um pensamento crítico a partir dos subalternizados pela modernidade europeia capitalista e um projeto teórico voltado para o repensamento crítico e transdisciplinar, em contraposição às tendências acadêmicas dominantes de perspectiva eurocêntrica de construção do conhecimento. (Walsh; Oliveira & Candau, 2018, p. 3).

Por isso, uma pedagogia decolonial implica:

(...) em um trabalho de orientação descolonial, dirigido a romper as correntes que ainda estão nas mentes, como dizia o intelectual afrocolombiano Manuel Zapata Olivella; desescravizar as mentes, como dizia Malcolm X; e desaprender o aprendido para voltar a aprender, como argumenta o avô do movimento afroequatoriano Juan García. Um trabalho que procura desafiar e derrubar as estruturas sociais, políticas e epistêmicas da colonialidade – estruturas até agora permanentes – que mantêm padrões de poder enraizados na racialização, no conhecimento eurocêntrico e na inferiorização de alguns seres como menos humanos (Walsh, 2009, p. 24).

Uma pedagogia decolonial se encontra comprometida com aqueles que no decurso da história foram vítimas de várias manifestações de opressão por parte das matrizes coloniais de poder, além de estar fortemente empenhada em romper com um sistema educativo hegemônico e convocar os conhecimentos oprimidos pela lógica colonial operante, para assim promover diálogos com experiências críticas e políticas e com isso conectar a ações transformadoras dos movimentos sociais desenraizando de um solo febril de lutas de um povo colonizado. É importante destacar que a pedagogia decolonial se constitui “enquanto projeto político a serem construídos nas escolas, nas universidades, nos movimentos sociais, nas comunidades negras e indígenas, nas ruas etc.” (Walsh; Oliveira & Candau, 2018, p. 5).

Notas sobre LGBTfobia em Brasil e Argentina

Entendemos Argentina e Brasil como fortes marcadores político-econômicos do MERCOSUL e que exercem influência aos demais componentes. Além disso, a Argentina é o primeiro país da América Latina a promulgar legislativamente uniões homoafetivas, seguido do Brasil. Daí, decorre nosso interesse em compreender o cenário educacional destes Estados no que diz sobre orientação sexual, identidade de

gênero e sexualidade, isto é, questionar se a escola é democrática e pluralista ou se assume como reprodutora de um sistema patriarcal e de identidades homogêneas.

Diversos debates circundam a temática para discutir questões emergenciais em relação à LGBT+. No entanto, trazemos a seguir dados produzidos por grupos de dois países – Argentina e Brasil – em que emitem relatórios sobre casos de violência contra o grupo aqui mencionado.

Dos relatórios encontrados no Brasil, optamos por adotar o material produzido pelo Grupo Gay da Bahia (GGB) e, na Argentina, o Observatório Nacional de Crimes de Ódio LGBT. O GGB é uma associação de defesa dos direitos humanos de LGBT+ fundada em 1980 no Brasil e trabalha com combate a homofobia e prevenção a HIV e AIDS. O Observatório Nacional de Crimes de Ódio LGBT foi criado em maio de 2016 pela Defensoria LGBT da Argentina, que objetiva por meio de dados concretos ilustrar a violência sofrida contra a comunidade LGBT para influenciar a formulação de políticas públicas em função do combate a crimes de ódio. Concomitantemente apresentamos resultados da Pesquisa Nacional sobre o Ambiente Educacional no Brasil de 2015 e Encuesta de Crime Escolar em Argentina Dirigida a Jóvenes LGBT de 2016. Sendo a primeira realizada pela ABGLT¹ – Secretaria de Educação, Grupo Dignidade² e parecerias e a segunda pela 100% Diversidad y Derechos³, ambas apoiadas pela GLSEN (Gay, Lesbian & Straight Education Network) e Todo Mejora (Chile).

Lembramos que a homossexualidade já foi condenada pela igreja católica, o que, em certa medida, transformou essa condição em crime e doença, sendo, até mesmo considerada pela OMS (Organização Mundial da Saúde) como transtorno sexual. A partir dos anos 90, a OMS destituiu a condição de doença à homossexualidade e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) teceu direitos que englobam LGBT+, tais como, garante que qualquer humano indistintamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de opinião política, de razão social, ou qualquer outra configuração possa invocar os direitos promulgados no documento.

Apesar de alguns ganhos significativos para a comunidade LGBT+, atualmente a violência e crimes de ódio contra essa comunidade vêm aumentando gradativamente. Inferimos que esse retrocesso tem seus pressupostos enraizados ainda na colonialidade, por isso mostraremos dados dos efeitos monstruosos que ocorrem na Argentina e no Brasil que, de um lado, tendo criminalizado a homo/lesbo/transfobia é o primeiro país da América Latina a legalizar a união civil de pessoas do mesmo sexo e do outro um

1. Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais ABGLT, uma associação nacional LGBT.

2. Uma organização LGBT da sociedade civil sem fins lucrativos atuante no sul do Brasil desde 1992.

3. É uma associação civil que luta em defesa ao reconhecimento e respeito pela orientação sexual e identidade gênero de todas e de todos.

país em pleno retrocesso, que insiste em não reconhecer homossexuais como cidadãos e detentores de direitos, sendo o país que mais mata minorias sexuais no mundo.

Na Argentina, o observatório produziu o relatório do período de primeiro de janeiro de 2018 a trinta e um de junho. Sendo que identificaram 52 crimes de ódio, no qual, no relatório consta gays cis, a maior porcentagem sofrida com tais brutalidades. Dentre os crimes de ódio registrados 17% correspondem a assassinato e 83% a violência física. De acordo com o observatório, em relação à identidade das pessoas assassinadas 56% correspondem a gays e 44% a mulheres Trans (transexuais, transgêneros e travestis). Isso mostra tamanha crueldade justificada pela diferença do outro e os assassinatos além de serem brutais também violam os direitos humanos e a liberdade. No que diz o vínculo da vítima com x agressorx 67% são pessoas desconhecidas para a vítima.

Os apontamentos acima nos mostram o quão naturalizada encontra-se nos dias atuais a hegemonia euro-cristã, que ao anestesiar o pensamento, estes acreditam ter o direito de decidir sobre a vida do outro, ou seja, colonialidade do ser. O que nos indica que quem está alinhado a matriz colonial torna sua identidade como padrão universal e não admite o Outro como diferente, uma identidade que não condiz com seus padrões que estão alinhados a padrões hegemônicos.

Em relação ao local em que ocorrem tais violências, quase a metade é proferida em ambientes públicos (46%) e 23% em propriedades residenciais privadas, a outra porcentagem concentra-se em locais que corresponde a vida particular da vítima e em outras habitações.

A pesar de que la sodomía es considerada por la cristiandad como “el más torpe, sucio y deshonesto pecado” castigada como crimen hediondo equivalente al regicidio y a la traición nacional, merecedores los homosexuales de la pena de muerte en la hoguera [...]. (Miott,1997, p. 132).

Inferimos que com base em crenças, tabus, normas e representações são disseminadas culturalmente a lesbo/homo/transfobia presente em qualquer ambiente de atividade humana, inclusive nas escolas.

O relatório do GGB destaca que no Brasil no ano de 2018 foram contabilizadas 420 pessoas mortas, vítimas de homo/lesbo/transfobia. De acordo com o documento, dentre as vítimas a causa da morte é de 320 por homicídio e 100 de suicídio. Segundo o relatório, em relação à identidade das vítimas corresponde predominante as mortes de 191 Gays, assim como na Argentina representa a maior porcentagem, seguido de 164 Trans, 52 Lésbicas, 8 Bissexuais e 5 Heterossexuais.

As causas das mortes continuam predominando no Brasil por motivo de armas de fogo, sendo 124 vítimas e em seguida 99 vítimas por armas brancas perfuro-cortantes e as outras 97 vítimas por agressões físicas. Além disso, a maioria dos ataques foram efetuados em locais de vias públicas, sendo 179 (49,4%) vítimas, seguindo 155

(42,8%) vítimas em residências e 28 (7,7%) vítimas em estabelecimentos privados. Salientamos que não existem no Brasil leis que caracterizam a homossexualidade como crime, mas existe uma cultura discriminatória velada ou não velada que está operante.

Ambos os relatórios destacam o maior índice de incidência nas faixas etárias mais novas, sendo na Argentina 27% das vítimas entre 20 e 29 anos e no Brasil 29,4% das vítimas entre 18 e 25 anos. Ainda nos preocupamos com os índices de violência com a faixa etária da menor idade em ambos os países.

Crianças e adolescentes são alvos de discriminação e preconceito, seja no ambiente familiar ou na unidade escolar por colegas, professores e diretores da instituição. Sendo a homossexualidade vista por muitos como doença ou anomalia a violência e discriminação acontece dentro de casa. Tendo a escola como extensora das relações familiares, essa prática é categorizada como *bullying* em desconformidade à orientação sexual da vítima, porque a comunidade escolar reproduz concepções hegemônicas, muitas vezes construídas em casa.

Para mobilizar nossa reflexão é importante considerar que desde o nascimento crianças performaticamente são expostas a estereótipos heteronormativos que foram construídos por um padrão hegemônico. Em casa e nos anos iniciais escolares da vida do indivíduo é construído um mundo binário com valores subordinados a ele, tal como, “isso é coisa de menino e aquilo é coisa de menina”, e ainda, que “meninos vestem azul e meninas vestem rosa”, discurso presente na fala da ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos do governo Jair Bolsonaro .

Diante disso, temos meninos sendo criados para viver em “liberdade” no mundo, porém forçados a uma masculinidade compulsória, já meninas são criadas para o cuidado do lar e exercer uma feminilidade submissa ao homem. Por isso, é comum nos anos iniciais escolares vermos professoras mulheres com a representação heterossexual criadas para serem mães. Não é nosso objetivo criticar o instinto materno, mas questionar o porquê de outras configurações não estarem presente neste ambiente, ou seja, criticar um padrão de exclusão operante.

Antes de mobilizarmos nossa crítica pretendemos explanar dados da Pesquisa Nacional sobre o Ambiente Educacional no Brasil de 2015 e Encuesta de Crime Escolar em Argentina Dirigida a Jovens LGBT que mostram um preâmbulo concreto do cenário escolar no que tange a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero. Ressaltamos que a mesma pesquisa foi realizada em outros quatro países. São eles: Uruguai, Chile, Peru e Colômbia.

A metodologia desta pesquisa realizada no Brasil e na Argentina consistiu em um questionário online e:

Gênero e (De)colonialidade: a escola como dispositivo de normatização

Os critérios para participação na pesquisa foram: ter pelo menos 13 anos de idade, ter frequentado o ensino fundamental ou médio no Brasil durante o ano letivo de 2015, e se identificar como lésbica, gay, bissexual, ou ter uma orientação sexual diferente da heterossexual (ex. queer) ou se descrever como transgênero ou com outra identidade de gênero que não seja cisgênero (“cisgênero” descreve uma pessoa cuja identidade de gênero está em consonância com o sexo/gênero atribuído ao nascer). A coleta dos dados ocorreu entre dezembro de 2015 e março de 2016 e terminou no início do ano letivo de 2016. (ABGLT, 2016, p.18).

Diante disso, no Brasil, a investigação, contou com 1016 respondentes da faixa etária de 13 a 21 anos. A ABGLT (2016) usou como categoria: In(segurança), Comentários Pejorativos, Agressão / violência, Resposta da escola / da família, Faltas, Bem-estar, Acolhimento de estudantes LGBT. Na Argentina, a pesquisa contou com 781 estudantes num intervalo de faixa etária de 13 a 18 anos. No entanto, a 100% *Diversidad y Derechos* usou como categorias “Segurança Escolar”, “Exposição a linguagem preconceituosa e discriminatória”, “Experiências de assédio e ataques / agressões físicas na escola”, “Diferenças regionais nas experiências de clima escolar hostil para estudantes LGBT”.

Os relatórios apontam considerações e algumas recomendações. Segundo a ABGLT

Os dados apontam para um cenário nada alentador. É um cenário caracterizado pela insegurança dos/das estudantes LGBT nas instituições educacionais, com alta incidência de agressão verbal, física e violência, sem o devido apoio ou medidas para contornar essas situações, e sem um número adequado de profissionais de educação capacitados/as para dar conta dessas situações e revertê-las por meio de ações educativas. (ABGLT, 2016, p. 69).

Para a formação inicial o relatório salienta que

Os currículos dos cursos de formação inicial das universidades e faculdades para professores/as (graduação) precisam ter conteúdos específicos sobre o respeito à diversidade sexual, para que estejam preparados/as para acolher efetivamente os/as estudantes LGBT e agir diante dos problemas que surgem nas escolas. (ABGLT, 2016, p. 69).

Para a formação continuada sugerem “atualizações e capacitação pelas Secretarias de Educação, Organizações Não Governamentais e Instituições de Ensino Superior, incluindo cursos e palestras, oficinas, seminários e cursos de pós-graduação (ABGLT, 2016, p.69). Também há a necessidade de supervisão regular das práticas de ensino para garantir que conteúdos curriculares sobre a promoção do respeito à diversidade sexual sejam implementados efetivamente (ABGLT, 2016). De acordo com a 100% *Diversidad y Derechos* (2016), recomendou:

Implementar el programa de Educación Sexual Integral (Ley 26.150) en cada distrito y nivel escolar y nombrar explícitamente y de manera positiva las identidades y contenidos LGBT, así como visibilizar y promover el respeto de la diversidad familiar.

Eduardo Mariano da Silva e Angela Maria Guida

Implementar programas de capacitación LGTB para docentes, personal de apoyo y administrativo en las escuelas. Financiar la investigación y prevención violencia contra los jóvenes LGBT en el ámbito escolar, especialmente a las y los jóvenes trans, y evaluar periódicamente su efectividad. Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil LGBT para la puesta en funcionamiento de consejerías para jóvenes estudiantes LGBT sobre discriminación y violencia por orientación sexual e identidad de género, entendidos como espacios de participación donde acceder a información sobre derechos, legislación igualitaria, no discriminación y acompañamiento para contribuir al desarrollo de la autoestima. Reformar la Ley de penalización de actos discriminatorios (Ley 23.592) para que incluya la orientación sexual, la identidad y/o expresión de género como pretextos discriminatorios. (p. 51).

No que tange ao marco da implementação da Lei N° 26.892 para a Promoção da Convivência e Abordagem da Conflitividade Social nas Instituições Educativas, sancionada em 2013, recomendaram:

Implementar un plan para la formación democrática y participativa de acuerdos de convivencia escolar que incluyan la prevención del acoso por orientación sexual y expresión de género, y que valoren las diversidades y el respeto a los derechos humanos. Incorporar contenidos LGBT en la Guía Federal de Orientaciones para la intervención educativa en situaciones complejas relacionadas con la vida escolar a la diversidad sexual, de género y familiar. Nombrar y visibilizar a las personas lesbianas, gays, bisexuales y trans (LGBT) como parte de los grupos vulnerados por la discriminación y la violencia. Desarrollar canales de denuncia del bullying homofóbico, lesbofóbico y transfóbico y su ponderación estadística. Incorporar en las situaciones que pueden ser abordadas desde la línea 0800 222 1197 de “convivencia escolar” las situaciones de violencia y discriminación por orientación sexual, identidad y/o expresión de género, agregándolas como categorías para la recepción de denuncias y su procesamiento. (p. 51).

Estes relatórios nos mostram a crueldade, a humilhação e a subalternização que estes indivíduos são postos no cenário escolar diante de uma masculinidade compulsória, de uma cultura do machismo, sexismo, do patriarcado. A homofobia não é medo e sim ódio a quem não encaixa nas convenções heteronormativas, e é preocupante o quanto isso está naturalizado e que como consequência é invisível aos olhos de gestores e da família. Além disso, a consequência é tão drástica que há o discurso não sei por que elx suicidou, elx estava tão bem, estava bem ou se negam ver o sofrimento do outro?

Os trabalhos realizados por estes grupos devem ser valorizados e considerados no âmbito educacional, pois, além de identificarem a forte presença da violência e lesbo/homo/transfobia na escola também apontam sugestões que podem contribuir para amenizar essas práticas.

Quando o corpo é casa e a casa é destruída, usurpada, deplorada...

Olhando para o cenário atual, a escola vem apresentando dificuldades em uma maior promoção na interação com o público LGBTQ+ e acaba sendo mais um espaço produtor e reproduzidor de diferenças que reafirmam a estigma hegemônica. Tendo a colonialidade do gênero presente no espaço escolar e perante a construção social, histórica e cultural de um padrão universal e único legitimado é estabelecida uma relação dicotômica entre masculino/feminino, homem/mulher, brinquedo de menino/brinquedo de menina. Assim, é interessante questionar a naturalização deste padrão hegemônico que impede a criança de gostar de brinquedos e cores diferentes indiferente do gênero, da sexualidade e orientação sexual que foge dos papéis sociais construídos de menino e menina.

Para garantir a sobrevivência material, quando homens e mulheres não podem realizar o trabalho um do outro, e para satisfazer as estruturas profundas de desejo no sistema de sexo/gênero no qual homens trocam mulheres, a heterossexualidade é obrigatória, portanto, central na opressão das mulheres (HARAWAY, 2004).

Não é somente uma questão central de opressão das mulheres, mas também de qualquer outra manifestação que não obedece ao padrão posto. Por isso, surge uma luta contra a repressão dos atos sexuais entre pessoas do mesmo sexo, por esses sujeitos serem excluídos, assediados e violentados. É interessante um olhar atento para esse cenário, pois reflete no convívio social, tal como, mostram os dados do GGB e do ONA destacados anteriormente.

O contexto social não apenas define as representações hegemônicas, mas, a partir delas, estabelece a diferença, a hierarquia, a qualificação valorativa das identidades. A educação sexual precisa discutir como as marcas identitárias, atribuídas aos sujeitos, tornam alguns mais (ou menos) subordinados aos mecanismos de exclusão, sexismo, homofobia, discriminação e preconceito. (Louro; Felipe; Goellner, 2013, p. 81).

Por outro lado, mesmo diante de um cenário ainda aquém de legitimar o respeito às diferenças, é reconfortante ver que há políticas públicas vigentes na Argentina, em que mulheres e homossexuais vêm conquistando diplomas universitários, bem como um lugar de fala na sociedade em ambos os países, e ao mesmo nos entristecemos com dados de assassinatos e violência incitados por ódio. Esses discursos vêm carregados de muitos sentidos, significados e valores, que muitas vezes são utilizados como justificativas para colegas de classe e até mesmo adultos que preferem um sujeito usuário de drogas, um ladrão, um assassino e até um estuprador do que ter um filho/filha ou colega homossexual e alguns pejorativamente dizem que ter filhas “mulheres” é uma fraquejada.

Por isso se faz necessário implementar ações de combate a lesbo/homo/transfobia desde o início da vida das pessoas, sendo a escola e o Estado sujeitos que possam

mobilizar tal operação. Pode estar se perguntando por que estamos preocupados? Os dados que os relatórios nos apresentam são alarmantes e denunciam o cenário da situação de LGBT+ em países colonizados e com maior ênfase no cenário educacional. Com isso, podemos inferir que nossas crianças, desde a primária fase de crescimento e desenvolvimento estão sujeitas a diversas formas de violência.

Diante desse cenário torna-se visível que a violência lesbo/homo/transfóbica está amparada em crenças, atitudes e valores marcados pela colonialidade, ou seja, existem concepções e premissas que são carregadas e internalizadas sócio e culturalmente ao longo dos tempos. Nesse contexto, a escola legitima esses conceitos, pois ela tem continuado a exercer o papel de educação sexual da família tradicional.

Orientação sexual e identidade de gênero são termos ainda não bem compreendidos pela sociedade destes dois países, apesar da diferença do processo de colonização e avanço da Argentina de políticas públicas em relação ao Brasil, estes conceitos são tratados como opção e/ou confusão de identidade. Sendo assim a temática encontra resistência de inserção e diálogo nos cenários educacionais sendo a ser foco de piadas e assédio moral de pessoas que se identificam pertencentes ao grupo LGBT+.

É interessante notar que movimentos LGBT+ aparecem praticamente no mesmo momento (1970) em ambos os países, mas a marca colonial tem grande representatividade no Brasil devido à forte influência religiosa que ampara discursos, práticas de ódio e intolerância contra essa comunidade que não está em conformidade com convenções de gênero. Diante disso, frente a um Estado Laico o maior desafio tem sido superar ideologias cristãs.

Isso também nos mostra que a escola e o corpo docente ao silenciarem as diferenças, por um olhar da colonialidade, evidencia o total despreparo para tratar destes assuntos, seja por insegurança, por intolerância ou falta de conhecimento sobre o assunto. Por isso, é urgente inserir orientação/formação para esses profissionais, porque a sua neutralidade é paradoxal, pois o silêncio diz muito sobre sua posição ideológica ou política que é sobreposta ao Outro. É urgente porque estudantes que as frequentam têm acesso a diversos artefatos culturais, no qual, também aprendem, interagem e produzem conhecimentos, como exemplo: computadores, televisão, aparelhos de celular, redes sociais. Diante disso, x educadorx deve ser profissional capaz de promover a criticidade para que xs estudantes possam filtram informações, aprender a questioná-las, para não ser um mero reprodutor de estigmas coloniais de preconceito e discriminação.

No ensino superior, cursos de formação de professores devem estar atentos a promover disciplinas, cursos, oficinas e atividades voltadas a sensibilizações desses sujeitos, tal como, também deve implementar de forma transdisciplinar a formação contínua desses profissionais em respeito dos assuntos mencionados neste artigo. Esta formação deve contribuir para a superação de situações de preconceito e de

exclusão, que promova a análise e criticidade a materiais pedagógicos, tais como, o livro didático que apresentavam e podem estar ainda propagando concepções ideológicas tradicionais em imagens, discursos, dados censitários e contextualizações que podem não considerar o contexto dx estudante ou promover a exclusão do mesmo.

Tendo a premissa de inovações tecnológicas e fácil acesso dos estudantes os profissionais devem incitar a criticidade verificando se tais matérias constroem determinadas representações sexualizadas e gendradas. É importante destacar que esta não é uma tarefa fácil, mas necessária.

É decretar uma crítica da opressão de gênero, racializada, colonial e capitalista heterossexualizada visando uma transformação vivida do social. Como tal, a descolonização do gênero localiza quem teoriza em meio a pessoas, em uma compreensão histórica, subjetiva/intersubjetiva da relação oprimir” – resistir na intersecção de sistemas complexos de opressão. (Lugones, 2014, p. 940).

Os dados têm nos mostrado que o ambiente escolar tem sido hostil, promotor de exclusão e afirma diferenças, por isso, faz necessário políticas públicas de informação e formação aos educadores deste público e que se possível envolva os familiares de estudantes, pois como já afirmamos anteriormente a religião tem sido o maior desafio para aprovação de tais políticas e discussão destes assuntos. É necessária a decolonialidade. Uma pedagogia capaz de erradicar a lesbo/homo/transfobia e considerar que corpos, culturas e produções de conhecimentos habitem o mesmo espaço.

Considerações finais

As pesquisas nos mostram um distanciamento abismal do Brasil em relação a Argentina em políticas públicas. Além disso, a discriminação e a violência persistem, mas é preciso valorizar avanços que aconteceram e o reconhecimento mundial dos direitos humanos das pessoas LGBT+. Há muitos debates que centralizam discursos de ódio e a violência que ainda ocupam espaço na sociedade. Entretanto, é necessário manter e ampliar o processo de conscientização e educação, implementar políticas de combate a lesbo/homo/transfobia e para que não seja aceito nenhuma forma de tratamento desumano com outro indivíduo. Esse processo de conscientização deve ser iniciado emergencialmente nas escolas, local em que indivíduos tem sido alvos assíduos, e com isso, buscar implementar ações propostas pelos relatórios na formação inicial e continuada.

Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Secretaria de Educação. Pesquisa Nacional sobre o Ambiente Educacional no Brasil 2015: as experiências de adolescentes e jovens lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais em nossos ambientes educacionais. Curitiba: ABGLT, 2016.
- CANDAU, Vera Maria Ferrão, RUSSO, Kelly. Interculturalidade e Educação na América Latina: uma construção plural, original e complexa. In: *Rev. Diálogo Educ.*, Curitiba, v. 10, nº 29, p. 151-169, jan./abr, 2010.
- HARAWAY, Donna. “Gênero” para um dicionário marxista: a política sexual de uma palavra. In: *Cadernos pagu*, nº 22, p. 201-246, 2004.
- LUGONES, María. *Heterossexualismo e o sistema de gênero colonial/moderno*. *Hypatia*, v. 22, nº 1, p. 186–209, 2007.
- _____. Rumo a um feminismo descolonial. In: *Revista Estudos Feministas*, v. 22, nº 3, p. 935-952, 2014.
- LOURO, Guacira Lopes; FELIPE, Jane; GOELLNER, Silvana Vilodre (Orgs.). *Corpo Gênero e Sexualidade: um debate contemporâneo na educação*. 9ª ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- MIGNOLO, Walter D. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. Tradução de Marco Oliveira. In: *RBCS*, v. 32, nº 94, Rio de Janeiro, 2017.
- MOOT, Luiz. Etno-História em la América Latina. Traducción Libia J. Restrepo. In: *Revista História Social*, nº 4, p. 123-144, 1997.
- QÛIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina. In: *A colonialidade do saber: Eurocentrismo e ciências sociais*. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales, 2005.
- WALSH, C., Oliveira, L. F., & Candau, V. M. Colonialidade e pedagogia decolonial: para pensar uma educação outra. *Arquivos Analíticos de Políticas educativas*, v. 26, nº 1, p. 112, 2018.
- 100% Diversidade y Derechos. Encuesta de Clima Escolar em Argentina Dirigida a Jóvenes LGBT. Buenos Aires, 2016.

Estudos latino-americanos como uma inovação curricular na educação básica brasileira

Evelin Cunha Biondo*

Edson Antoni**

Introdução

Pensando nas abordagens sobre a América Latina, que se refletem na legislação, nos livros didáticos e no currículo do Ensino Básico brasileiro, o Colégio de Aplicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – CAP/ UFRGS – apresenta em sua estrutura curricular regular, desde o ano de 2015, o componente curricular “Estudos Latino-Americanos”. É objetivo deste trabalho sustentar que este componente representa uma inovação curricular na Educação Básica brasileira. Para isso, inicialmente apresentamos a escola em que a proposta é desenvolvida e o componente curricular. Recorremos, então, à bibliografia para elucidar o conceito de inovação curricular, que em diálogo com a proposta do componente curricular e com os estudos decoloniais a tornam, ao fim, uma inovação curricular. Finalmente, ressaltamos as implicações do componente para além do currículo escolar. Concordamos com Moreira que defende “(...) a divulgação e a discussão de esforço localizados de mudanças e inovações curriculares, para que dessa crítica se possa nutrir-se tentativas de revitalizar a prática e/ ou superar impasses teóricos.” (Moreira, 2001, p. 32). Sendo assim, justifica-se aqui a proposta deste artigo.

O colégio de aplicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

O Colégio de Aplicação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CAP/ UFRGS) é uma unidade de Educação Básica que atende todo o ensino básico, nas modalidades regular e Ensino de Jovens e Adultos. Tem como finalidade desenvolver, indissociavelmente, ensino, pesquisa e extensão voltados para a inovação pedagógica e para a formação docente na Educação Básica¹. Esta instituição, ao longo da sua história, vem cumprindo um importante papel no que se refere ao desenvolvimento de

* Mestra em Geografia; Colégio de Aplicação/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: evelinb@gmail.com

** Doutor em História; Colégio de Aplicação/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: professor.antoni@gmail.com

1. Esta finalidade é definida pela Portaria nº 959/2013 e concerne aos dezessete Colégios de Aplicação vinculados às Universidades Federais brasileiras.

inovadoras experiências pedagógicas. O Colégio constitui-se como um importante espaço de produção, experimentação e socialização de conhecimento, métodos, técnicas de ensino e material didático-pedagógico, bem como, um importante espaço de observação, pesquisa e prática docente para alunos dos cursos de formação de professores da UFRGS e de outras Instituições de Ensino Superior.

Com aproximadamente 600 alunos atualmente, o CAP/ UFRGS está localizado no Campus do Vale, no bairro Agronomia, no município de Porto Alegre. A forma de ingresso é mediante o sorteio universal. É constituído por cinco equipes de trabalho: Uniafas – que atendem do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental; Amora – abrange o 6º e 7º ano do Ensino Fundamental; Pixel – perpassa o 8º e 9º do Ensino Fundamental; Médio em Rede – composto pelos 3 anos do Ensino Médio; e EJA – abrange todos os anos dos Ensinos Fundamental e Médio, na modalidade de Ensino de Jovens e Adultos. Vale ressaltar que cada equipe pedagógica possui relativa autonomia para propor e experimentar seu currículo e, por isto, é relevante salientar esse detalhe do funcionamento do Colégio. É importante destacar ainda que na estrutura organizacional do colégio, os professores encontram-se divididos em quatro departamentos: Comunicação, Exatas, Expressão e Movimento, e Humanidades.

O componente curricular estudos latino-americanos

Buscando, mais uma vez, materializar o caráter de protagonismo educacional que o Colégio de Aplicação apresentou ao longo de sua história e, em consonância com as proposições enunciadas pelas Diretrizes para a Educação Básica, foi apresentada em 2014 uma proposta de alteração curricular² para os anos finais do Ensino Fundamental, na Equipe Pixel, ou seja, no 8º e 9º ano do Ensino Fundamental. E a partir do protagonismo de seus docentes, surge o componente curricular Estudos Latino-Americanos. Tendo sido aprovado, o componente curricular Estudos Latino-Americanos³ foi implementado a partir de 2015, com uma aula semanal⁴ de 45 minutos em cada uma das quatro turmas da Equipe Pixel⁵.

2. Cabe destacar que as primeiras intervenções no Colégio com a temática latino-americana e que, de alguma forma, contribuíram para a origem ao componente, se deram nos anos de 2013 e 2014, com a ocorrência da 1º e 2º Jornadas Latino-Americanas, respectivamente. Nestas incursões iniciais, o CAP/ Ufrgs contou com uma semana de atividades diferenciadas, promovendo palestras, oficinas e apresentações artísticas. Além das atividades desenvolvidas para os alunos do Colégio, também foram organizadas palestras abertas à comunidade acadêmica, que contaram com a presença de nomes como Carlos Walter Porto-Gonçalves, Oscar Oliveira, Júlio Cabrera, dentre outros.

3. O Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Santa Catarina, desde 2003, possui em sua grade curricular um componente denominado Estudos Latino-Americanos. O referido componente é ministrado no oitavo ano do Ensino Fundamental e no primeiro ano do Ensino Médio.

4. Naquele momento, como não era possível aumentar a carga horária semanal das turmas do Colégio de Aplicação, os componentes Curriculares de Geografia e História optam por ceder uma aula

O componente curricular insere-se no contexto dos desafios e das transformações teóricas que visam superar a colonialidade do saber, refletindo sobre o caráter colonialista e eurocêntrico que geralmente caracteriza o ensino sobre a América Latina no currículo tradicional. Compreende-se eurocentrismo como uma perspectiva de conhecimento, como “(...) uma específica racionalidade ou perspectiva de conhecimento que se torna mundialmente hegemônica colonizando e sobrepondo-se a todas as demais, prévias ou diferentes, e a seus respectivos saberes concretos, tanto na Europa como no resto do mundo.” (Quijano, 2005, p. 247). Sobre a crítica decolonial, é possível entender que ela

(...) enfrenta a los mecanismos de negación de la colonialidad, los denuncia para reconocer las voces que han sido acalladas. Es un pensamiento que confronta la arrogancia de la modernidad, su ficción de totalidad, pero que no busca negar la modernidad sino hacerla humilde; busca negar su arrogancia, su formarse como horizonte y centro del pensamiento, su pretensión de verdad sin paréntesis, sus universalismos, su reducción de la realidad a la presencia. El pensamiento decolonial no busca la inclusión de los excluidos de la modernidad. El pensamiento decolonial no tiene como horizonte la modernidad. No queremos ser modernos. Su horizonte es la esperanza y la dignidad de la pluralidad de voces que han sido silenciadas y olvidadas. Su horizonte es la relacionalidad em el tiempo de un mundo antropocéntrico. Frente a la modernidad totalizante, a la modernidad que venera el individuo, que reduce a la presencia, frente a la modernidad que niega la relacionalidad que se afirma como olvido, el pensamiento decolonial apuesta por escuchar la esperanza y la dignidad de las voces rebeldes. (Vazquez 2014, p. 195)

Analisando, especificamente, a temática latino-americana, podem ser encontradas referências a esta, na estrutura curricular brasileira, desde o período imperial. Inicialmente, a referida temática não era apresentada como parte integrante do programa de conteúdos da disciplina de História, antes sim, relacionava-se aos conteúdos de Geografia. Será, pois, a partir do Programa de 1856, possível verificarmos a existência das primeiras referências a temas latino-americanos vinculados à disciplina de História.

semanal em detrimento deste novo componente curricular. A Geografia, que contava com três aulas semanais no 8º ano, passa então a ter duas e a História cede uma de suas três aulas semanais no 9º ano para o componente de Estudos Latino-Americanos. Apesar da criação do componente, o Departamento de Humanidades ainda é responsável por cinco aulas semanais por turma, a saber: duas aulas de Geografia; duas aulas de História e uma aula de Estudos Latino-Americanos.

5. Em 2017, as duas primeiras turmas a completarem o ciclo de 8º e 9º do componente curricular de Estudos Latino-Americanos demandaram através de abaixo-assinado a oferta do componente também no Ensino Médio do CAP/ Ufrgs. A partir disso, com a aprovação do departamento de Humanidades e da Equipe de Professores de Ensino Médio, insere-se o componente curricular Estudos Latino-Americanos no ano de 2018 para o 2º ano do Ensino Médio, também com uma aula semanal de 45 minutos para cada uma das duas turmas. Essa é mais uma evidência de que a proposta possui aceitação no corpo discente.

Transcorridos bem mais de cem anos e diversas alterações decorrentes dos programas educacionais implementados ao longo da história do Brasil, uma questão manteve-se praticamente inalterada: o caráter eurocêntrico das abordagens propostas a temática latino-americana.

Duas características estruturantes, relacionadas ao ensino de história, porém que se replicam em outras áreas de conhecimento, podem ser apontadas como consequências desta orientação eurocentrada: a manutenção de uma diretriz que, de forma direta ou indireta, acabou reafirmando a origem lusitana de nossa colonização, impede-nos de promover, de uma forma mais consistente, uma maior aproximação com os demais países do continente e, conseqüentemente, a construção de uma identidade latino-americana; e ao assumir, de forma acrítica, uma bibliografia estruturada a partir de padrões e modelos interpretativos europeus, prejudica-se, de forma significativa, a possibilidade de interpretação e análise de questões locais/regionais.

Buscando introduzir uma nova forma de pensar as questões relacionadas à América Latina na Educação Básica, o referido componente curricular apresenta o pensamento decolonial como a base do seu arcabouço teórico. Esta proposta de análise possui como uma de suas características fundamentais, o fato de constituir-se enquanto uma forma de pensar e analisar os fenômenos não se colocando distantes dos mesmos, antes sim, constituindo-se em contato direto com as suas práxis. Uma forma de pensar (e agir) que permite (e exige) um olhar mais abrangente, que não assumirá as antigas barreiras disciplinares, nem tampouco, os velhos paradigmas teóricos como dogmas, permitindo, assim, uma série de novas reflexões, seja analisando temas contemporâneos ou mesmo revisitando antigos estudos. Aborda temas relacionados ao contexto continental a partir de referências, da mesma forma, autóctones, contribuindo de forma significativa para a constituição de uma identidade latino-americana, pois, como nos lembra Quijano

Aqui a tragédia é que todos fomos conduzidos, sabendo ou não, querendo ou não, a ver e aceitar aquela imagem como nossa e como pertencente unicamente a nós. Dessa maneira seguimos sendo o que não somos. E como resultado, não podemos nunca identificar nossos verdadeiros problemas, muito menos resolvê-los, a não ser de uma maneira parcial e distorcida. (Quijano, 2005, p.253)

Além disso, o componente tem caráter interdisciplinar, sendo a elaboração de seu programa responsabilidade dos professores do Departamento de Humanidades⁶, prioritariamente Geografia e História. Os professores das diferentes áreas do conhecimento podem apresentar as suas contribuições para a organização dos conteúdos e abordagens metodológicas do componente, uma vez que relacionados com a temática latino-americana. O componente aborda as questões latino-americanas a partir de seis

6. O Departamento de Humanidades no CAP/ Ufrgs é constituído por professores das seguintes áreas: Anos Iniciais, Educação Especial, Filosofia, Geografia, História e Sociologia.

eixos temáticos, distribuídos ao longo dos dois anos, que serão analisados a partir de diferentes conteúdos e abordagens metodológicas. Constituem-se como eixos temáticos:

- a) No 8º ano do Ensino Fundamental: as representações e a formação do espaço latino-americano; o processo de ocupação humana do território; e a diversidade cultural.
- b) No 9º ano do Ensino Fundamental: a inserção da América Latina no Sistema-Mundo; as diferentes formas de organizações e mobilizações sociais; e as características políticas, econômicas, sociais e culturais da América Latina no século XXI.

O componente curricular como inovação pedagógica na Educação Básica brasileira

O currículo no Brasil possui algumas diretrizes nacionais, sendo a mais recente a Base Comum Curricular (BNCC). Apesar de todas as críticas possíveis de serem feitas a este documento, ele mantém uma parcela destinada à parte diversificada⁷, que pode ser construída pelos sistemas de ensino ou escolas, podendo trazer conteúdos complementares e enriquecendo as propostas, assegurando a contextualização dos conhecimentos diante dos diferentes locais. Assim, multiplicam-se as propostas e orientações curriculares podendo surgir uma pluralidade de composições de currículos. Contudo, sabemos que estas escolhas curriculares, nas mais diferentes escalas de atuação, não são aleatórias. Elas materializam o campo conflitivo que são os estudos curriculares e, na grande maioria das vezes, promovem o pensamento e interesses hegemônicos, vide o pensamento eurocentrado proposto nas abordagens da América Latina. Cabe, portanto, perguntar sobre o currículo: “(...) que forças fazem com que o currículo oficial seja hegemônico e que forças fazem com que esse currículo aja para produzir identidades sociais que ajudam a prolongar as relações de poder existentes?” (Moreira; Tadeu, 2011, p. 38)

Corroborando com a reflexão, está Apple, ao afirmar que:

(...) o currículo nunca é apenas um conjunto neutro de conhecimentos, que de algum modo aparece nos textos e nas salas de aula de uma nação. Ele é sempre parte de uma *tradição seletiva*, resultado da seleção de alguém, da visão de algum grupo acerca do que seja conhecimento legítimo. Produto das tensões, conflitos e concessões culturais, políticas e econômicas e organização e desorganização um povo. (Apple, 2011, p. 71)

7. O artigo 26 da LDB que determina que “Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a 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.” (Grifo nosso).

Para ressaltar a natureza profundamente política sobre o debate curricular e a necessidade de oportunizar possibilidades curriculares não hegemônicas, mantendo no cerne do debate o questionamento: “o conhecimento de quem vale mais?” (Apple, 2011, p. 50) e pensando em “(...) desarrollar estrategias que incorporen al currículo perspectivas orientadas a producir el quiebre y la desestabilización del sentido común.” (Silva, 1997, p.66), foi gestada e implementada a proposta de inovação curricular desenvolvida através do componente curricular Estudos Latino-Americanos, inserido dentro da parte diversificada do currículo escolar.

É sabido que o termo inovação curricular é polissêmico. Diferencia-se inicialmente das noções de reforma, mudança ou novidade curricular. Vale pontuar que, usualmente a reforma curricular é aquela que vem de cima para baixo, a partir de proposições curriculares gerais, muitas vezes regulamentadas pelo Estado. Como termo de múltiplas acepções é possível encontrar definições como a de Estebanz (1994) que aponta que a inovação curricular integra um processo que introduz algo novo, isto é, uma mudança em estruturas já existentes ou no funcionamento de algo que já existe, pressupondo sempre uma modificação conceitual. Ou seja, não é necessário que a mudança ocorra de forma generalizada, podendo serem aceitas ações pontuais como inovações. Como visto, é possível entendê-la desde alteração de componentes específicos, como objetivos, conteúdos, métodos, estratégias e materiais didáticos, até a reestruturação global do currículo, bem como nas adaptações às dinâmicas locais.

Outra compreensão é que os docentes devem ser protagonistas dessas propostas, como é possível perceber em “(...) nível mais concreto da ação dos professores e diversos agentes educativos.” (Pacheco, 1995, p. 46), ou ainda, como aponta novamente Estebanz (1994), ela tem caráter qualitativo, ligado de forma direta à prática concreta e, conseqüentemente, à melhoria de aspectos ou daquelas pessoas que estão diretamente implicadas no sistema educativo. Ou seja, na inovação curricular é preciso reforçar o caráter propositivo a partir da escola e do professor. Com isso, há a necessidade de empreender estudos sobre a prática curricular nas escolas, que envolvam de professores a especialistas do campo dos estudos curriculares. O CAP/ UFRGS, dada a sua especificidade, alia também a urgência desse debate pois é local de formação docente inicial e continuada.

Sendo assim, defendemos o componente curricular Estudos Latino-Americanos como inovação curricular na Educação Básica brasileira pois:

- a) Insere-se dentro de um programa curricular preexistente;
- b) é uma mudança prática e qualitativa no currículo;
- c) propõe uma abordagem conceitual/ epistemológica a partir do pensamento decolonial;

- d) insere novos objetivos e conteúdos;
- e) fomenta a produção de materiais didáticos específicos⁸;
- f) é proposto pelos docentes da instituição;
- g) é, inicialmente, uma mudança inerente à própria escola.

Considerações finais

Como divulgação e apresentação de esforço localizados de inovação curricular, bem como para que essa reflexão possa fortalecer as práticas do próprio componente curricular, é necessário destacar novamente, o caráter político deste componente na sua relação com o pensamento decolonial. Abrindo caminho, assim, para as conexões entre os processos educativos e as relações de classe, gênero e raça, bem como para os estreitos laços entre conhecimento, saber e poder evidenciados pela decolonialidade.

A intrínseca relação dos processos sociais e educacionais é inerente ao componente curricular Estudos Latino-Americanos, caracterizando o currículo como um território de luta, ou ainda, o envolvimento da educação e do currículo na construção do outro e da alteridade, constituindo e produzindo identidades sociais particulares, especificamente no que tange o pertencimento dos sujeitos como latino-americanos.

Reafirmamos o caráter inovador da proposta, que configura-se também como: criadora de espaço de experimentação de novas abordagens sobre o ensino da América Latina; espaço de produção e socialização de conhecimento sobre a América Latina, tensionando a produção acadêmica de abordagem tradicional; espaço de observação, pesquisa e prática docente para alunos dos cursos de formação de professores; e capaz de fomentar aprendizagens significativas e reflexivas acerca da América Latina para os alunos, acadêmicos em formação e professores do componente.

8. É possível consultar os materiais didáticos produzidos dos anos de 2018 e 2019 no endereço <www.ufrgs.br/estudoslatinoamericanos

Referências

- APPLE, M.W. A política do conhecimento oficial: faz sentido a ideia de um currículo nacional? In: MOREIRA, Antônio Flávio; SILVA, Tomaz Tadeu da. *Currículo, cultura e sociedade*. São Paulo: Cortez, p. 71-106, 2011..
- BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. *LDB - Lei nº 9394/96*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 25 maio 2019.
- ESTEBARANZ, A. *Didáctica e innovación curricular*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1994.
- MOREIRA, Antônio Flávio. A crise da teoria curricular crítica. In: COSTA, M.V. (Org.). *O currículo nos limiares do contemporâneo*. Rio de Janeiro, DP&A, p. 37-68, 2001..
- MOREIRA, Antônio Flávio; SILVA, Tomaz Tadeu da. *Currículo, cultura e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2011.
- PACHECO, J. A. *Currículo: teoria e práxis*. Porto: Porto Editora, 1996.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). *A colonialidade do saber, eurocentrismo e ciências sociais*. Buenos Aires: Clacso, p. 227-278, 2005..
- SILVA, Tomaz Tadeu da. Descolonizar el currículo: estrategias para una pedagogía crítica (Dos o tres comentarios sobre el texto de Michael Apple). In: Pablo Gentili (Comp.). *Cultura, política y currículo: Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Buenos Aires: Losada, p. 65-78, 1997.
- VÁZQUEZ, Rolando. Colonialidad y relacionalidad. In: MIGNOLO, Walter. (et. al.). *Los desafíos decoloniales de nuestros días: pensar en colectivo*. Neuquén: Educo – Universidad Nacional del Comahue, p. 173-196, 2014.

Ensaio sobre o ensino de geografia da América Latina: relato de experiências didático-pedagógicas no ensino fundamental

Pedro Paulo Teixeira Coelho*

Introdução

O presente trabalho iniciou-se paralelamente a outro de minha autoria e cunho semelhante, que tinha como objetivo estudar e relatar as experiências pedagógicas sobre o ensino de Geografia da África com alunos do ensino fundamental. Este trabalho foi apresentado Encontro de Geógrafos da América Latina (EGAL) em 2017, realizado em La Paz, espaço e contexto que me motivou a fazer outro relato de experiência docente, porém em relação ao assunto América Latina.

As experiências aqui relatadas acerca do tema América Latina com alunos do 8º ano nas aulas de Geografia, consideraram o uso de material didático, as atividades realizadas e a interação e percepção dos alunos sobre o tema. Neste percurso, foram discutidas também questões sobre a reformulação curricular que está em debate no campo didático-pedagógico brasileiro em virtude da BNCC e que afeta o trabalho docente em relação ao conteúdo a ser ministrado na disciplina de Geografia.

Geografia da América Latina em currículo no Brasil

“O currículo escolar é definido, etimologicamente, como um curso a ser seguido ou, mais especificamente, é entendido como o conteúdo apresentado para estudo” (Santiago, Blach, Carvalho, 2017, p. 12). No caso dos assuntos pertinentes a este relato de experiência docente, a América Latina vem sendo prescrita como conteúdo em currículo no Brasil há um certo tempo, ainda que os seus desafios em relação ao ensino de Geografia não tenham sido estudados profundamente. Dois contraexemplos deste fenômeno são os trabalhos de Dias (2009), que foi uma importante referência e inspiração para este trabalho, e Adas, Lastória, Richter (2016). Porém, estes trabalhos focam especificamente na questão da América Latina nos livros didáticos e não na experiência didático-pedagógica construída entre professores e alunos.

* Graduado em Geografia e em Ciências Econômicas. Colégio Bandeirantes/USP . E-mail: pedro.coelho@colband.com.br / pptcoelho@gmail.com

Ao mesmo tempo, os documentos que versam sobre o ensino de Geografia no Brasil mencionam e destacam o assunto América Latina há mais de uma década. Mais recentemente, a Base Nacional Curricular Comum para o Ensino Fundamental (2017), propôs a escolarização do tema com considerável ênfase, sendo citada diversas vezes no documento norteador do currículo brasileiro. Antes disso, os Parâmetros Curriculares Nacionais de Geografia (1998) também propunham a temática como eixo estruturante do ensino de Geografia.

Antes de mais nada é preciso entender a questão curricular em relação ao cotidiano escolar como algo complexo. Não é descabido afirmar que a relação entre docentes e os currículos é uma relação tensa (Arroyo, 2011, p. 35). Um exemplo desta tensão é a questão que, de um lado, destaca o conteúdo de América Latina como algo importante no currículo de Geografia da educação básica, ao mesmo tempo em que não há pesquisas focadas especificamente sobre a escolarização do tema, impondo uma série de desafios aos docentes em sua prática cotidiana.

A disciplina escolar de Geografia vem tangenciando os conteúdos relacionados ao continente americano há algum tempo. Porém, foi na disciplina História que se discutiu, inicialmente, a necessidade de um debate sobre os estudos americanos, numa perspectiva mais genérica e apoiada em objetivos pedagógicos distintos, no currículo escolar brasileiro. Remontam dos anos 1930 as primeiras contribuições nesse sentido (Santiago, Blach, Carvalho, 2017, p. 119). Mesmo que o fim dos anos 1980 tenha sido um período marcado pela reafirmação da posição central dos Estados Unidos, aparecendo no cenário continental como ator capaz de desmanchar a pretensão histórica da América Latina de atingir uma autonomia econômica (Arroyo, 1999, p. 13), foi também nesse período que houve a assinatura do Tratado de Assunção e a criação do Mercosul, que deu um grande impulso às incursões educacionais acerca do tema América Latina no Brasil.

Ainda que o Mercosul abranja uma região distinta e menor do que a América Latina, é na esteira da aproximação política e econômica os países membros fundadores – Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai – que foram criados mecanismos e instituições com o objetivo de aproximá-los social e culturalmente. Um de seus marcos foi a criação do Setor Educacional do Mercosul (SEM), um grupo de trabalho específico para discutir as políticas e os currículos educacionais, sobretudo em História e Geografia, que contemplassem temáticas regionais nas respectivas disciplinas escolares dos países membros. Neste grupo, “existiu a concordância de que os conteúdos de América Latina, no ensino de História dos Estados Partes do Mercosul, precisariam valorizar o que há de comum em suas trajetórias para favorecer o processo de integração regional” (Santiago, Blach, Carvalho, 2017, p. 120), ao mesmo que já se havia assinalado, “a existência de poucas pesquisas a respeito do ensino de História da América Latina e do Mercosul” (Santiago, Ranzi, 2013, p. 456). A importância do tema América Latina no currículo escolar brasileiro ocorre em meio a esse cenário.

Ensaio sobre o ensino de geografia da América Latina:
relato de experiências didático-pedagógicas no ensino fundamental

É só em 1998 que o PCN de Geografia traz o tema de forma oficial no currículo de Geografia. Estes tópicos do documento nortearam boa parte do conteúdo sobre América Latina que compôs livros didáticos, publicações e pesquisas que foram feitas nos anos 2000 e 2010. Só em 2017 é que, com a entrada da BNCC do Ensino Fundamental a pauta sobre os conteúdos retorna.

As experiências didático-pedagógicas (2015-2018)

As experiências que foram analisadas de forma a compor este relato têm como base as aulas, atividades e avaliações que foram realizadas ao longo dos quatro últimos anos letivos em que estive como professor de Geografia do 8º ano do Colégio Bandeirantes em São Paulo.

Neste relato pretende-se tão só expor os percursos didático-pedagógicos realizados, com o objetivo de destacar os principais desafios e estratégias utilizadas ao abordar o assunto América Latina. As experiências aqui relatadas não pretendiam ser sistematizadas ou organizadas de antemão. Ou seja, este projeto foi algo que, em parte, se constituiu de um conjunto de esforços cujo objetivo inicial era meramente o de construir uma sequência didática que fizesse sentido aos alunos, dentro de cada ano letivo.

Primeiros desafios: o uso do livro didático como base

Vale dizer que, em todos esses anos, o material didático adotado pela escola serviu de base para a elaboração das sequências didáticas. O livro utilizado foi o da coleção “Expedições Geográficas”, dos autores Melhem Adas e Sérgio Adas, da Editora Moderna, tendo sido usada a 1ª edição do referido livro entre 2015 e 2016 e a 2ª edição entre 2017 e 2018. Apesar das similitudes em relação à material base, em todos os anos houve diferenças em relação a estratégias de ensino, avaliação e número de aulas. Logo abaixo, a relação de capítulos dedicados ao tema América Latina e temas adjacentes em cada edição do livro didático:

Capítulos relacionados com América Latina na 1ª edição de Expedições Geográficas		Capítulos relacionados com América Latina na 2ª edição de Expedições Geográficas	
Nº do Capítulo	Nome do capítulo	Nº do Capítulo	Nome do capítulo
9	América: posição geográfica, relevo e hidrografia	9	América: posição geográfica, relevo e hidrografia
10	Clima e vegetação	10	Clima e vegetação
11	A conquista da América pelos europeus	11	A conquista da América pelos europeus
12	Outras regionalizações da América	12	Outras regionalizações da América
17	Brasil, México e Argentina: da industrialização tardia à inserção global	17	Brasil, México e Argentina: da industrialização tardia à inserção global
18	México	18	México
19	Argentina	19	Argentina
20	Brasil: conflitos e cooperação na Baía Platina	20	Brasil: conflitos e cooperação na Baía Platina
21	Venezuela e Trinidad e Tobago	21	América: economias com base mineral
22	Equador e Chile	22	América: economias com base agropecuária
23	Peru e Bolívia	23	América Central
24	Guiana, Suriname e Jamaica	24	Cuba
25	Colômbia		
26	Uruguai e Paraguai		
27	América Central Continental e Insular		
28	Cuba		
29	Hispano-americanismo e pan-americanismo		
30	Integração nas Américas: rivalidades e cooperação		
31	O Brasil na América do Sul: fronteiras e integração física e energética		
32	Brasil: liderança e tensões na integração sul-americana		

Fonte: ADAS, Melhem; ADAS, Sérgio. 2ª Ed. São Paulo: Moderna, 2015.

Ao compararmos as tabelas, foi possível perceber que, de uma edição para a outra do livro didático, houve alterações em relação aos assuntos que formam o *corpus* do conteúdo de América Latina. Na 1ª edição, havia um detalhamento maior em relação aos países. A 2ª edição já apresentava o conteúdo dos países mais resumido. Esta alteração esteve ligada à necessidade de se incorporar o assunto “África” ao livro do 8º ano de uma edição para a outra, o que causava uma diferença entre este livro e livros didáticos de outras editoras direcionados ao público do 8º ano. Antes disso o assunto “África” estava no livro do 9º ano da mesma coleção.

Como docente, o que pude perceber nos dois anos que a 1ª edição serviu de base para o curso do 8º ano é que havia uma enorme dificuldade, dadas as limitações de tempo, para abarcar todos estes temas em pouco mais de 10 encontros de 50 minutos com os alunos. Isso foi percebido em 2015 e impactou consideravelmente o planejamento didático para 2016, onde o conteúdo foi abordado a partir de alguns países selecionados, que funcionaram como estudos de caso, com a justificativa de equilibrar o aspecto geral do continente, ao mesmo tempo em que os aspectos específicos de cada território. Vale destacar que os estudos de caso foram escolhidos junto aos alunos nesta ocasião.

Logo abaixo, o número de aulas e respectivos temas abordados por aula, elaborados a partir da relação de capítulos da 1ª edição do livro (2015 e 2016):

SD 2015		SD 2016	
Aula	Tema	Aula	Tema
1	América Latina: regiões e identidade cultural	1	A ideia de América Latina: origem da denominação regional e identidade cultural
2	México	2	México
3	México	3	México estudo de caso sobre a urbanização na Cidade do México.
4	América Central	4	Argentina
5	América central	5	Argentina: estudo de caso sobre a Questão das Malvinas
6	América do Sul (América Andina)	6	Chile
7	América do Sul (América Andina)	7	Colômbia
8	América do Sul (América Platina)	8	Venezuela
9	América Platina, Brasil e Mercosul	9	América Central
10	América Latina: projetos de integração	10	Haiti (música Haiti)
		11	Cuba

Fonte: elaboração própria (2019)

Logo abaixo, o número de aulas e respectivos temas abordados por aula, elaborados a partir da relação de capítulos da 2ª edição do livro (2017 e 2018):

SD 2017		SD 2018	
Aula	Tema	Aula	Tema
1	A ideia de América Latina: origem da denominação regional e identidade cultural	1	A ideia de América Latina: origem da denominação regional e identidade cultural
2	México	2	México
3	México estudo de caso sobre a urbanização na Cidade do México.	3	México estudo de caso sobre a urbanização na Cidade do México.
4	América Central	4	América Central
5	Haiti e Cuba	5	Haiti e Cuba
6	América do Sul: regiões e Guianas	6	América do Sul: regiões e Guianas
7	América do Sul (América Andina)	7	América do Sul (América Andina)
8	América do Sul (América Platina)	8	América do Sul (América Platina)
9	Argentina	9	Argentina
10	Argentina: estudo de caso sobre a Questão das Malvinas	10	Argentina: estudo de caso sobre a Questão das Malvinas
11	Apresentação do Atlas Audiovisual da América Latina	11	Apresentação do Atlas Audiovisual da América Latina
		12	Apresentação do Atlas Audiovisual da América Latina
		13	Questão Venezuelana*
		14	Questão Venezuelana*
		15	Preparação para Simulação Diplomática*
		16	Simulação Diplomática sobre a Questão Venezuelana*

Fonte: elaboração própria (2019)

Ensaio sobre o ensino de geografia da América Latina:
relato de experiências didático-pedagógicas no ensino fundamental

Com exceção de 2015, quando o assunto América Latina foi abordado majoritariamente no 4º bimestre letivo, no período que se estende de outubro a novembro de acordo com o calendário escolar, nos outros anos (2016-2018) ele fora abordado majoritariamente no 3º bimestre letivo, período que se estende de agosto a setembro. Ainda é possível dizer que uma parte do assunto América Latina também foi abordada, em todos esses anos, no 2º bimestre, quando era introduzido o tema “continente americano”. Nesse período do ano letivo havia sempre um momento em que eram abordadas as diferentes regionalizações sobre o continente americano, sobretudo aquela de critério histórico-cultural onde são confrontadas as duas regiões América Latina e América Anglo-Saxônica. Portanto, é possível dizer que o conteúdo não estava tão e somente restrito a um bimestre do ano letivo.

Desafios seguintes: as questões de identidade e da unidade da região postas em conteúdo e debate

Desde o início dos trabalhos com os alunos, percebi que o livro didático e os temas por ele elencados para se desenvolver o tema América Latina representavam uma lacuna considerável: como tornar o conhecimento sobre o assunto útil? Como apresentar o conteúdo (introduzi-lo e concluí-lo) de uma forma que o aluno possa interpretá-lo com liberdade, ao mesmo que reconhecendo o valor cultural da região?

O ano de 2015, por ter sido o primeiro desta série, foi o período de experimentação, que me possibilitou como docente identificar esse problema didático. Ainda que não de forma sistemática, pude perceber através de relatos dos alunos, naquela oportunidade, o quanto, pela visão do livro didático e das aulas, ainda era difícil construir uma visão positiva acerca da região em geral ou da sua diversidade cultural, social, política e econômica. Nos anos seguintes, o planejamento didático focou principalmente nesse aspecto: como aproximar o tema da realidade dos alunos?

Identifiquei como central nessa discussão sobre o tema que faltava uma abordagem mais aprofundada tanto sobre o conceito de identidade quanto sobre a origem deste agrupamento regional. Apesar das limitações impostas pelo tempo e por estar, de certa forma, comprometido com as possibilidades que o livro didático oferecia, foram incluídos nos anos seguintes aulas introdutórias e outros materiais sobre o tema, que dialogavam com a questão da identidade dos povos latino-americanos e da unidade em torno da região.



Latinoamerica (música), Calle 13 (Youtube, 2019)

Sobre a questão da identidade, a despeito dos diálogos específicos que ocorrem no contexto de sala de aula na relação professor-aluno, um objeto de interação que foi comum aos três últimos anos de análise (2016-2018) foi o videoclipe da música “Latinoamerica” do grupo musical porto-riquenho Calle 13. Com frequência, da parte dos alunos, houve reações positivas em relação ao videoclipe, seja pela estética das imagens, seja pela letra da música, embora essa seja uma impressão mais geral sobre as turmas. Abaixo há o depoimento de uma aluna sobre a música:

“...acho que a música aproximou os latinos, falando das nossas dificuldades em comum e sofrimentos, mas ao mesmo tempo mostra as nossas diferenças, mostrando que isso não deve nos afastar. A música também mostra que nós somos um povo que sabe sobreviver sem privilégios, apenas com o trabalho e não mostra isso de uma forma que nos fragiliza” (M. I., 13 anos)

É notável a importância que a música *Latinoamerica* assume dentro da sequência didática, para despertar certos conceitos sobre a identidade. No depoimento da aluna em questão é possível perceber elementos advindos do mundo do trabalho, que certamente foram identificados através das imagens do vídeo. O mais notável é a presença da ideia de população que trabalha muito e que por isso não tem uma vida fácil, mas preocupada em não tomar a particularidade como tudo, além de refletir sobre a importância de não se representar um povo com base em ideias e preconceitos que o fragilizem, ou seja, que reforcem papéis historicamente estabelecidos como subalternos.

Ensaio sobre o ensino de geografia da América Latina:
relato de experiências didático-pedagógicas no ensino fundamental

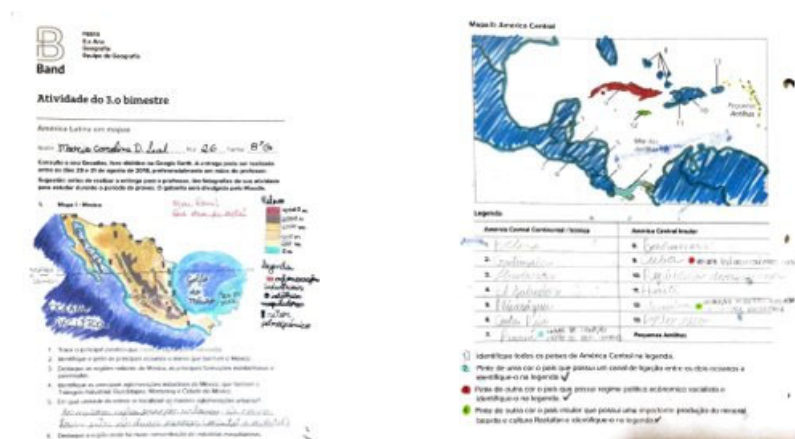
As atividades e as produções dos alunos

Ao longo dos anos a produção dos alunos variou muito, tanto em virtude dos formatos, quanto da profundidade das propostas. Inicialmente foram realizadas menos atividades em geral e o estudo de América Latina, assim como outros temas, era mais focado no ensino dos conteúdos em virtude do modelo de avaliação focado em provas. Ao longo dos anos a proporção de atividades se modificou, principalmente em virtude de mudanças que foram introduzidas no modelo de avaliação da escola, trazendo diversos aspectos formativos.

É possível perceber o aumento da densidade das propostas de atividades desde 2015, quando, por exemplo, a única atividade a ser realizada pelos alunos além de aprender o conteúdo era preencher uma ficha de fixação de conteúdo. Ainda que de natureza distinta, esta era, senão, a única atividade cuja dinâmica de elaboração do aluno se assemelhava ao modelo atual que predomina na escola em termos de avaliação formativa. Logo abaixo, tabela com atividades ou projetos desenvolvidos de 2015 a 2018.

Propostas de Atividades (2015-2018)	
Ano letivo	Atividade/Projeto
2015	Ficha de fixação de conteúdos
2016	Construção de glossário audiovisual Projeto sobre a Cidade do México Projeto sobre as Ilhas Malvinas
2017	Ficha de fixação de conteúdos Projeto sobre a Cidade do México
2018	Ficha de fixação de conteúdos Projeto sobre a Cidade do México Construção de Atlas audiovisual Simulação Diplomática sobre a Crise Venezuelana

Fonte: elaboração própria (2019)



Ficha de fixação de conteúdos com mapas. (Arquivo pessoal, 2018)



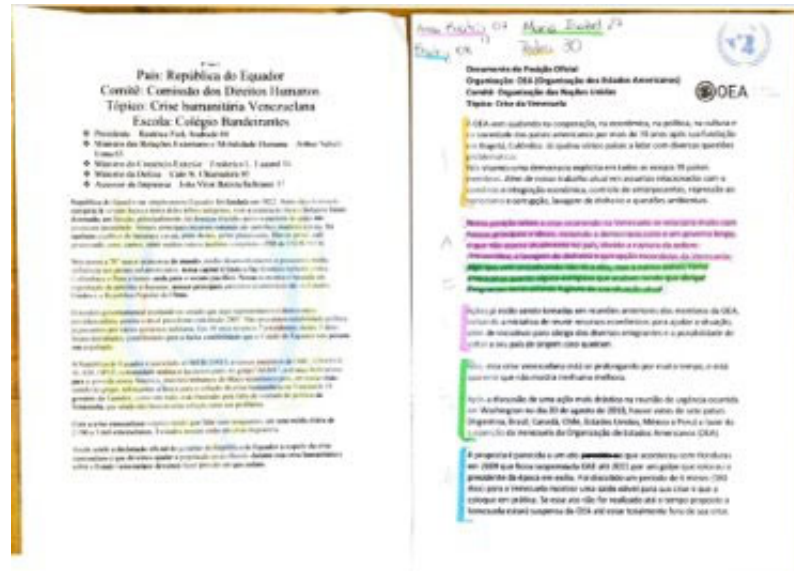
Aprendizagem baseada em problemas: a urbanização na Cidade do México (Arquivo pessoal, 2016)



Glossário audiovisual (projeto anual). (Arquivo pessoal, 2016)



Ensaio sobre o ensino de geografia da América Latina:
relato de experiências didático-pedagógicas no ensino fundamental



Exemplo de documento de posição utilizada na Simulação da Crise Venezuelana (Arquivo pessoal, 2019)

Além das atividades supramencionadas, o instrumento de avaliação utilizado em todas as ocasiões que compõe este relato foi a avaliação bimestral cumulativa, que é a “avaliação pós-ação de formação (...) cuja intenção é verificar as aquisições ao final de um período” (Hadji, 2001).

Últimos desafios? A adequação do conteúdo à Base Nacional Curricular Comum e a reformulação curricular

A partir de 2017 foram iniciados os trabalhos de reformulação curricular do Ensino Fundamental do Colégio Bandeirantes, tendo como base a Base Nacional Curricular Comum. Nesta etapa de reformulação da escola, o currículo de Geografia do 8º ano não deve sofrer grandes alterações em termos de temas e condições de prática educativa, apesar dessa reformulação suscitar a revisão das abordagens.

A BNCC normatiza que o ensino de América Latina seja oferecido ao 8º ano na disciplina de Geografia, sempre em conjunto e contextualização geográfica com o continente africano. O que se evidencia é que, assim como o PCN de geografia e os livros de didáticos de maior circulação já preconizavam há décadas, a América Latina é caracterizada, de forma generalizante, pela sua situação econômica inferior às grandes potências da atualidade (Estados Unidos e China), marcada pelo passado de colonização

de exploração e estando situada no Sul subdesenvolvido. Descolam-se, pela análise dos objetivos de aprendizagem da BNCC, todas as situações de desigualdades sociais associadas à baixa qualidade de vida das populações.

Esta questão torna-se um desafio a partir do momento que a BNCC já traz em si uma epistemologia histórico-geográfica que limita a América Latina ao recorte do subdesenvolvimento, numa mostra do que Mignolo (2003) e Quijano (2009) denominaram “colonialidade do saber”.

Diante disso, o trabalho didático-pedagógico com o tema deve impor ao professor de Geografia a tarefa de estar atento às fontes epistemológicas que são veiculadas junto aos conteúdos ensinados, assumindo para si um papel ativo de pesquisador e autor criador em relação ao conteúdo de América Latina. Esse papel pode abrir um embate na política do currículo nacional e que pode ser visto, em algumas circunstâncias, como antagônico em relação à reformulação curricular que a BNCC propõe. “Na realidade, não é tanto o currículo que está em disputa, mas a docência, a liberdade criativa dos trabalhadores na educação” (Arroyo, 2011, p. 43).

A impressão dos alunos sobre o tema América Latina

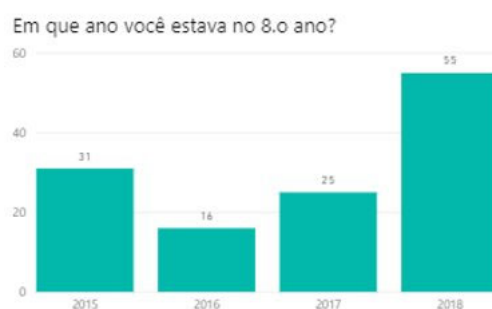
Foram coletadas, entre abril e maio deste ano, as opiniões de alunos que estiveram no 8º ano do Colégio Bandeirantes ente 2015 a 2018. Ao longo destes anos, cerca de 934 alunos passaram pelo curso de Geografia da América Latina. Destes, 128 responderam ao questionário elaborado, representando cerca de 13% dos alunos de 2015-2018. Do total de alunos 50% afirmaram se identificar com o gênero feminino, enquanto 46,1% afirmaram se identificar como gênero masculino. Os outros 3,9% se dividiram entre aqueles que se identificavam com outro gênero ou que optaram por não dizer.



Elaboração própria (2019)

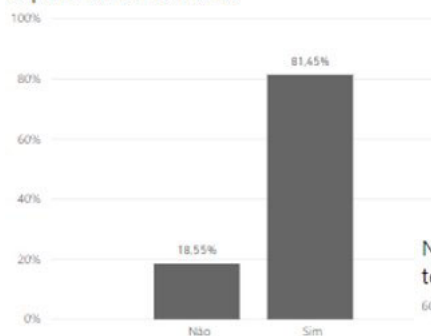
Ensaio sobre o ensino de geografia da América Latina:
relato de experiências didático-pedagógicas no ensino fundamental

A amostra de alunos utilizada no presente levantamento foi feita com alunos de anos diversos, que já tinham passado pelas sequências didáticas citadas anteriormente acerca do tema América Latina. Sobre a metodologia de coleta das informações, foi elaborado um questionário com as seguintes perguntas: (1) Estudar o tema América Latina no 8.o ano, na matéria de Geografia, agregou algo a sua experiência como aluno? (2) Alguma discussão ou tópico chamou mais a sua atenção dentro deste assunto? Os grupos que mais representaram a amostragem foi de alunos de 2015 e de 2018.

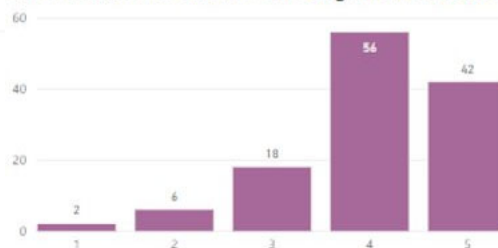


Elaboração própria (2019)

Estudar o tema América Latina no 8.o ano, na matéria de Geografia, agregou algo a sua experiência como aluno?



Na escala abaixo, o quão importante foi para você ter estudado este assunto em Geografia no 8.o ano?



Elaboração própria (2019)

Os dados indicam que, dentro do grupo respondente, o tema América Latina permaneceu presente para boa parte dos alunos como uma experiência agregadora (81,45%), além de boa parte deles (56 de 128) terem julgado, em uma escala de 1 a 5, a importância do assunto no 8º ano como 4/5. Em geral, os dados são animadores para a continuidade do projeto, tendo-se em vista o aprimoramento metodológico que almeja obter as impressões iniciais dos alunos e confrontá-las com ideias e opiniões posteriores às experiências. Sobre esse trabalho, pode-se dizer que o método de coleta foi anônimo e a pesquisa foi dirigida aos alunos sem qualquer tipo de instrução, tendo sido divulgada a partir de um link.

Considerações finais

Um aspecto a ser considerado é sobre a presença do livro didático, quase “onipresente”, quando analisamos o percurso didático-pedagógico. De toda forma, as limitações deste material em termos de conteúdo e proposta didática mais ampla estimulou questionamentos acerca da aprendizagem real dos alunos sobre o tema, a partir do qual as sequências didáticas foram sendo modificadas.

Outro ponto importante é que, para se discutir devidamente alguns pontos que foram acrescentados nas sequências didáticas, é necessário recorrer a fontes e conceitos menos conhecidos pelos professores de geografia – que expliquem a origem do termo América Latina, evitando correr o risco de buscar uma homogeneidade na região.

Foi possível perceber, através da pesquisa sobre a percepção dos alunos acerca do assunto que o tema desperta interesse nos alunos. Para cerca de metade dos alunos que participaram do questionário, foi relatado que as discussões chamaram algum interesse, com uma boa parte dos alunos entrevistados destacando os pontos que mais chamaram a atenção. De um modo geral, é preciso aproximar o tema da realidade dos jovens do continente, ação que tem como objetivo fortalecer ainda mais a integração entre os povos da América Latina.

Acredita-se que este trabalho será útil à escolarização do tema da América Latina se houver cooperação com outros professores. Para isso, a metodologia deste relato está inteiramente à disposição.

Referências

- ADAS, Melhem; ADAS, Sérgio. *Expedições Geográficas*. 1ª d. São Paulo: Moderna, 2011.
- _____. *Expedições Geográficas*. 2ª ed. São Paulo: Moderna, 2015.
- ARROYO, Miguel. *Currículo, território em disputa*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.
- ARROYO, Mónica. *Mercosul e ALCA: duas propostas diferentes?* Geosul. Jan./jun. 1999.
- BRASIL. *Base Nacional Comum Curricular: Educação Infantil e Ensino Fundamental*. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Básica, 2017.
- _____. *Parâmetros Curriculares Nacionais (5ª a 8ª séries)*. Brasília: MEC/SEF.
- CALLE 13. *Latinoamerica*. Miami e San Juan: Sony Music Latin: 2011. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=jW9_mFAGO0E. Acesso em 13 jun 2019.
- DIAS, Wagner da Silva. *A ideia de América Latina nos livros didáticos de Geografia (Dissertação de Mestrado em Geografia Humana)* 2009.
- SANTIAGO, Léia; BLACH, Joan Pagès; CARVALHO, Marco Antonio. *América Latina: entre currículo, livros didáticos e professores na pesquisa e ensino de História*. Práxis Educativa, Ponta Grossa, jan./abr. 2017.

Lições do educador Anísio Teixeira no combate à segregação social na América Latina: caso Jardim Rina, em Santo André, SP

Luís Felipe Xavier*

A presente pesquisa objetiva recuperar os parâmetros culturais, educacionais e de formação formulados por Anísio Teixeira¹, da década de 1950, na aplicação de um equipamento comunitário, do projeto elaborado em 2016, na Associação de Mães do Jardim Rina e Adjacências, situado no Jardim Rina, no município de Santo André-SP.

Verificar, a partir da realidade concreta da favela Capuava, em Santo André- SP, como as limitações de um padrão de segregação social, urbano e territorial, reduz o leque de oportunidades para que as famílias aumentem sua mobilidade social, consequência de um processo de superexploração do trabalho, comum a outros países latino-americanos desde a divisão internacional do trabalho imposta no século XIX.

Através das lições apreendidas do processo de urbanização da favela Capuava, é possível apontar caminhos para propiciar ações socioeducativas, que partam da realidade concreta, das necessidades e das expectativas dos moradores, que visem envolver as famílias moradoras do local e do entorno, agentes públicos, alunos e educadores da região, através de programas de Extensão Universitária que podem ser aplicados, nos processos de decisão, no compartilhamento de informações e de experiências de ajuda-mútua, fortalecendo as relações afetivas entre os diferentes extratos sociais, o intercâmbio de saberes entre realidades endógenas e exógenas – da região e latino-americanas.

As desigualdades sócio territoriais são perceptíveis através de: padrões de segregação sociais, urbanos, econômicos e territoriais, reflexo das trocas desiguais (de mercadorias) entre países periféricos e países centrais; processos de expatriação de lucro de empresas transnacionais como de empresas públicas que passaram por processo de privatizações (o que agudiza ainda mais a situação de estrangulamento da receita que seria aplicada em políticas públicas); de apropriação, pelo capital financeiro, do que sobra da renda das pessoas pelos juros e taxas abusivas aplicados aos tomadores

* Universidade São Caetano do Sul-USCS. E-mail: lfxavier.arq@uol.com.br

1. Anísio Teixeira “entendia que os intelectuais deveriam ter uma formação crítica que os capacitasse a elaborar projetos sociais que respondessem aos anseios da sociedade” (Bomeny, 2001, p. 116)

de empréstimo e de crédito – em financiamentos, dívidas em cheque especial e em cartão de crédito. O estrangulamento da receita pública (através das privatizações) bem como da privada, através das taxas extorsivas aplicadas pelo sistema financeiro corrói o salário indireto dos trabalhadores que se vem cada vez mais comprimidos em sua luta para sobreviver.

Contextualizar a construção da Associação e de ações socioculturais multidisciplinares possíveis, que podem ser incorporadas às grades curriculares de ensino – como ação pedagógica e de Extensão Universitária (completando a tríade Ensino, Pesquisa e Extensão) ao processo de urbanização da favela Capuava, feita de 2001 a 2007, pode ampliar o alcance de atividades, ações e de aplicação de políticas públicas que não foram possíveis de serem implantadas no processo de urbanização, por ausência de espaços públicos de recursos, favorecendo os intercâmbios dos moradores das experiências prático-pedagógicas que visem o bem comum.

A pesquisa se desenvolverá a partir: das lições apreendidas no processo de urbanização da Favela Capuava² (no período de 1997 à 2007); do cruzamento das políticas públicas que objetivaram a concepção de projeto da Associação de Mães do Jardim Rina e Adjacências e da descrição do Estudo de Caso; da hipótese de caminho possível a ser trilhado, na construção do processo pedagógico de projeto, de canteiro de obras, no uso, operação e manutenção da Associação, através de uma apropriação contextualizada à realidade local, para superarmos este padrão de modernidade latino-americano limitado, de reprodução de desigualdades sócio territoriais que reduz a mobilidade das classes sociais mais desprovidas de seus meios de produção e reprodução social.

A ocupação da favela Capuava, situada no município de Santo André, na Região Metropolitana de São Paulo, remonta ao início da década de 1960, muito similar à ocupação de outras áreas das regiões metropolitanas, onde a ocupação se deu em áreas dos loteamentos de fundo de vale (com córrego) ou áreas com uma declividade maior – delimitadas como “reserva de área institucional”, “área livre” ou “área verde” no projeto de loteamento original³.

A particularidade maior desta área em relação a outras do município de Santo André é o tamanho da favela e dos lotes ociosos (subutilizados) que se encontravam ao lado e a mobilidade, dada a proximidade ao centro e ao emprego - de um quilômetro à linha de trem (Estação Capuava, da Linha Lilás da CPTM) e a Petroquímica União.

Em 1997, momento do cadastramento das famílias, o local estava com uma ocupação consolidada (com 1327 famílias). Entre o processo de solicitação das famílias no Orçamento Participativo (em 1997), a elaboração de projeto básico (em 1998) e o início das obras em dezembro de 2001, passaram-se praticamente quase quatro anos

2. Sobre o processo de urbanização da Favela Capuava ver Xavier, 2009.

3. Xavier, 2009, p. 26.

e a obra foi iniciada já contando com uma demanda maior de famílias na área – reflexo de uma dinâmica bastante grande entre as famílias e consequente alteração física da área – objeto de intervenção.

Foi necessário fazer a adequação do projeto a essa nova situação⁴, através da atualização dos dados sociais, físicos, territoriais, urbanos e ambientais (gerais e locais), para mapear a evolução das situações de vulnerabilidade das famílias com o intuito de planejar as etapas de intervenção para implantação das redes de infraestrutura, áreas livres e de lazer na área ocupada da favela e nos locais futuros de reassentamento.

As áreas de reassentamento e produção habitacional estavam subutilizadas e parcialmente ocupadas com um tempo menor de permanência, com 315 famílias do Núcleo Capuava Unida, que apresentavam um grau de consolidação menor em relação ao Núcleo Capuava, com a maior parte das moradias construídas com madeira. Estas áreas subutilizadas, que não cumpriam a função social da propriedade, foram desapropriadas e destinadas como Área Especial de Interesse Social, para produção habitacional, construção de creche, construção de Unidade Básica de Saúde e da escola de Ensino Fundamental (onde foram construídas moradias provisórias para ajudar no processo de urbanização), de praças e de um parque linear (dada a existência de nascentes e córregos).

Não havia, no início das obras, Escola e Creche⁵ próximas e as(os) cuidadoras (es) tinham que se alternar no cuidado de crianças pois a creche e a escola mais próxima ficavam a mais de um quilômetro do local, o que limitava ao cuidador(a) a tarefa de ficar com a criança em tempo integral, prejudicando o tempo de desenvolvimento em formação educacional e profissional, como também de obtenção de trabalho no – tempo de vida da(o) cuidadora(o) (principalmente mães) que poderia ser aproveitado em ações de formação social e profissional, e que incide em sua mobilidade social e de sua família.

Não tinha área livre e verde disponível no local para recreação. Havia apenas áreas de fundo de vale e duas áreas íngremes com nascentes (área de proteção ambiental) no local e próximas. As demais áreas com declividades médias e altas foram gravadas como áreas de risco, por terem apresentado problemas em ocorrência urbana de Defesa Civil. Praticamente toda a área era ocupada, o que caracterizava um alto índice de consolidação com mais de 95% das residências em alvenaria.

4. Houve, além de migrações e trocas entre as famílias dentro da favela, alteração do sítio, por ocasião de ocorrência de chuvas. Em um dos desabamentos ocorridos no Setor 1 vinte e quatro famílias foram comprometidas, com perdas humanas e patrimoniais.

5. O programa de urbanização, solicitado entre as demandas do Orçamento Participativo, previa a construção de uma creche (concluída em março de 2005) na área contígua à área de urbanização, dentro da área de produção habitacional, para reassentamento das famílias que tiveram que sair da área ocupada da favela.

O que ficou evidenciado foi a inadequação dos exíguos espaços livres, sob o aspecto urbanístico, ambiental e paisagístico. Onde havia uma área um pouco maior nem sempre o vizinho compatibilizava de forma adequada os limites de seu lote e o desnível de sua residência no entorno, o que restringia ainda mais o acesso à moradia, a mobilidade e o uso. Somente apenas através da ação pactuada com cada morador, foi possível intervir no sistema viário (vuelas) para melhorar as condições de acessibilidade e de implantação de infraestrutura no local. Ainda que a mudança do acesso à moradia tenha melhorado percebemos o quanto o espaço público externo, dada a alta declividade (próxima a 40%), limitou a apropriação e o uso do espaço público com atividades socioeducativas.

Já a relação afetiva (de proteção) entre as famílias é muito forte, reflexo pela luta (e ajuda-mútua) por espaço e pelo direito de viver na cidade. Os laços afetivos e de ajuda mútua são bem latentes, que contribuiu demais na nossa forma de ver e encarar as formas de trabalhar no processo de urbanização – com maior humanização das relações, dos processos e dos espaços que procuramos criar, a partir da narrativa deles.

Embora os espaços livres são exíguos na área de favela e nas áreas de reassentamento (Conjuntos Alzira Franco I, II e III), pelo espaço das moradias também serem limitados vemos muita vida fora da casa – uma cultura pública que não encontramos, sobretudo, em bairros de alta renda em Santo André, o que denota um potencial de capilaridade a programas que possibilitem um salto na mobilidade social – voltados para Educação, Cultura, Esporte, Lazer e Saúde -, transversais ao processo de urbanização⁶.

A partir da sobreposição das carências, que evidenciam o grau de vulnerabilidade social do local, constatamos que a ausência de espaços livres e áreas verdes refletiam negativamente “no habitar”. Começamos a procurar locais onde as crianças pudessem brincar e onde fosse possível ampliar esta cultura pública – de convívio social – focando em atividades socioeducativas que auxiliassem no desenvolvimento de suas relações afetivas e no desenvolvimento de suas funções motoras. Durante o processo de urbanização utilizamos uma técnica participativa de projeto – o DRUP (Diagnóstico Rápido Urbano e Participativo)⁷ para pensar coletivamente, junto aos moradores, onde

6. No decorrer do processo de urbanização houve o Programa Integrado de Inclusão Social, que depois virou o Programa Santo André Mais Igual, com foco no desenvolvimento social, econômico, urbano e territorial, através da ação conjunta de 18 (dezoito) programas do município executados simultaneamente por 12 (doze) secretarias).

7. O cruzamento das políticas pode ser observado no Mapa Falante (figura 02), uma das técnicas utilizadas no DRUP, que ilustra a proposta de ação montada para o término das áreas livres com a participação dos moradores, da assessoria técnica (Cobrape) e dos técnicos do Departamento de Habitação, do Depave e do SEMASA, após vistorias no local (conjunta) para identificação e apropriação dos problemas e aspectos positivos de cada localidade existentes, para subsidiar a proposição coletiva nesta ação.

seria possível (e o quê) conceber nos espaços livres (verdes, de lazer e de esportes) a partir da demanda e de sua percepção (apropriação) do problema, histórico e proposta. Os espaços propostos e executados não deram (como não dão) conta da demanda existente no local, seja na área da favela ou na área contígua – de reassentamento das famílias nos Conjuntos Habitacionais Alzira Franco I, II e III (com 1036 unidades habitacionais).

Dentre as áreas batalhadas pela equipe de urbanização, de 2001 a 2007, como possíveis para realização das atividades socioeducativas uma, em especial, ficava fora das áreas objeto de intervenção, localizada na esquina das Ruas Tamburelo e Rua Antônio Sebastião Esquarize, na parte de cima do limite da favela Capuava (a uma quadra deste limite), no bairro adjacente à favela - no Jardim Rina, Santo André – SP, ao lado do Centro de Formação João Amazonas. No início de 2015, após 14 anos de espera, a área foi destinada como área de interesse público, resultado da conquista da urbanização de 2001, que nasceu do movimento social, no Orçamento Participativo de 1997.

A área destinada ao projeto tem uma pequena declividade entre a divisa com o último lote da quadra, entre as duas ruas. A maior testada desse terreno fica defronte à área do SEMASA⁸, que contém um reservatório de água de abastecimento. Na área contígua a esse terreno tem o Centro de Formação Profissional João Amazonas.

A vantagem desta localização se dá porque favorece a integração e interrelação pessoal, contribuindo para o convívio e mistura de classes⁹, que auxiliam a diminuir as desigualdades sociais e territoriais e abarcar um universo maior dos diferentes graus de pobreza encontrados. A disposição de um espaço que tem essa característica social/ institucional na divisa, dentro de uma um bairro do entorno, de classe média, onde as famílias que vão usufruir possam vir de lugares diferentes propicia trabalharmos com uma questão transversal (perversa e sutil) que perpassa a divisão territorial de nossa sociedade (seja esta objeto de um desígnio ou não), bem como a produção e localização de políticas públicas, que é estrutural e trava nossa percepção e apropriação de modernidade – que é o preconceito de classe e de raça, como aponta Souza, 2009.

“Preconceitos arraigados e conceitos ultrapassados andam de mãos dadas no sentido de impedir uma constatação mais elaborada e sofisticada das causas e consequências da modernização periférica (Souza, 2009, p. 56)

Para envolvermos as pessoas nesse processo de cidadania e “quebrar” um pouco os preconceitos (e paradigmas) é preciso conceber espaços públicos com locais de

8. SEMASA – Autarquia municipal de Santo André responsável pelo saneamento ambiental integrado

9. “a adoção de políticas espacializadas (construção de creche, por ex.) que agem sobre o território, podem levar a uma aproximação das populações de bairros contíguos como também promover a mistura de classes entre os bairros. (Xavier, 2009, p. 31.)

convívio, onde possamos ofertar e criar espaços afetivos, em que as pessoas possam viver e se reconhecer. Ver, por exemplo, que as suas necessidades e expectativas são comuns em muitos aspectos: no cuidado das crianças; na preocupação que se tem com tempo de convívio com a família; na preocupação com a organização da casa; com a saúde; para poder fazer um esporte; cursos de formação; ler um livro ou jogar “conversa fora”, etc. para poder aproveitar o tempo de vida útil de forma mais prazerosa.

O espaço da Associação foi tratado visando ter programas para auxiliar no envolvimento das famílias, fomentados a partir de suas necessidades e expectativas, que podem ser relacionados às Secretarias da Saúde, de Educação, de Esporte, de Lazer e de Cultura e à programas que pudessem ser desenvolvidos por instituições educacionais, podendo favorecer a troca mútua de saberes, na solução de problemas reais do cotidiano para concepção de questões de conhecimento que resultem em ações propositivas – de cuidados e de formação para as mães.

Esses programas relacionados contribuem sobretudo com a mãe que é a “chefe de família”, assim como as(os) demais cuidadoras(es). Como a chefe de família (ou afins) pode dispor de um local para fazer atividades socioculturais aumenta-se o tempo de investimento, em programas relacionados para o seu desenvolvimento pessoal e coletivo, para que ela possa ampliar as lições apreendidas, através de outras vivências e das trocas pessoais e culturais – com pessoas do local, com as universidades e em intercâmbios internacionais¹⁰ com famílias que possuem contextos semelhantes.

Pode-se discutir nestes espaços programas para saúde da mulher como: cuidados com o pré-natal na gestação; vantagens do parto natural, haja vista a quantidade (e cultura) de cesárea que temos no País, completamente equivocada, por influir negativamente nos laços afetivos entre mãe e filho(a), ser muito invasivo (que dificulta a recuperação da mãe) além de comprometer o orçamento familiar (extremamente escasso nestas localidades); cuidados com a mãe no puerpério; depressão pós-parto; amamentação por livre-demanda; cuidados com a nutrição (da mãe e da criança), etc.

A mãe pode fazer um curso enquanto seus filhos ficam nas áreas adjacentes com algum(a) cuidador(a) ou familiar que esteja no local. Os cursos e oficinas podem ser ministrados tanto por moradores da região (com habilidades específicas) e que querem fazer uma ação social ou ainda serem utilizados na aplicação de programas específicos pela municipalidade, por escolas de ensino fundamental, médio ou por universidades – que amplia o universo de troca de saberes, para percepção da “leitura do mundo” e da leitura das palavras”¹¹.

10. Calabre, 2010, p. 67.

11. Freire, 1996, p. 43.

Os resultados destas atividades artísticas podem ser expostos no próprio local, facilitando o intercâmbio e a troca de saberes (locais, regionais e latino-americanos). Ao longo do processo de urbanização pudemos observar especificidades e uma riqueza de manifestações artísticas que evidenciam a identidade cultural deles. A valorização destas formas de expressão pode dar outros usos ao tempo de vida ocioso, que fortaleçam a rede de afeto, de laços de proximidade e de intercâmbio – em contraposição a usual alienação do ser humano domesticado pela televisão em situação de “absoluta docilidade”¹².

Pretende-se fazer a construção com materiais oriundos das próprias reformas das famílias que seriam demandados para aterro sanitário (como refugo). Reduzindo a carga e transporte dos entulhos para o aterro podemos aproveitá-los como insumos na construção da Associação, a partir da triagem e seleção dos materiais que podem ser reutilizados, reciclados ou reelaborados em outra função/destinação, como ocorreu na política pública de implantação dos CESAs¹³, aliada aos conceitos de Permacultura e Bioconstrução.

Nas áreas externas, foram propostos canteiros que comportassem, além das características paisagísticas, espaços de: produção de alimentos para fortalecer programas de segurança alimentar, através de implantação de PANCs¹⁴ e de agricultura sintrópica¹⁵; variação de espécies arbóreas de características endêmicas; aumento da cobertura vegetal para recuperação da avi-fauna e diminuição das ilhas de calor no local; características pedagógicas e de formação profissional – com cursos a serem ministrados nos serviços de implantação, manutenção e poda que, no desmembramento das espécies, podem fornecer mudas para as áreas públicas da favela e do bairro, disseminando o conhecimento e melhorando as características paisagísticas e ambientais da região.

A adoção do processo de sintropia nas áreas verdes, combinado com as PANCs, visa corrigir a inadequação do uso vigente em paisagismo, através do trabalho de regeneração do subsolo com a mescla de culturas, de tipos de árvores e alimentos no local. Desta forma podemos aproveitar os processos de implantação, uso, operação e manutenção como uma grande ação pedagógica onde os moradores possam se apropriar dos saberes incorporados pelos próprios moradores, técnicos, jardineiros, alunos e professores envolvidos na ação (nos cuidados com as plantas e no preparo de alimentos) – com foco na segurança alimentar e nutrição – com vistas a elevar os

12. Adorno, 2002, p. 52.

13. CESA – Centro Educacional de Santo André

14. O termo PANCs (Plantas Alimentícias Não Convencionais) foi definido por Valdely Ferreira Kinupp em 2008. Embora sejam consideradas sem uso pela população – identificadas como mato, praga ou erva daninha –, várias espécies podem servir de alimento por apresentar grande valor nutricional.

15. Agricultura Sintrópica é o termo utilizado por Ernst Götsch de uma agricultura que concilia produção agrícola e recuperação de áreas degradadas, baseada em processos que mimetizam a regeneração natural e os processos sintrópicos da vida.

índices nutricionais para a família, acarretando a melhora sensível da saúde, na formação e capacidade de concentração bem como na redução das enfermidades decorrentes da alimentação de baixo valor nutricional.

Podemos entrar com ações de residência em cursos universitários diversos, extensão universitária, escritório modelo ou iniciação científica nos espaços internos e externos da Associação. Desta forma há uma aproximação direta no papel da universidade – de desenvolvimento local – a partir da produção de conhecimento que sejam pautados nos problemas reais encontrados no local – sejam eles de má formação fetal, carências nutricionais, insuficiência de proteínas, obesidade, etc.

As lições apreendidas podem gerar a produção de conhecimento que amplifica a troca de saberes formulados a partir de realidades concretas e que podem auxiliar na redução das desigualdades entre situações semelhantes que experimentam o mesmo padrão reduzido de modernidade latino-americana.

Todo o espaço concebido em projeto, seja interno e externo, da área da Associação pode ser utilizado para o bem comum, com atividades socioeducativas, na medida em que houve redução das atividades socioeducativas que ocorriam no CESA João Ramalho¹⁶ na mudança recente de administração. Como não há onde deixar as crianças enquanto a mãe (principalmente) possa fazer um curso de formação, acaba limitando a renda da mãe e da família, porque, ao não conseguir deixar o filho com algum parente ou pessoa de confiança os filhos a mãe (ou cuidador) não consegue sair para trabalhar, se formar ou se informar em atividades socioeducativas ou em programas de trabalho e renda.

Pretende-se também valorizar o brincar e propiciar que, nos espaços livre externos e internos, que a criança possa interagir positivamente com outras crianças, com outros cuidadores, com as áreas de plantio, com árvores frutíferas e com a avifauna. Isso amplia a percepção da criança oposto ao universo que é muito restrito na área consolidada da favela, favorecendo o desenvolvimento de sua autonomia.

O potencial de aglutinação, de formação e de afirmação de identidades através de ações colaborativas, de compartilhamento e de trocas institucionais nestes lugares são tão importantes quanto o espaço da moradia, pois amplia o universo das famílias além da realidade delas. Fortalecendo os laços afetivos e culturais, para contrapor a massa cultural recebida e imposta como universal.

16. CESA João Ramalho – Centro e Educação de Santo André João Ramalho: área voltada para Educação, Esporte, Lazer e Cultura que ofertava atividades complementares e extracurriculares, na junção pedagógica de programas voltados para a Educação infantil, fundamental e Centro Comunitário, concebidos na gestão do prefeito Celso Daniel, em cima dos fundamentos de Anísio Teixeira (na Escola Parque ou Centro Educacional Carneiro Ribeiro. Salvador, Bahia, 1950) distante aproximadamente hum quilômetro da área de intervenção. Para a descrição dos cruzamentos de políticas públicas que fundamentaram a concepção dos CESAs ver Xavier, 2014.

O contato com a diversidade e complexidade das famílias ampliou (para nós, envolvidos com o processo de urbanização da favela Capuava) o entendimento de que o processo de urbanização não se limita apenas à destinação de espaços “universais ou genéricos” de moradias bem como à implantação de redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, etc. As questões de qualidade de vida extrapolam os limites da habitação e têm que ser pensados conjuntamente com espaços públicos que favoreçam relações de afeto, de forma que as pessoas (no contato e no confronto) desenvolvam a empatia, a partir da diferença.

Assim como não há uma regra na estrutura familiar, não há homogeneidade entre as atividades diversas que cada membro faz ou deixa de fazer porque o meio reduz este alcance – seja pelo acesso deficiente, espaço inadequado ou inexistência de determinada ação. Espaços coletivos como o da Associação podem ajudar a abrir e ampliar um canal de comunicação e debates para que se estabeleçam vínculos para definição de prioridades de atendimento ou de expectativas que melhorem as condições de reprodução social.

Questões como pensar o desdobramento de uma política pública, por exemplo, de uma unidade habitacional, que possa ser ampliada para atender a um universo de moradores maior – com atividades correlatas além do uso residencial – pode auxiliar nas escolhas do que se pretende sobre a ação de projeto e da política pública como um todo, para suprir toda a complexidade que há no atendimento da demanda por habitação.

O desafio que se coloca é de pensar soluções de como fazer, a partir do local dos moradores, na narrativa deles através da história oral, para coleta de “detalhes significativos”¹⁷, as ações propositivas. Mudando-se a origem do pensar, colocando o lugar de fala deles, altera-se todo o paradigma de concepção e de formatação da política pública (de programas, diretrizes e projetos), na abordagem pedagógica (de formação educacional, através da revisão dos Planos Pedagógicos de Cursos), na construção conjunta das ações que aumentem a mobilidade social e o tempo de vida livre para que as pessoas mais apartadas da sociedade possam usufruir da forma mais digna, do bem comum.

Nas questões culturais o espaço permite que eles façam eventos que fortaleçam os laços afetivos e familiares. O espaço concebido é adequado para eles poderem fazer reuniões, bailes, festas, noivado, casamentos e bazares com produtos que eles confeccionam (como artesanato, bordado, pintura, etc.).

Não há um local adequado que possa ampliar o acesso a programas de atenção básica e de prevenção, dentro do espaço da favela. O espaço proposto da Associação permite que ações de política pública voltadas para a saúde. Antigamente esta atividade

17. Cândido, 2010, p. 23.

ocorria no espaço exíguo da pastoral – de vinte metros quadrados (uma garagem adaptada).

Observando as lições apreendidas do processo de urbanização da favela Capuava e da formulação pedagógica dos espaços públicos dos CESAs, dentro da concepção do Centro Educacional Carneiro Ribeiro ou Escola Parque, em 1950 (Salvador, Bahia), concebidos por Anísio Teixeira, verificamos que é possível dar um melhor direcionamento no tempo de vida de pessoas, através do investimento nas pessoas, para mudar o padrão de modernidade limitado que experimentamos – sobretudo das pessoas que têm um leque de oportunidades menor, pela sua condição de renda e de localidade serem mais limitados.

As ações socioculturais, educacionais e de segurança alimentar não convencionais que são previstas na concepção do equipamento são fundamentais no desenvolvimento da criança, do adolescente e do adulto, pois inferem positivamente no desenvolvimento psicossocial de todos. É possível melhorar todos os índices de saúde pública porque parte de uma ação de prevenção, focada no cuidado com a mãe, através de uma ação conjunta e transdisciplinar, no fortalecimento das relações de proximidade e afetivas com a família, que reduz a necessidade de entrar com medicação alopática para a cura de enfermidades, ajudando ao não comprometimento da renda com medicamentos.

O projeto parte do envolvimento das famílias, numa ação de EMPATIA da forma em que as pessoas possam trabalhar na ajuda-mútua na execução, no uso e na manutenção de equipamento, fortalecendo os laços afetivos e as trocas de saberes (internos e externos da área de utilização), ainda mais em um momento em que nos encaminhamos no Brasil para um processo de precarização da formação educacional (nos três níveis), através da diminuição da grade curricular, de restrição do aluno a aulas presenciais bem como de conteúdo tecnicista (somente). A consequência desta opção (de redução de conteúdo – em qualidade e quantidade) não é difícil de supor – redução da mobilidade social, diminuição da base material das pessoas, aumento das desigualdades, piora de todos os indicadores socioeconômicos e manutenção da dependência e da subordinação (endógena e exógena).

Na contramão do pensamento vigente que está sendo implantado no País, para revisão da Lei de Diretrizes e Bases, propomos a ampliação e adequação da formação educacional e cultural, mais próxima às especificidades da “cidade real” - na realidade concreta. Esta apropriação de processo pedagógico pode alimentar o saber de forma que este se adeque às situações concretas e urgentes a resolver (do cotidiano e a longo prazo), de forma que retroalimente as bases do conhecimento e possam auxiliar na revisão das bases curriculares de cursos que possam “entrar” no local, através de ações práticas, de forma transversal e complementares para dar respostas (ou caminhos) as múltiplas faces da desigualdade e da pobreza.

A trocas de saberes – entre mães, moradores, usuários, técnicos, alunos e professores, etc. – podem mudar o paradigma pedagógico – de cartilha pronta – das instituições educacionais e universitárias, em diferentes cursos, com estudantes estendendo sua horas/ atividades, sentando ao lado das mães e (usuárias da Associação), para apenas OUVIR suas histórias, sua dores, seus limites para compreender quão melhorada pode ser sua produção e reprodução social e, através da troca, quebra-se assim aquela questão do preconceito (de classe e de raça) que está impregnado em nossa cultura desde o período colonial, que repele o que é estranho e diferente.

Quebram-se alguns mitos que ouvidos diariamente de que o problema está sempre na pobreza, na cor, na raça ou na classe social dos miseráveis e excluídos, como uma “coisa” animalizada e que não é humanizada, e que portanto, não tem o direito de humanidade garantida, sendo que habitam e produzem (e se reproduzem) nos centros e nas periferias, apartadas da cidade e da sociedade, como se não fossem partes integrantes e funcionais do processo de reprodução desigual e modernidade limitada de acumulação de capital.

A construção na Associação de espaços públicos e de convívio que propiciem essa ação de afeto, através do convívio e de ações socioeducativas que propiciem a mistura de classes, ajuda a romper com o paradigma do que o que é diferente também é parte constitutiva de nossa existência e pode contribuir em nosso envolvimento e desenvolvimento. A diversidade e riqueza que encontramos nesta área, no processo de urbanização da favela Capuava, apenas coroa a nossa certeza que temos sim um universo muito complexo e criativo, que não devemos negar bem como esconder - um capital social e um caldo cultural que pode e deve ser utilizado na formação e construção da Associação de Mães do Jardim Rina e Adjacências, para que entremos de fato nesta “tal modernidade”, através da empatia.

Referências

- ADORNO, Theodor W., 1903-1969. *Indústria cultural e sociedade*/ Theodor W. Adorno; seleção de textos Jorge Mattos Brito de Almeida traduzido por Juba Elisabeth Levy.[et. al.]. São Paulo, SP: Paz eTerra, 2002.
- BATISTA Jr, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. Disponível em:< <http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>>. Acesso em 20 de outubro de 2018.
- BRASIL. Presidência da República. *Estatuto da Cidade* - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, DF, 2001.

- BOMENY, Helena (Org) *et al. Constelação Capanema: intelectuais e políticas*. Rio de Janeiro: FGV; Bragança Paulista, SP: Universidade São Francisco, 2001.
- _____. Infidelidades eletivas: intelectuais e política. In: BOMENY, Helena (Org). *et al. Constelação Capanema: intelectuais e políticas*. Rio de Janeiro: FGV; Bragança Paulista, SP: Universidade São Francisco, 2001. p. 11-35. Disponível em: < http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/1224.pdf>. Acesso em 02 de setembro de 2018.
- BOLÍVIA. *Constitución Política del Estado (CPE) (7-Febrero-2009)*. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf>. Acesso em 02 de dezembro de 2018.
- CALABRE, Lia. Cooperação internacional na América Latina: uma perspectiva histórica. In: *Revista Digital Papeles Iberoamericanos*. VII Campus Euroamericano de Cooperación Cultural. Espanha, 2010.
- CANDIDO, Antonio. *Os Parceiros do Rio Bonito*. São Paulo, SP: Duas Cidades, 64^a ed., 1982.
- CERVO, Amado Luiz (Org.) *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, DF, Ed. UnB, 1994.
- DOWBOR, Ladislau, 1941- *A era do capital improdutivo: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo?* / Ladislau Dowbor. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2017. 320 p.
- DUSSEL, Enrique. *Cinco tesis sobre el populismo in El eterno retorno del populismo en América Latina y el Caribe*. 1^a ed. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2012.
- FRANK, Andre Gunder. Dependencia economica, estructura de clases y politica del subdesarrollo en Latinoamerica. In: *Revista Mexicana de Sociología*, v. 32, nº 2, Memorias del IX Congreso Latinoamericano de Sociología, 3 (mar.-apr., 1970), pp. 229-282: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponível em:< <http://www.jstor.org/stable/3539038>>. Acesso em 25 dezembro de 2018.
- _____. *El desarrollo del subdesarrollo, Pensamiento Crítico*, Habana, nº 7, agosto de 1967. pp.159-173. Disponível em:<<http://www.filosofia.org/rev/pch/1967/n07p001.htm>>. Acesso em 10 dezembro de 2018.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa / Paulo Freire. In: *Coleção Leitura*, São Paulo, SP: Paz e Terra, 1996.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *O problema nacional do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Saga, 1960.

- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A crise do poder no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1961.
- KINUPP, V.F. 2007. Plantas Alimentícias Não-Convencionais da Região Metropolitana de Porto Alegre. 2007. 562 p. *Tese de Doutorado em Fitotecnia* – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS. Disponível em: < <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/12870> >. Acesso em 10 julho de 2016.
- MARINI, Ruy Mauro. América Latina, dependencia y globalización / Ruy Mauro Marini; *antología y presentación*, Carlos Eduardo Martins. México, D.F.: Siglo XXI Editores; Buenos Aires: CLACSO, 2015.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil-Estados Unidos: A rivalidade emergente (1950-1988)*. 3ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2013.
- OSÓRIO, Jaime. Teoría marxista de la dependencia sin superexplotación: una propuesta de desarme teórico para avanzar. México. 2017. Disponível em: < <http://marxismoyrevolucion.org/?p=713> >. Acesso em 20 de outubro de 2018.
- OXFAM BRASIL. O país estagnado. Um retrato das desigualdades brasileiras. 2018. Disponível em: < https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_desigualdade_2018_pais_estagnado_digital.pdf >. Acesso em 28 de novembro de 2018.
- SODRÉ, Nelson Werneck. As razões da independência. 2ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 1969.
- _____. *O que se deve ler para conhecer o Brasil*. 6ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Editora, 1988.
- SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato* / Jessé Souza. Rio de Janeiro, RJ: Leya, 2017.
- XAVIER, L. F. El CESA Jardim Santo André: de la ciudad y para ella. Diseño en Síntesis: Reflexiones sobre la Cultura del Diseño, v. ??? n° 50-51, p. 10-23, 2014.
- _____. L. F. *O canteiro é o banheiro, o desenho é a obra*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU), Universidade de São Paulo-USP, São Paulo-SP, 231f, 2009.

Contos sulamericanos no ensino médio da rede estadual de São Paulo

Dayse Oliveira Barbosa*

Apresentação

Este trabalho foi desenvolvido no transcorrer do primeiro bimestre letivo, mais precisamente no início do mês de março, com os terceiros anos A e B do ensino médio – turmas regulares e matutinas –, da Escola Estadual do Jardim Paulista, localizada no município de Barueri, pertencente à Diretoria Regional de Ensino de Itapevi.

O intuito desse trabalho nos terceiros anos do ensino médio era o desenvolvimento das habilidades curriculares de identificação e análise de características próprias da linguagem literária da modernidade e contextualização histórica e social do texto literário, apropriando-se desses elementos no processo de produção de sentido textual.

Para o desenvolvimento dessas habilidades foram analisados no decurso de aproximadamente dez aulas (ou seja, duas semanas) quatro contos do livro *16 contos latino-americanos*, publicado na década de 1990 pela editora Ática e distribuído às escolas estaduais pela Secretaria de Estado da Educação.

Cabe mencionar que na sala de leitura da Escola Estadual do Jardim Paulista há exemplares suficientes para a demanda dos alunos. Assim, os estudantes puderam manusear o livro e, no final do trabalho, leram outros contos por vontade própria, para aumentarem seus repertórios literário-culturais.

Os contos analisados pelos alunos foram os seguintes: *Senhorita Cora*, de Julio Cortázar (argentino); *O círculo*, de Óscar Cerruto (boliviano); *Um dia desses*, de Gabriel García Márquez (colombiano); *Pressentimento*, de Mario Benedetti (uruguaio).

Senhorita Cora, de Julio Cortázar, é um conto extenso – mais de dez páginas –, com várias subdivisões, que marcam as diferentes etapas da internação de Pablo, o protagonista da narrativa. O conto narra desde o momento da internação de Pablo para cirurgia de apendicite até a agonia de seus momentos finais de vida. Durante a internação, Pablo é atendido pela senhorita Cora, a enfermeira que trabalhava na ala em que o moço estava internado. Aos poucos, Pablo e Cora desenvolvem um relacionamento que extrapola o âmbito profissional e desestabiliza muito o emocional deles. O marcante nesse conto é a composição narrativa. Há diferentes narradores

* Mestrado. Universidade de São Paulo. E-mail: oliveirab2010@gmail.com

que contam essa história concomitantemente. As “vozes” dos narradores misturam-se, mas não se sobrepõem, não há um narrador mais importante que o outro. Dessa forma, é perceptível ao leitor que há diferentes pontos de vista acerca do mesmo fato e que cada ponto de vista é marcado pelas características psicossociais de quem “olha”, ou seja, o narrador.

O círculo, de Óscar Cerruto, narra a expectativa de Vicente pelo encontro com Elvira, sua amada. O encontro é realizado e o casal vive uma noite romântica. No dia seguinte, Vicente retorna para visitá-la, mas descobre que ela já havia morrido e sido enterrada há algum tempo. O conto é marcado pelos diálogos entre o casal, o que (em certa medida) confere mais verossimilhança à narrativa e acentua o envolvimento do leitor no ambiente romântico do encontro amoroso. Dessa forma, a revelação da morte de Elvira é surpreendente, pois há uma ruptura abrupta da expectativa do leitor pelo reencontro do casal. Esse desfecho surpreendente é a tônica da narrativa.

Um dia desses, de Gabriel García Márquez, narra a história de um dentista que exercia a profissão ilegalmente, com a conivência das autoridades da localidade em que ele vivia. Um dia, o delegado da cidade necessitou do atendimento do dentista. O dentista achava o delegado um homem grotesco, por isso, não queria atendê-lo. Mas, sob ameaça do próprio delegado, o dentista concedeu o atendimento. Ao identificar um abscesso, com necessidade de extração dentária, o dentista avisa ao delegado que não pode aplicar anestesia e realiza a extração a sangue frio, deliciando-se com a dor do delegado. A tensão entre os dois personagens é a característica mais enfática do conto, atingindo o ápice na extração dentária realizada sem anestesia. O prazer do dentista com o sofrimento do delegado é a expressão da vingança do odontologista (que exercia a profissão ilegalmente) por ter sido obrigado pelo “representante da lei” – o delegado – a prestar-lhe um serviço que não desejava. No final da narrativa, o dentista pergunta se envia a conta para o delegado ou para a prefeitura. O delegado responde que “tanto faz”, dando a entender que é normal para os representantes da lei que o poder público pague suas contas pessoais.

Pressentimento, de Mario Benedetti, é narrado por Célia Ramos. A narradora conta o delicado envolvimento amoroso entre ela e Tito Gómez. Célia Ramos foi contratada para ser empregada doméstica na casa da família Gómez, envolveu-se com Tito, filho dos patrões, e por ser empregada doméstica foi humilhada e demitida por dona Cata, mãe de Tito e patroa de Célia. Tito estava realmente apaixonado por Célia e resolveu casar-se com ela. Célia, por sua vez, também desejava o casamento e, graças a um pressentimento, resolveu utilizar um artifício secreto. Um dia, enquanto ainda era empregada na casa da família Gómez, Célia viu às escondidas o senhor Celso, pai de Tito, guardar muito preocupado um envelope cinza em sua escrivaninha. Célia apossou-se desse envelope, que continha fotos de Estercita, irmã de Tito, com um homem. Essas fotos jamais poderiam ser divulgadas. Célia, então, começa a chantagear o

casal Gómez que, pressionado, não apenas aceita o casamento de Célia com Tito, mas também arca com todos os custos da festa de casamento deles. A tônica da narrativa são os pressentimentos que Célia vai tendo ao longo da história. Esses pressentimentos a impulsionam à ação que movimenta toda a narrativa. O segredo do homem que aparece nas fotos com Estercita não é revelado ao leitor. Mas, pela forma como o casal Gómez cede à chantagem de Célia, é realmente alguém que não pode vir a público ao lado de Estercita. Esse segredo mantém a narrativa mais atraente e intensifica o diálogo do leitor com a obra, uma vez que o leitor pode traçar várias hipóteses e, inclusive, dar continuidade ao enredo do conto, gerando outros desfechos.

Esses quatro contos foram analisados em sala de aula, sob a orientação da professora de Língua Portuguesa. As análises foram registradas em diários de leitura e, posteriormente, houve a produção de resenhas dos contos.

A seguir serão apresentados os parâmetros do Currículo da rede estadual de São Paulo, que embasaram esse trabalho, e a metodologia empregada ao longo das atividades, para o mais completo desenvolvimento das habilidades de identificação e análise de características próprias da linguagem literária da modernidade e contextualização histórica e social do texto literário, apropriando-se desses elementos no processo de produção de sentido textual.

O currículo da rede estadual de São Paulo

Desde 2010 a rede estadual paulista de educação estabeleceu a obrigatoriedade de todas as suas escolas ministrarem um currículo unificado denominado *Currículo do Estado de São Paulo*. Esse currículo prioriza o desenvolvimento da competência leitora e escritora dos alunos, conforme é apresentado no seguinte trecho:

Em uma cultura letrada como a nossa, a competência de ler e de escrever é parte integrante da vida das pessoas e está intimamente associada ao exercício da cidadania. As práticas de leitura e escrita, segundo as pesquisas que vêm sendo realizadas na área, têm impacto sobre o desenvolvimento cognitivo do indivíduo.

Essas práticas possibilitam o desenvolvimento da consciência do mundo vivido (ler é registrar o mundo pela palavra, afirma Paulo Freire), propiciando aos sujeitos sociais a autonomia na aprendizagem e a contínua transformação, inclusive das relações pessoais e sociais.

Nesse sentido, os atos de leitura e de produção de textos ultrapassam os limites da escola, especialmente os da aprendizagem em língua materna, configurando-se como pré-requisitos para todas as disciplinas escolares. A leitura e a produção de textos são atividades permanentes na escola, no trabalho, nas relações interpessoais e na vida. Por isso mesmo, o Currículo proposto tem por eixo a competência geral de ler e de produzir textos, ou seja, o conjunto de competências e habilidades específicas de compreensão e de reflexão crítica intrinsecamente associado ao trato com o texto escrito. (São Paulo, 2010, p. 17 e 18)

Cabe ao professor selecionar no *Currículo*, de acordo com as necessidades dos educandos, os conteúdos e as habilidades que devem ser desenvolvidas ao longo do ano, bem como elaborar as atividades didáticas mais adequadas para o efetivo aprendizado dos alunos, visando ao melhor desenvolvimento da competência leitora e escritora dos estudantes.

Para contribuir na elaboração das atividades didáticas, o professor conta com o livro didático – escolhido pelos próprios professores de cada escola quadrienalmente e distribuído gratuitamente aos alunos no início de cada ano letivo – e os recursos específicos de cada escola como, por exemplo, sala de leitura, sala de informática ou sala multimídia e anfiteatro.

Nota-se que o professor tem à sua disposição alguns suportes facilitadores do ensino. No entanto, a escolha do conteúdo, das habilidades a serem desenvolvidas e da metodologia de ensino é da responsabilidade do docente, que deve priorizar as necessidades de seus alunos.

Além disso, o *Currículo do Estado de São Paulo* define-se como um espaço de cultura, conforme é evidenciado no seguinte excerto:

Quando, no projeto pedagógico da escola, a cidadania cultural é uma de suas prioridades, o currículo é a referência para ampliar, localizar e contextualizar os conhecimentos acumulados pela humanidade ao longo do tempo. Então, o fato de uma informação ou de um conhecimento emergir de um ou mais contextos distintos na grande rede de informação não será obstáculo à prática cultural resultante da mobilização desses “saberes” nas ciências, nas artes e nas humanidades. (São Paulo, 2010, p. 13 e 14)

Dessa forma, o currículo da rede estadual paulista oferece oportunidade para que os professores de Língua Portuguesa levem para a sala de aula, tanto por meio de textos literários quanto por meio de outros gêneros textuais, materiais pertinentes a culturas distintas da brasileira e da portuguesa, por exemplo, culturas de países sulamericanos, como os contos analisados pelos alunos da Escola Estadual do Jardim Paulista.

Cabe mencionar que o *Currículo do Estado de São Paulo*, especificamente na disciplina Língua Portuguesa, estabelece quatro campos de estudo, quais sejam:

1. Linguagem e sociedade: Nesse campo, o objetivo central é a análise, principalmente externa, da língua e da literatura em sua dimensão social.
2. Leitura e expressão escrita: Nesse campo, o objetivo principal é o estudo das características dos gêneros textuais, tendo em vista que nos gêneros textuais características intrínsecas ao gênero interagem elementos sociais e subjetivos.
3. Funcionamento da língua: Nesse campo, o objetivo principal é a análise interna da língua e da literatura como realidades intersemióticas.
4. Produção e compreensão oral: Nesse campo, o objetivo principal é o estudo de aspectos relacionados à produção e escuta do texto oral.

Esses campos de estudo são eixos nos quais os conteúdos disciplinares são organizados. Os campos de estudo entrecruzam-se, procurando estabelecer uma interação entre o estritamente linguístico e as dimensões sociais e subjetivas da linguagem.

Assim, é possível priorizar determinado campo de estudo em dada situação de aprendizagem, conforme os objetivos da aula, no entanto, os demais campos estarão em alguma medida alavancando o campo de estudo priorizado.

Neste trabalho, é perceptível que os campos *Linguagem e sociedade* e *Funcionamento da língua* tiveram maior destaque, as análises externas focalizaram a língua e a literatura em sua dimensão social, assim como as análises internas evidenciaram a língua e a literatura como realidades intersemióticas.

A leitura do texto literário

As *Orientações curriculares para o ensino médio* (2006) defende a importância da leitura do texto literário, conforme é possível perceber nos seguintes trechos:

O polo da leitura, fluido e variável, configura-se como espaço potencial indispensável no processo de compreensão da criação artística de qualquer natureza, quer essa se manifeste como texto verbal ou não. Por meio da leitura dá-se a concretização de sentidos múltiplos, originados em diferentes lugares e tempos. (Brasil, 2006, p. 65)

A leitura do texto literário é, pois, um acontecimento que provoca reações, estímulos, experiências múltiplas e variadas, dependendo da história de cada indivíduo. Não só a leitura resulta em interações diferentes para cada um, como cada um poderá interagir de modo diferente com a obra em outro momento de leitura do mesmo texto. (Brasil, 2006, p. 67)

Tomando por base a relevância da leitura do texto literário, os contos abordados neste trabalho (*Senhorita Cora*, *O círculo*, *Um dia desses*, *Pressentimento*) foram lidos em sala de aula, com acompanhamento da docente responsável pela disciplina.

Para o melhor aproveitamento da leitura, os contos foram analisados de acordo com as contribuições teóricas de Antunes (2010), Koch e Travaglia (2011), Cavalcante (2016). Nota-se que esses estudiosos advêm do campo da Linguística, contudo, suas pesquisas são significativas para a leitura do texto literário.

Antunes (2010) defende que o texto deve ser analisado a partir de três dimensões, são elas: dimensão global (elementos que definem o sentido e os propósitos globais do texto, por exemplo, universo de referência, unidade semântica, progressão temática e relevância informativa), dimensão da construção textual (arquitetura do texto propriamente dita, como se agrupam os elementos para resultar em um todo coerente, por exemplo, nexos textuais, coesão e coerência) e dimensão da adequação vocabular (repertório vocabular do texto, que caracteriza uma atuação comunicativa socialmente participativa, funcional e relevante do texto).

De acordo com Koch e Travaglia (2011), tudo o que possibilita, dificulta ou impede a interpretação do texto tem a ver com o estabelecimento da coerência. Segundo os autores, a coerência depende de elementos linguísticos (organização linguística do texto), conhecimento de mundo e como esse conhecimento é partilhado entre produtor e receptor do texto e fatores pragmáticos (contexto situacional e intenções comunicativas, por exemplo).

Cavalcante (2016), similarmente a Koch e Travaglia, também defende a importância da coerência para a interpretação do texto. Para Cavalcante “a coerência de um texto não se manifesta apenas através da decodificação de seus elementos linguísticos, mas de uma série de fatores extralinguísticos e pragmáticos inerentes à construção de sentidos”. A autora menciona quatro elementos que corroboram para o estabelecimento da coerência em um texto. São eles: continuidade (retomada de elementos e ideias no decorrer do texto), progressão (inserção de novos conceitos e informações que retomam elementos já apresentados no texto), não contradição (respeito aos princípios lógicos elementares tanto da língua quanto das relações do texto com o mundo) e articulação (maneira como os fatos e conceitos apresentados no texto se encadeiam e se organizam).

Percebe-se que Antunes (2010), Koch e Travaglia (2011) e Cavalcante (2016) priorizam a leitura como produção de sentido. Eles defendem em seus estudos a interação contínua entre texto e leitor, sendo que a estrutura textual é parte relevante nessa interação.

Foi visando intensificar essa interação, a fim de promover com maior ênfase as habilidades de identificação e análise de características próprias da linguagem literária da modernidade e contextualização histórica e social do texto literário, apropriando-se desses elementos no processo de produção de sentido do texto, que veio à tona a escrita dos diários de leituras.

A construção dos diários de leituras

Em seus estudos Machado, Lousada e Abreu-Tardelli (2007) afirmam o seguinte a respeito da produção do diário de leitura:

Podemos elaborar uma primeira definição do diário de leitura como um texto que vai sendo produzido por um leitor, normalmente em primeira pessoa, enquanto vai lendo outro texto, tendo como objetivo maior o estabelecimento de um diálogo, de uma “conversa” com o autor lido, de forma reflexiva. (Machado, Lousada & Abreu-Tardelli, 2007, p. 109)

Dessa forma, entende-se que o diário de leitura é produzido durante a leitura. Não é um resumo ou uma monografia, que deve ser escrito após a leitura de um texto ou de um conjunto de textos.

Conforme orientam as pesquisadoras, é fundamental que se esclareça aos alunos o objetivo da produção dos diários de leitura:

É necessário que, logo no início, expliquemos esse objetivo, deixando claro que é o de estabelecerem um verdadeiro diálogo com o autor e uma reflexão crítica autônoma sobre o que está sendo lido. Desse modo, torna-se necessário levar o aluno a compreender em que consiste esse diálogo. (Machado, Lousada & Abreu-Tardelli, 2007, p. 117)

Assim, o primeiro passo foi apresentar aos alunos a importância da produção do diário de leitura a partir do estudo analítico de contos de diferentes autores da América do Sul, correlacionando essa produção diarista ao desenvolvimento das habilidades prescritas no Currículo da rede estadual de São Paulo.

Cabe mencionar que o desenvolvimento destas habilidades – identificar e analisar características próprias da linguagem literária da modernidade e contextualizar histórica e socialmente o texto literário, apropriando-se desses elementos no processo de produção de sentido textual – constituiu o pilar fundamental deste trabalho de pesquisa.

À medida que os contos foram lidos, os alunos escreviam o diário, a partir de reflexões suscitadas por meio de perguntas elaboradas pela professora e também por indagações, interesses e inferências e relações intertextuais construídas pelos próprios alunos.

Um exemplo de pergunta elaborada pela professora para instigar os alunos na construção diarista foi: A partir do título, o que você espera encontrar neste conto?

Segue abaixo respostas bastante interessantes fundamentadas apenas na leitura do título de *O círculo* e *um dia desses*, respectivamente:

Um conto onde a vida de algum personagem seja um círculo, onde acontecimentos se repitam ou pode fazer referência ao círculo por não achar uma saída. (resposta de aluna do 3º ano A)

Uma pessoa que espera encontrar alguém especial “um dia” ou fazer algo que tenha valor para ela. (resposta de aluna do 3º ano B)

Percebe-se que em ambas as respostas as alunas recorreram ao conhecimento prévio, formado tanto por pistas linguísticas oferecidas nos contos quanto por elementos extratextuais, angariados pelo conhecimento de mundo delas.

Essas reflexões sobre a construção do conhecimento também constaram na versão final do diário de leitura delas, pois contribuiu para que elas entendessem o caráter sociointeracional da linguagem e, mais especificamente, dos contos que estavam sendo analisados.

Além da pergunta sobre o título, a professora elaborou as seguintes questões:

– Escreva três palavras que você espera encontrar no texto:

– Qual o principal conflito da história? Se esse conflito se passasse na sua vida, como o resolveria?

– Qual o protagonista da história? Se ele fosse seu amigo, o que você aconselharia para ajudá-lo a solucionar o seu conflito?

– Que mensagem a atitude do protagonista e do antagonista passam para você a respeito do ponto de vista deles sobre a situação em que estão envolvidos?

– Qual outro possível desfecho para a história, condizente com o desenvolvimento do conflito principal no enredo?

Cabe mencionar que essas perguntas eram motivacionais, os próprios alunos tinham oportunidade de criar outras indagações e tinham total liberdade para registrar reflexões e dúvidas que viessem à tona no transcorrer das leituras dos contos, uma vez que o diário de leitura não tem uma estrutura composicional rígida.

É importante notar também que todas as perguntas elencadas pela professora seguem o eixo teórico de Antunes (2010), Koch e Travaglia (2011) e Cavalcante (2016) – relacionados no item anterior deste trabalho – pois valorizam a leitura como produção de sentido e estimula a contínua interação entre texto e leitor, convidando os estudantes a refletirem não apenas sobre o texto literário, mas também sobre si próprios.

Após a escrita do diário de leitura, os estudantes, em duplas, escolheram um conto e produziram uma resenha, com base nas anotações diaristas deles.

Considerações finais

Este trabalho de pesquisa foi realizado no transcorrer do primeiro bimestre, com alunos dos terceiros anos A e B – turmas regulares e matutinas – do ensino médio da Escola Estadual do Jardim Paulista, em Barueri, pertencente à Diretoria Regional de Ensino de Itapevi.

Nesse trabalho foram estudados os contos *Senhorita Cora*, de Julio Cortázar (argentino); *O círculo*, de Óscar Cerruto (boliviano); *Um dia desses*, de Gabriel García Márquez (colombiano); *Pressentimento*, de Mario Benedetti (uruguaio); com o intuito de desenvolver as habilidades curriculares de identificação e análise de características próprias da linguagem literária da modernidade e contextualização histórica e social do texto literário, apropriando-se desses elementos no processo de produção de sentido textual.

A análise dos contos foi registrada em diário de leitura e, posteriormente, os alunos, em duplas, escolheram um conto e redigiram uma resenha.

Percebe-se que por meio desse trabalho, os alunos compreenderam com mais profundidade como os recursos linguísticos, lexicais e gramaticais atuam em conjunto na construção de sentido textual, além de criarem um repertório de análise de literatura da América do Sul, despertando um olhar crítico a respeito do conteúdo literário produzido nos países vizinhos ao Brasil.

Referências

- ANTUNES, Irandé. *Análise de textos: fundamentos e práticas*. São Paulo, SP: Parábola Editorial, 2010.
- BRASIL. *Orientações curriculares para o ensino médio*. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006.
- CAVALCANTE, Mônica Magalhães. *Os sentidos do texto*. São Paulo, SP: Contexto, 2016.
- CORONADO, Martha Muñoz de (org.). *16 contos latino-americanos*. São Paulo, SP: Ática, 1992.
- FREIRE, Paulo. *A importância do ato de ler*. São Paulo, SP: Cortez, 2011.
- KOCH, Ingedore G. Villaça. & TRAVAGLIA, Luiz Carlos. *Texto e coerência*. São Paulo, SP: Cortez, 2011.
- MACHADO, Anna Rachel. *O diário de leituras: um novo instrumento na escola*. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1998.
- _____. LOUSADA, Eliane Gouvêa; ABREU-TARDELLI, Lília Santos. *Trabalhos de pesquisa: diários de leitura para a revisão bibliográfica*. São Paulo, SP: Parábola Editorial, 2007.
- SÃO PAULO. *Currículo do Estado de São Paulo: Linguagens, códigos e suas tecnologias*. São Paulo, SP: SEE, 2010.
- TERRA, Ernani. *Da leitura literária à produção de textos*. São Paulo, SP: Contexto, 2018.

Ressonâncias do processo de Bolonha e discurso das competências: o projeto *Tuning* América Latina

Tatiana Carence Martins*

Contexto do capitalismo na atualidade e suas imposições ao campo da educação superior

A problemática educação superior e sua função na sociedade atual perpassa debates em todo o mundo e, por vezes, proporciona a geração de políticas no sentido de novos formatos para este nível educacional. Neste estudo, buscou-se discutir esses vieses, tendo como foco o campo da educação superior mundial. Considerou-se, para tanto, a atual fase do capitalismo e a relação da educação superior com a formação do profissional polivalente por meio da chamada Pedagogia das Competências.

Com o sistema capitalista, a relação trabalho e educação vê-se completamente modificada. O trabalho perde sua centralidade enquanto valor de uso para atendimento das necessidades essenciais, e passa a ter valor de troca, com o objetivo de gerar mais lucro ou capital. Disso decorre, com relação ao trabalhador, uma busca por “qualificação” incessante, e coloca-se em tela a função da educação, especialmente a superior, que a cada dia vai assumindo mais o papel de formadora profissional. Para que a educação, diante deste quadro, não seja tomada meramente como formadora de mão de obra, separada de sua concepção intelectual, é importante

(...) entender a educação como um instrumento de luta. Luta para estabelecer uma nova relação hegemônica que permita constituir um novo bloco histórico sob a direção da classe fundamental dominada da sociedade capitalista – o proletariado. Mas o proletariado não pode se erigir em força hegemônica sem a elevação do nível cultural das massas. Destaca-se aqui a importância fundamental da educação. (Saviani, 1996, p. 3) .

David Harvey (2009) denomina regime de acumulação flexível o novo modo de organizar a produção a partir das características do capitalismo atual. Este regime, que tem seu início nos anos 1970, configura-se como uma negação do regime anterior,

* Doutoranda em Educação na Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ciências pelo Programa de Integração da América Latina (Prolam-USP). Técnica em Assuntos Educacionais no Instituto Federal do Paraná (IFPR). E-mail: tatiana.martins@usp.br

o fordismo. Enquanto que o regime de acumulação fordista teve como características principais uma produção em massa, homogeneizada, e verticalizada, sendo o trabalhador deste regime um proletariado industrial, fabril, tradicional, manual, estável e especializado (Antunes, 2003); no atual regime, a produção está vinculada à demanda, visando ao atendimento mais individualizado, variado e heterogêneo; fundamenta-se no trabalho em equipe, com multivariabilidade de funções, proporcionando um nível de aprendizagem, em oposição ao trabalhador fordista, alienado, que possuía um posto específico na linha de produção e, por isso, extremamente especializado e repetitivo, sem ou com pouco nível de aprendizagem no trabalho.

Tem-se o advento da necessidade de um profissional mais autônomo, polivalente, que é requisitado pelo mercado mais por suas competências pessoais, e menos pelos conhecimentos adquiridos na educação formal. A responsabilidade, então, pela obtenção do emprego fica restrita ao plano individual, transitando entre o binômio qualificação/desqualificação do trabalhador, proporcionando um ambiente favorável à busca por mais competências.

Diante de um cenário de aumento dos trabalhos informais e temporários em detrimento ao de empregos formais, a concorrência por uma vaga acirra-se e cresce a procura por formação. A educação superior coloca-se o dilema entre manter-se na estrutura acadêmica, na pedagogia voltada ao ensino, à transmissão dos conhecimentos, ou adequar a formação a outra lógica, a da aprendizagem, dos currículos mais dinâmicos, mais flexíveis, norteados pelas competências exigidas pelo mercado. Frente à crença em uma sociedade do conhecimento, impõe-se como dominante a educação baseada na noção de competência.

Algumas considerações sobre a noção de competência no campo da educação

Pode-se dizer que o conceito de competência não é novo e muitas são as discussões em torno desta noção e seu uso. Manfredi (1999) aponta que se trata de uma reatualização do termo. Apresenta-se uma opacidade semântica em sua determinação, facilitada por seu uso em lugares diferentes e por agentes com interesses diversos. É necessário, no entanto, reconhecer que esta polimorfia não é gratuita, traduzindo-se em uma força social do termo (Ropé; Tanguy, 1997).

A noção de competências, neste sentido, surge como uma nova linguagem para interesses já consolidados, "(...) expressão da capacidade que os poderes e as burocracias têm para padronizar as maneiras de ver e de pensar a realidade em função de determinados interesses." (Sacristán, 2011, p. 7), uma vez que a utilização da linguagem é sempre um processo de escolha, sem neutralidade. "O universo semântico do qual se nutre o discurso sobre as competências representa uma forma de entender o mundo da educação, do conhecimento e do papel de ambos na sociedade." (Sacristán, 2011, p. 15).

Utiliza-se, desta forma, o termo competência em âmbitos distintos, tais como a economia, o trabalho e a educação, e com diferentes sentidos. O que se percebe, entretanto, é que esta noção vem sendo usada em substituição a outros conceitos, que deixaram de estar em evidência. “Ela tende a substituir outras noções que prevaleciam anteriormente como a dos saberes e conhecimentos, na esfera educativa, ou a de qualificação, na esfera do trabalho.” (Ropé; Tanguy, 1997, p. 16). As autoras indicam, ainda, que a noção de competência evoca a de formação e, atualmente, por meio de um deslizamento semântico, chega a suplantar ou mesmo englobar a concepção de educação.

Cabe ressaltar que o próprio conceito de competência “(...) não deixa de reforçar o sentido de competição, inerente ao vocábulo utilizado. Competência significa também concorrência, disputa, luta e conflito na busca da mesma coisa por parte de dois ou mais sujeitos competidores, que assim rivalizam.” (Lima, 2004, p. 2). Desta maneira, os discursos dos empresários e agências internacionais de educação, “(...) ao não ressaltarem a multidimensionalidade presente no trabalho como uma atividade humana, social e cultural, parecem reduzir a competência a um rol de aptidões e habilidades genéricas, cambiantes muito ao sabor das necessidades e exigências do capital.” (Mandredi, 1999, p. 11).

Sacristán (2011, p. 9) aponta ainda que “no caso da universidade, o surgimento do discurso que tem como referência o construto competências está ligado a uma forma de homologar as titulações que as universidades concedem, obrigando-os a especificar o perfil dos formados”. Uma pedagogia orientada pelas competências poderia conduzir a uma educação utilitarista, na qual o sentido da formação se traduz no domínio de determinadas habilidades, capacidades ou competências, como também a meta do processo educativo é a funcionalidade.

A concretização da Pedagogia das Competências é visível nas políticas educacionais de diversos países, como também em políticas supranacionais. Dentre estas últimas, destacam-se as iniciativas da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (Unesco), que vem exercendo um importante papel no mundo como propagadora de ideais para os rumos da educação, em todos os níveis, com relevante destaque para a educação superior. Este exercício de força, porém, é acentuado e especialmente direcionado aos países chamados de “pobres ou em desenvolvimento”. Nesse sentido, foram desenvolvidos diversos documentos para disseminação das ideias consideradas mais avançadas e que apontariam soluções aos dilemas da educação superior na sociedade atual. Destes, destacam-se três relatórios que desenvolveram, sobretudo, as noções de competências no ensino: Faure (1972), Delors (1998) e Morin (2002).

O relatório Faure aponta para uma mudança da concepção pedagógica vigente, em termos de metodologia, e em termos curriculares. À educação cabe o papel de ensinar a flexibilidade desejada pelo mercado, a “reconversão profissional” (Werthein; Cunha,

2000), para que o indivíduo saiba lidar com o desemprego constante, e adapte-se a outras técnicas e funções.

O relatório produzido por Jacques Delors, por sua vez, denominado *Educação: um tesouro a descobrir – Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI*, estabelece quatro pilares para a educação, em todo o mundo, durante o século que se iniciaria: aprender a conhecer; aprender a fazer; aprender a viver juntos; e aprender a ser. Este relatório afirma a concepção de crise na educação, na qual lhe caberia “(...) adaptar-se constantemente a estas transformações da sociedade.” (Delors *et al.*, 1998, p. 21). Com o lema “Colocar a educação ao longo da vida no coração da sociedade”, o relatório reforça a ideia já exposta em Faure da aprendizagem ao longo da vida, tendo em vista um sujeito incompleto e um contexto de instabilidade, flexibilidade e mudanças constantes.

Em 1999, a Unesco solicitou a Edgar Morin a preparação de um relatório sobre os problemas fundamentais da educação no próximo milênio. Como resultado, neste mesmo ano foi publicado *Os sete saberes necessários à educação do futuro* (Morin, 2002). Verifica-se que a metodologia exposta no relatório coaduna com os conceitos de uma pedagogia do aprender a aprender, ou das competências. É possível perceber, por exemplo, no quinto saber (“Enfrentar as incertezas”), que seria fundamental desenvolver a habilidade de lidar com as inconstâncias e as incertezas, o que dialoga com o princípio de aprendizagem ao longo da vida.

Processo de Bolonha e surgimento do *Tuning Educational Structures in Europe*

Em 1998 entra em pauta uma proposta de harmonização dos diversos sistemas de educação superior na Europa, com vistas à criação de um Espaço Europeu de Educação Superior (EEES). A *Declaração de Sorbonne* (Espaço Europeu de Educação Superior, 1998) projetou as primícias do que viria a ser assumido no ano seguinte, tendo forte repercussão em âmbito europeu. Ela já previa a construção de estruturas de qualificação comuns, um sistema baseado em dois ciclos, e a promoção da mobilidade de estudantes e às oportunidades de emprego.

Em 1999, a *Declaração de Bolonha* foi assinada por 29 países, iniciando formalmente o Processo de Bolonha. Com consecução prevista até 2010, foram definidas as seguintes linhas de ação:

1. Adoção de um sistema de graus facilmente legível e comparável;
2. Adoção de um sistema essencialmente baseado em dois ciclos;
3. Estabelecimento de um sistema de créditos;
4. Promoção da mobilidade;
5. Promoção da cooperação Europeia na garantia da qualidade;
6. Promoção da dimensão Europeia no ensino superior;
7. Aprendizagem ao longo da vida;
8. Instituições do Ensino Superior e Estudantes;

9. Promover a atratividade do Espaço Europeu de Ensino Superior;
10. Estudos de doutoramento e a sinergia entre o Espaço Europeu de Ensino Superior de Investigação. (Antunes, 2009, p. 28-29).

Com relação à linha de ação 9, explicita-se que esta visa à atratividade da Europa enquanto destino de estudos e centro de excelência a nível mundial, sendo que os projetos vinculados a esta ação deveriam contribuir para: a promoção do ensino superior europeu e sua sensibilização no mundo; a divulgação do EEES e de exemplos de boas práticas; e, a exploração destes resultados em nível institucional e individual.

Em continuidade ao Processo de Bolonha, e como um de seus instrumentos de concretização, em 2000 inicia-se o Projeto *Tuning Educational Structures in Europe* (TESE), sob a coordenação da Universidade de Deusto (Espanha) e da Universidade de Groningen (Holanda), reunindo instituições de educação superior da União Europeia e também integrantes da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA).

O TESE surge a partir da necessidade de unir e atender aos objetivos políticos do Processo de Bolonha e da Estratégia de Lisboa, contribuindo significativamente para a consolidação do EEES, e tendo a pretensão de tornar-se uma metodologia de organização das estruturas acadêmicas das universidades. O Projeto foi financiado pelo Programa Sócrates, e apresentado à Comissão Europeia por um grupo de universidades¹.

O termo *tuning* remete ao conceito musical de afinação, e metaforicamente já traduz a intenção do projeto de “afinar” as estruturas curriculares dos diversos sistemas de educação superior integrantes do EEES, através do que seriam pontos de acordo, de convergência e de entendimento mútuo, baseados em resultados de aprendizagem, competências, habilidades e destrezas, sem caráter normativo, mas somente como uma “referência”, um guia ao que se considera “o comum” (González; Wagenaar, 2003).

Nos documentos menciona-se como justificativa para o TESE o desejo de contribuir com a criação do EEES e à necessidade de implementar nas instituições universitárias o processo proposto pela Declaração de Bolonha, abordando ademais os temas referidos no *Comunicado de Praga* (Espaço Europeu de Educação Superior, 2001), em busca da convergência dos sistemas de ensino – chamada de “sintonização”. Insere-se, portanto, como uma atitude política, um passo a mais para a criação de uma “(...) *área de educación superior integrada en Europa en el trasfondo de un área económica europea (...)*” (González; Wagenaar, 2003, p. 25), como uma forma de esclarecimento dos títulos acadêmicos, deixando-os mais “transparentes” sobre as capacidades de atuação profissional do egresso. É identificada uma necessidade de melhorar a qualidade dos programas de estudos das universidades europeias, entendida esta qualidade como adequação aos objetivos de formação profissional, maior relevância das titulações e capacidade de resposta ao contexto atual com flexibilidade.

1. Para detalhamento da lista de universidades participantes do TESE, ver Martins (2015).

Ressonâncias do processo de Bolonha e discurso das competências:
o projeto *Tuning* América Latina

A primeira fase, que teve duração dos anos 2000 a 2002, resultou na publicação de um relatório final, intitulado *Informe Final Fase Uno* (González; Wagenaar, 2003). Em sua segunda fase (2003 a 2004), o relatório final *Tuning Educational Structures in Europe II: La contribución de las universidades al Proceso de Bolonia* apresenta o TESE como um projeto que “(...) aspira a conseguir que los programas de estudio sean comparables y compatibles, a facilitar la transparencia y el reconocimiento académico a nivel europeo y a promover la confianza entre las instituciones (...)” (González; Wagenaar, 2006, p. 27), através de uma metodologia que “(...) propone y promueve programas con orientación en ‘outputs’ que se basen en resultados de aprendizaje expresados en términos de competencias genéricas y específicas de cada área y créditos ECTS basados en el volumen de trabajo del estudiante” (González; Wagenaar, 2006, p. 27) .

Projeto *Tuning* América Latina

A IV Reunião do Espaço Comum de Ensino Superior da União Europeia, América Latina e Caribe (Uealc), em Córdoba, em 2002, marca o início do Projeto *Tuning* América Latina. Durante a apresentação dos resultados da primeira fase do TESE, um grupo de acadêmicos representantes da América Latina, propôs a criação da “versão latino-americana” do Projeto *Tuning*, já em funcionamento no EEES desde 2000. A proposta foi preparada por oito universidades latino-americanas e sete europeias², e financiada pelo Projeto Alfa.

A implementação do Projeto *Tuning* América Latina (PTAL) iniciou-se em 2004. A primeira fase foi concluída em 2007 por meio da publicação do Relatório Final, intitulado *Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina* (Bneitone *et al.*, 2007). A segunda fase ocorreu no período de 2011 a 2013.

O PTAL apresenta como objetivo geral “(...) contribuir com a construção de um Espaço de Educação Superior na América Latina a partir da convergência curricular” (Universidade de Deusto, 2014). De maneira similar ao TESE, no âmbito do PTAL, foram definidas quatro linhas de trabalho: 1) Competências (genéricas e específicas de cada área); 2) Enfoques de ensino, aprendizagem e avaliação das competências; 3) Créditos acadêmicos; e 4) Qualidade dos programas.

2. As oito universidades latino-americanas foram: Universidad Nacional de la Plata (Argentina), Universidade Estadual de Campinas (Brasil), Universidad de Chile (Chile), Pontificia Universidad Javeriana (Colombia), Universidad de Costa Rica (Costa Rica), Universidad Rafael Landívar (Guatemala), Universidad de Guanajuato (México) e Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela). As sete universidades europeias foram: Technische Universität Braunschweig (Alemanha), Universidad de Deusto (Espanha), Université Paris IX Dauphine (França), Università di Pisa (Itália), Rijksuniversiteit Groningen (Países Baixos), Universidade de Coimbra (Portugal) e Bristol University (Reino Unido).

Define-se como um projeto que “(...) *busca iniciar un debate cuya meta es identificar e intercambiar información y mejorar la colaboración entre las instituciones de educación superior, para desarrollo de la calidad, efectividad y transparencia*” (Beneitone *et al.*, 2007, p. 15). Mais do que buscar a “transparência” entre os currículos das universidades envolvidas, o Projeto configura-se como uma metodologia que possibilita a aproximação com o EEES, um instrumento para aplicação, nos países latino-americanos, do mesmo modelo de organização e concepção da educação superior europeia.

As motivações para que haja um Projeto *Tuning* na América Latina são descritas como necessidade de comparabilidade, compatibilidade e competitividade da educação superior frente à globalização, para subsídio da mobilidade de estudantes e profissionais, sobretudo, tendo em vista que “*Los empleadores, actuales y futuros, dentro y fuera de América Latina, exigirán conocer fehacientemente lo que significa en la práctica una capacitación o una titulación determinada*” (Beneitone *et al.*, 2007, p. 12).

Ainda sobre o lugar das universidades na sociedade, o PTAL afirma que estas devem assumir um papel crucial nos distintos processos que vêm sendo construídos para a internacionalização das relações sociais, mas que para tanto necessita de reformas. Haveria que atender às demandas da sociedade, em nível local e global. Outro aspecto que é apontado como motivação para o PTAL diz respeito à questão da cooperação com a Europa e o reconhecimento de diplomas. Trata-se da busca e construção de linguagens e mecanismos para compreensão recíproca dos sistemas de educação superior (Beneitone *et al.*, 2007).

Vê-se que o discurso é permeado de uma ideia de um Projeto que seria parte de algo maior: buscar a comparabilidade, compatibilidade e nutrir a competitividade entre os sistemas de educação superior em âmbito mundial, ou seja, a busca de “pontos de acordo” internacionais, primeiramente dentro da própria América Latina, ampliando para a Europa e outras partes do mundo³. Trata-se da retomada da supremacia europeia no campo da produção do conhecimento, como explicita um dos objetivos do Processo de Bolonha.

O PTAL visando à compreensão e à comparação dos planos de estudo, estabelece-se como metodologia, adotando-se como conceito de competência:

3. Atualmente, o Projeto *Tuning* tem as seguintes versões: *Tuning Educational Structures in Europe*, Projeto *Tuning América Latina*, *Tuning Africa*, *Tuning Middle East and North Africa*, *Tuning India*, *Tuning Canada*, *Tuning Australia*, *Tuning China*, *Tuning Russia*, *Tuning CAHEA (Towards a Central Asian Higher Education Area)*, *Tuning Japan*. Mais informações disponíveis em: <<http://tuningacademy.org/>>. Acesso em 05 jun. 2019.

Ressonâncias do processo de Bolonha e discurso das competências:
o projeto *Tuning* América Latina

Conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas, tanto específicas como transversales, que debe reunir un titulado para satisfacer plenamente las exigencias de los contextos sociales. Fomentar las competencias es el objetivo de los programas educativos. Las competencias son capacidades que la persona desarrolla en forma gradual y a lo largo de todo el proceso educativo y son evaluadas en diferentes etapas. Pueden estar divididas en competencias relacionadas con la formación profesional en general (competencias genéricas) y con un área de conocimiento (específicas de un campo de estudio) (Beneitone et al., 2007, p. 320).

O PTAL apresentou, como resultado dos grupos de trabalho definidos, uma lista de competências genéricas, que se aplicaria a qualquer carreira da educação superior na região latino-americana, e listas de competências específicas, cada qual referente a uma das áreas disciplinares do Projeto. Apresentam-se 27 competências genéricas para a América Latina, a saber: 1. Capacidade de abstração, análise e síntese; 2. Capacidade de aplicar os conhecimentos na prática; 3. Capacidade para organizar e planificar o tempo; 4. Conhecimentos sobre a área de estudo e a profissão; 5. Responsabilidade social e compromisso cidadão; 6. Capacidade de comunicação oral e escrita; 7. Capacidade de comunicação em um segundo idioma; 8. Habilidades na utilização das tecnologias da informação e da comunicação; 9. Capacidade de investigação; 10. Capacidade de aprender e atualizar-se permanentemente; 11. Habilidades para procurar, processar e analisar informação procedente de fontes diversas; 12. Capacidade crítica e autocrítica; 13. Capacidade para agir em novas situações; 14. Capacidade criativa; 15. Capacidade para identificar, delinear e resolver problemas; 16. Capacidade para tomar decisões; 17. Capacidade de trabalho em equipe; 18. Habilidades interpessoais; 19. Capacidade de motivar e conduzir a metas comuns; 20. Compromisso com a preservação do meio ambiente; 21. Compromisso com seu meio sócio-cultural; 22. Valoração e respeito pela diversidade e pelo multi-cultural; 23. Habilidade para trabalhar em contextos internacionais; 24. Habilidade para trabalhar de forma autônoma; 25. Capacidade para formulação e gestão de projetos; 26. Compromisso ético; e 27. Compromisso com a qualidade.

A metodologia utilizada pelo grupo de trabalho do PTAL para identificação das competências genéricas acima elencadas foi, primeiramente, a de selecionar quais seriam estas competências. Cada um dos Centros Nacionais *Tuning* (CNT), assim, deveria elaborar uma lista de competências consideradas relevantes em seu país, baseados na lista das 30 competências genéricas apontadas no TESE. As listas de competências indicadas como fundamentais pelos CNTs foram enviadas ao núcleo técnico do PTAL que, reunindo todos os resultados, obteve um rol de 85 competências genéricas propostas pelos CNTs.

Demonstra-se, uma vez mais, a subordinação do Projeto latino-americano à proposta europeia, já que não se pensa na realidade latino-americana e busca-se uma adequação do Projeto europeu. Outro ponto a ser destacado é o fato de que a escolha

das 27 competências genéricas para toda a América Latina foi realizada pelo grupo de trabalho do próprio PTAL. Neste sentido, as competências, antes mesmo das entrevistas aos grupos considerados interessados, já haviam sido definidas, de forma que as entrevistas tão somente ajudaram a realizar uma hierarquização destas. Pode-se questionar, com isso, até que ponto se considera a legitimidade da lista de competências genéricas fundamentais para a América Latina. De acordo com o seu próprio relatório, esta lista de competências parece não sugerir a participação ampla na escolha das competências, mas sim, somente uma consulta para ratificação das mesmas.

O que se nota é a busca de uma reforma curricular universitária, por meio do enfoque por competências. Tal enfoque impõe à educação, especialmente à superior, a função de formadora profissional tão somente. *Tuning* proporciona, neste sentido, um diálogo entre os processos de produção e a formação profissional, sendo que a convergência tem seu foco na formação de mão de obra qualificada. Para cumprimento do objetivo de elevar a competitividade educacional internacional, o conhecimento privilegiado é o conhecimento instrumental (Catani; Eiró, 2011).

Considerações finais

É possível concluir, considerando este quadro esboçado, que a motivação final dos Projetos *Tuning* se configura por meio do desejo de que a formação superior fosse algo também concreto e reconhecível, quantificável como uma moeda, de maneira que possibilitasse a verificação objetiva dos conhecimentos e sua imediata transposição em forma de valores. Nesta situação ideal para o mercado, seria possível identificar o valor de troca de um indivíduo por haver concluído um curso “x”, e caso fizesse outro curso “y”, seu valor de troca seria atualizado. Tratar-se-ia da tradução perfeita da mercadoria humana e do valor do conhecimento. Nas palavras de Aboites (2010, p. 25), o PTAL trata-se de uma iniciativa que

(...) 1) simplemente copia un modelo europeo y lo aplica sin cambios a A.L.; 2) abre la puerta a una mayor influencia de las grandes empresas en las universidades; 3) mantiene la tesis del “pensamiento único” trasladado a un conjunto único de competencias que se consideran válidas para Europa y para toda América Latina sin tener en cuenta la enorme diversidad cultural, social y política de los países de esta región; 4) ofrece una aproximación pedagógica-educativa que fragmenta la formación profesional de los estudiantes y, finalmente, 5) impacta negativamente en el quehacer e identidad de profesores y estudiantes universitarios latinoamericanos como actores centrales de la transformación universitaria.

Neste cenário, a formação por competências insere-se como pedagogia viável, requerida para formação do sujeito polivalente, frente ao modelo propedêutico:

A abordagem por competências tem como aspecto central o foco nos resultados e menos no processo. Trata-se de privilegiar o estabelecimento de critérios e metas que

Ressonâncias do processo de Bolonha e discurso das competências:
o projeto *Tuning* América Latina

permitam alcançar o objetivo de tornar os estudantes capazes para executar determinadas tarefas ao fim de seu período de estudos, bem como instrumentalizá-los para a aprendizagem ao longo da vida. Se há uma face positiva nessa perspectiva, que é avaliar a qualidade da educação oferecida, ela fica sujeita ao que se concebe como resultado esperado da formação do estudante. Ou seja, se os valores do livre mercado presidirem a constituição dos fins da educação, a tendência é de empobrecimento da qualidade e da mudança da concepção de educação (mais ampla) para se aproximar mais do treinamento (bastante restrita). (Catani, 2010, p. 7).

A modelo de competências impacta, portanto, na autonomia universitária de elaboração dos planos de estudo e pesquisa e no papel social destas instituições de serem responsáveis por pensar e propor os rumos dos conhecimentos necessários para suas sociedades. Se os títulos universitários parecem, assim, aos empregadores, muito vagos, o novo instrumento proporcionaria transparência, de forma que “*Competencia por competencia, el empleador puede comparar con toda precisión a dos as más candidatos*” (Aboites, 2010, p. 35). A universidade, neste modelo, não seria mais o local da produção do conhecimento, da pesquisa, da formação social, mas antes, formadora para um rol de competências determinadas em função das necessidades do mercado de trabalho, ou da sociedade globalizada, ou mesmo da chamada sociedade do conhecimento.

Referências

- ABOITES, H. La educación superior latinoamericana y el Proceso de Bolonia: de la comercialización a la adopción del Proyecto Tuning de competencias, *Educación Superior y Sociedad*, Caracas, v. 1, ano 15, p. 25-44, jan. 2010.
- ANTUNES, F. O Espaço Europeu de Ensino Superior para uma nova ordem educacional? In: PEREIRA, E. M. A.; ALMEIDA, M. L. P. (Orgs.). *Universidade Contemporânea: Políticas do Processo de Bolonha*. 1ª ed. Campinas: Mercado de Letras, p. 27-57, 2009.
- ANTUNES, R. L. C. O caráter polissêmico e multifacetado do mundo do trabalho. In: *Revista Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 1, nº 2, p. 53–61, set. 2003.
- BENEITONE, P. et al. *Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina: Informe Final - Proyecto Tuning - América Latina 2004-2007*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2007.
- CATANI, A. M. Processo de Bolonha e impactos na América Latina: incursão preliminar em produções bibliográficas recentes. *ANPAE*, 2010.

- CATANI, A. M.; EIRÓ, M. I. Projetos Tuning e Tuning América Latina: Afinando os Currículos às Competências. In: Cadernos PROLAM/USP, v. 1, Ano 10, p. 103-123, 2011.
- DELORS, J. *et al.* *Educação: um tesouro a descobrir - Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI*. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco, 1998.
- ESPAÇO EUROPEU DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. *Declaração de Sorbonne*. 1998. Disponível em: <http://www.uc.pt/ge3s/pasta_docs/outros_docs/decl_sorbonne>. Acesso em: 20 maio 2019.
- _____. *Comunicado de Praga*. 2001. Disponível em: <http://www.uc.pt/ge3s/pasta_docs/outros_docs/comun_praga>. Acesso em: 20 maio 2019.
- FAURE, E. *et al.* *Aprender a ser: la educación del futuro*. 2ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 1972.
- GONZÁLEZ, J.; WAGENAAR, R. *Tuning Educational Structures in Europe: Informe Final Fase Uno*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2003.
- _____. *Tuning Educational Structures in Europe II: La contribución de las universidades al Proceso de Bolonia*. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 18ª ed. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2009.
- LIMA, L. C. Do aprender a ser à aquisição de competências para competir: adaptação, competitividade e performance na sociedade da aprendizagem. In: *Revista Galego-portuguesa de Psicoloxia e Educación*, Coruña, v. 11, nº 9, ano VIII, p. 9-18, 2004.
- MANFREDI, S. M. Trabalho, qualificação e competência profissional - das dimensões conceituais e políticas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 19, nº 64, p. 1-17, set. 1999.
- MARTINS, T. C. *Ressonâncias do Processo de Bolonha e Discurso das Competências: o Projeto Tuning América Latina*. Dissertação (Mestrado em Ciências). Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.
- MORIN, E. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 6ª ed. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. São Paulo: Cortez; Brasília (DF): Unesco, 2002.

Ressonâncias do processo de Bolonha e discurso das competências:
o projeto *Tuning* América Latina

- ROPÉ, F.; TANGUY, L. (Orgs). *Saberes e competências: o uso de tais noções na escola e na empresa*. Campinas: Papirus, 1997.
- SACRISTÁN, J. G. *Educar por competências: o que há de novo?* Porto Alegre: Artmed, 2011.
- SAVIANI, D. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. 11ª ed. Campinas: Autores Associados, 1996.
- TUNING ACADEMY. Site oficial. Disponível em: <<http://tuningacademy.org/>>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- UNIVERSIDADE DE DEUSTO. *Projeto Tuning América Latina: 2011-2013 Innovación Educativa y Social*. Disponível em: <<http://www.tuningal.org/>>. Acesso em: 20 maio 2019.
- WERTHEIN, J.; CUNHA, C. DA. *Fundamentos da Nova Educação*. Brasília: Unesco, 2000.

La importancia de las habilidades cognitivas para el desarrollo de América Latina

José Aparecido da Silva*
Carmen Flores-Mendoza**
Rosemary Conceição dos Santos***

Introducción

En los últimos años algunos reportes de organismos internacionales como el *World Bank* (Cunningham, Acosta, y Muller, 2016) o el Banco de Desarrollo de América Latina (Red, 2016), vinculados al análisis del desarrollo humano y económico, comienzan a aceptar las innumerables evidencias aportadas por la psicología científica del papel que juegan las habilidades cognitivas en el éxito social y personal de las personas. Específicamente este último organismo (Red, 2016), en su reporte intitulado “Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral”, afirmó que a pesar de América Latina haber conseguido mejorar su gestión macroeconómica y reducir los índices de pobreza, era necesaria una agenda de largo plazo para la promoción del capital humano a niveles superiores de habilidades cognitivas. Esas habilidades serían fundamentales para la incorporación de más personas calificadas al mundo global. Los gráficos del Red 2016, no podían ser más elocuentes:

- Cuanto mayores son las habilidades cognitivas, mayores son los ingresos salariales (características de personalidad, excepto Responsabilidad, no mejoran los ingresos);

Sólo 50% de las personas de 25 años de edad o más con nivel superior educacional (nivel universitario), conseguía realizar el ejercicio matemático de “Recuperar el valor original de un artículo que ahora vale $2/3$ ”;

Las habilidades cognitivas importaban más para las profesiones STEM (acrónimo para *Science, Technology, Engineering, and Mathematic*); para las profesiones de alto nivel (ej. Gerentes, directores, CEOs) importaban tanto las habilidades cognitivas cuanto las socio-emocionales; para las ocupaciones de atendimento

* Professor Visitante da UFJF-MG. E-mail: jadsilva@usp.br

** Professora Associada Nível IV da UFMG-MG. E-mail: carmenflor@uol.com.br

*** Pós-Doutora em Cognição, Leitura e Literatura pela USP. E-mail: cienciausp@usp.br

La importancia de las habilidades cognitivas para el desarrollo de América Latina

al público (ej. Vendedores, cuidado de personas) importaban más las habilidades socio-emocionales y para las ocupaciones de bajo nivel (ej. Operarios, limpieza) el mercado aceptaba bajas habilidades sean estas cognitivas o socio-emocionales;

Comparado a los EUA, el mercado de trabajo de América Latina requiere más habilidades manuales que cognitivas. Lo contrario, esto es, mayor demanda cognitiva que manual, comenzó en los años 90 en los EUA.

En el reporte del Red 2016 no hay ninguna mención a los eminentes investigadores de la psicología diferencial que trabajaron, o trabajan, en el campo de la inteligencia y de la personalidad, y no en tanto el Red 2016 concluye lo que los psicólogos vienen advirtiendo insistentemente: las diferencias cognitivas entre nuestra región y otras más dinámicas explican grande parte de por qué los latinoamericanos solo son 2.5 más ricos que 1960, mientras que algunos países asiáticos son 9 veces más ricos en el mismo período. También explican por qué el mercado latino-americano es altamente informal (entre 40 a 75% a depender del país): porque en la informalidad se requiere menos habilidades cognitivas. Mientras 1 de cada 3 empleos formales requiere altas habilidades cognitivas, en el mercado informal las requieren en 1 de cada 6. El papel de las habilidades cognitivas de los ciudadanos en la promoción de bienestar de una nación ha sido hartamente investigado por la psicología científica. Por ejemplo, se ha observado relación estadísticamente significativa entre el cociente intelectual (CI) de los ciudadanos y tasas de matrícula en la secundaria, analfabetismo y empleo en la agricultura (Barber, 2005); expectativa de vida (Kanazawa, 2006); relación negativa con la tasa de crimen (Rushton & Templar, 2009); relación positiva con la producción de conocimiento tecnológico (Gelade, 2008; Jones & Scheneider, 2010); relación negativa con la tasa de fertilidad (Reeve, 2009, Shatz, 2008); relación negativa con el índice de ateísmo (Lynn, Harvey, & Nyborg, 2009); o relación negativa con la tasa de HIV/SIDA (Rinderman & Meisenberg, 2009). No cabe duda en la psicología científica que las habilidades cognitivas tienen mucho a explicar sobre el nivel de desarrollo alcanzado por las naciones.

La educación en América Latina: Una evidencia del atraso cognitivo

En Brasil, analistas educacionales comentaron que los resultados en pruebas internacionales de rendimiento escolar constituían una tragedia. Otros, atribuían esos resultados a la cruel desigualdad existente en buena parte del sistema educacional brasileiro y latino-americano. En esas circunstancias, se tornaba fundamental la necesidad de escuelas mejor equipadas, así como un nuevo modelo de formación de profesores con reestructuración del formato de la enseñanza secundaria. Otros más proponían el aumento salarial de los profesores, integrar el contenido escolástico con la realidad, mejorar la producción científica y de innovación. Lo paradójico con esos

argumentos es que el propio informe del RED 2016 muestra que Brasil es el país latinoamericano que más invirtió en educación y Uruguay menos entre los años 2010-2014. No en tanto Uruguay ha salido mejor en las pruebas PISA que Brasil.

Si no son los factores económicos los que mayormente explican el rendimiento escolar ¿cómo entender la situación? Podemos entender esos resultados a partir de dos tipos de análisis. El primero de ellos es la comparación de puntuaciones en nivel de datos individuales. El segundo envuelve diferencias de puntuaciones en nivel de datos agregados.

En el primer tipo de análisis, algunos estudios muestran la relación positiva y significativa entre tests de inteligencia y el test PISA. Esta asociación se mantiene mismo después de controlar el efecto del nivel socioeconómico del alumno y del tipo de escuela (privada o pública). O sea, cuanto mayor es el nivel cognitivo del alumno, mayor es su rendimiento escolar. La correlación identificada en América Latina ha sido alrededor de 0,582 (Flores-Mendoza, Mansur-Alves, Ardila, Rosas, Guerrero-Leiva, Maqueo *et al.*, 2015).

En el segundo tipo de análisis, datos agregados, se utilizan los datos de la prueba internacional PISA. Cualquiera que fuera el año de la evaluación internacional o el dominio evaluado (Ciencias, Matemática o Lectura), los países asiáticos como Singapur, Japón, China, Vietnam, Corea del Sur o Hong Kong, se han situado entre las diez primeras colocaciones. De modo similar, se destacan países como Finlandia, Canadá, Suiza, Estonia y Noruega. En el caso de los países latino-americanos, se observa que sus posiciones fueron invariablemente las últimas. Lo más sorprendente es que diversos estudios psicológicos han mostrado que, de forma semejante a los estudios con puntuaciones individuales, la correlación entre las puntuaciones PISA y las puntuaciones de Cociente Intelectual (CI) de las naciones gira en torno de 0,70 a 0,80 (Rinderman, 2007; Rindermann & Meisenberg, 2009). En la Figura 1, se muestra el diagrama de dispersión con los resultados de la evaluación PISA de 2009 y el Cociente Intelectual de las naciones estimado por Lynn y Vanhanen (2002, 2006). La correlación en ese caso es de 0,793. Con un resultado de esa magnitud, los resultados PISA pueden ser considerados como una medida *proxy* de la inteligencia.

La importancia de las habilidades cognitivas para el desarrollo de América Latina

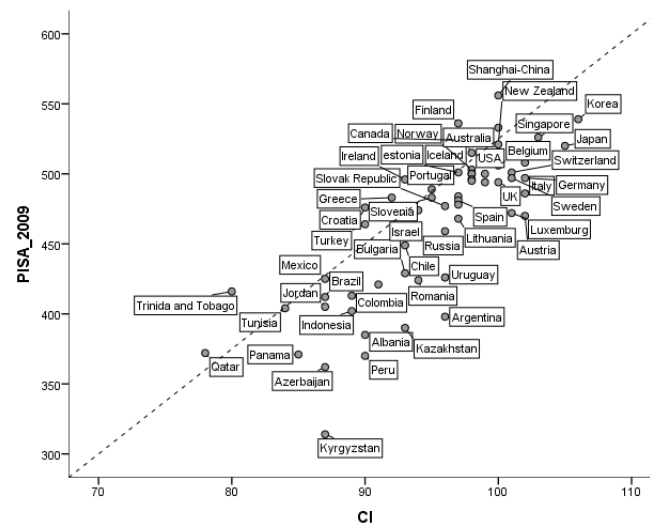


Figura 1. Resultados PISA 2009 y CI de las naciones.

Los resultados PISA se relacionan a índices sociales y económicos. Por ejemplo, el estudio de Lynn, Antonelli-Ponti, Mazzei y Da Silva (2017) ha mostrado que las puntuaciones PISA de los 27 estados brasileiros (utilizándose un compuesto de resultados PISA de 2009, 2012 y 2015) correlacionaron positivamente con porcentaje de estudiantes universitarios (0,721), renta (0,791), mortalidad infantil (-0,815), acceso al agua potable (0,765), expectativa de vida (0,869), fertilidad (-0,678), pobreza (-0,854), violencia 2014 (-0,475) y violencia 2015 (-0,499). Considerándose que los nueve indicadores sociales y económicos presentan dependencia entre si, al controlarla las correlaciones se mantuvieron positivas y significativas (0,224; 0,177; -0,526; 0,369; 0,502; -0,375; -0,443; -0,326 y -0,176 respectivamente). Si el test PISA constituye una medida *proxy* de la inteligencia, entonces los resultados que aquí se muestran son una evidencia de que las diferencias sociales y económicas que separan los estados brasileiros se relacionan en buena parte a las diferencias cognitivas.

Recientemente se ha publicado un estudio (Flores-Mendoza et al., 2018) en que se muestra los resultados en una versión corta del test PISA (énfasis en Matemática) y las puntuaciones en el test de inteligencia *Standard Matrices Progressive of Raven* (SPM). Esas medidas fueron administradas a casi 4 mil estudiantes de escuelas públicas y privadas con edad entre 14 y 15 años de edad de las ciudades de Rosario (Argentina), Belo Horizonte (Brasil), Santiago (Chile), Bogotá (Colombia), Ciudad de México (México), Lima (Perú), y Madrid (España). El estudio fue realizado entre los años

2007 y 2011. La correlación Spearman entre las puntuaciones PISA y el test de inteligencia fue de 0,847 (0,754 sin España). En la Figura 2 se encuentra el diagrama de dispersión de las dos variables. Se observa la distancia considerable entre el desempeño de las muestras latinoamericanas con la muestra de España.

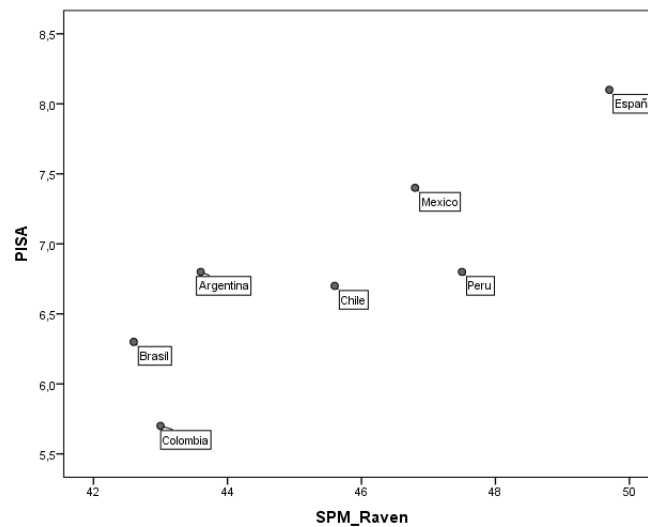


Figura 2. Puntuaciones PISA (versión corta) y puntuaciones en el test de inteligencia SPM de estudiantes de siete países.

Por otro lado cabe recordar que las áreas STEM, presentado por apenas 4 a 5 % de la fuerza laboral, crean empleos para 96-95% de la población. Por ejemplo, compañías de alta tecnología como Samsung produjeron en 2016 un total de 177 billones de dólares en ingresos, una suma equivalente a lo generado por países como Colombia y Perú juntos. Lo más impresionante es que Samsung operaba en 2016 con una fuerza de trabajo de apenas 325,680 empleados. No es en vano que un antiguo presidente de la Cal Tech observó que un único y verdaderamente excelente científico es más valioso que 1000 científicos buenos. De hecho, parece improbable que 1000 científicos medianos puedan producir la Teoría General de la Relatividad, a despecho de su disponibilidad de tiempo. Ni podrían 1000 escritores medianos producir los trabajos de Shakespeare, o que 1000 compositores medianos puedan crear las músicas de Beethoven.

El éxito de los países desarrollados descansa básicamente en reconocer y acoger adecuadamente aquellos individuos que toman el papel de liderazgo en creatividad, innovación y que, generalmente, piensan fuera de los estándares considerados normales.

Así, reconocer y educar jóvenes promisoros, bien como maximizar las oportunidades para que puedan contribuir para la sociedad es actualmente una de las misiones más importantes de nuestros educadores. Lamentablemente, dos argumentos son los que frecuentemente impiden que las políticas educacionales focalicen en los estudiantes talentosos.

El primero de ellos es la creencia de que el talento es sinónimo de sin-esfuerzo, de que la producción creativa o de innovación es amplia y posible a cualquier persona en nuestra cultura. De acuerdo con esta visión, los jóvenes talentosos requieren poco esfuerzo o instrucción para darse bien en el colegio y, por lo tanto, ellos deberían participar en clases inclusivas, heterogéneas. Ellos recibirían instrucciones diferenciadas apenas cuando fuese razonable ofrecer. Olvidan que estos niños también necesitan de atención y educación que potencialicen sus talentos.

El segundo argumento enfatiza que programas dirigidos a los talentosos existen apenas para fomentar un segmento de la sociedad. Los que así piensan, entienden que agrupar niños talentosos en función de sus habilidades y altas realizaciones en clases especiales es antidemocrático y elitista. Asociado a este argumento está el pensamiento de que los talentos se originan en las clases sociales más enriquecidas. Niegan que los talentos se encuentran en los diversos segmentos sociales con las más variadas características demográficas, lo cual refuerza el principio de que el talento debe ser fomentado, venga de donde venga, esté donde esté.

El peso del dominio del lenguaje oral y de la escritura

El dominio del lenguaje oral y de la escritura es fundamental para la participación social efectiva. Por medio de ese dominio el ser humano se comunica, tiene acceso a la información, expresa y defiende puntos de vista, comparte o construye visiones del mundo, produce conocimiento. Por eso, la escuela tiene la responsabilidad de garantizar a todos los alumnos el acceso a los saberes lingüísticos. Al utilizar la normativa estándar del lenguaje culto los estudiantes adquieren, progresivamente, competencias para la resolución de problemas cotidianos, así como la experiencia del mundo letrado.

Conforme datos previamente mostrados, los países latino-americanos con bajo rendimiento escolar y cognitivo perderán competitividad aceleradamente y será muy difícil enfrentar los desafíos de la Cuarta Revolución Industrial. Solo hay una solución posible: mejorar las habilidades cognitivas subyacentes a la Lectura, Matemática y Ciencias. Varios son los estudios que indican que el crecimiento del PIB entre 50 y 85%, a lo largo de los últimos 50 años, puede ser atribuido a los avances en estos campos del saber.

La destreza en los dominios de la lectura oral y escrita implica en integrar datos distribuidos en un párrafo, identificar información implícita en el párrafo, descartar la ambigüedad y la información superficial y seleccionar las partes más importantes. El

fracaso en esos dominios se revela en datos como los presentados por el Instituto Paulo Montenegro en relación al analfabetismo funcional en Brasil (<https://www.ipm.org.br/relatorios>). Segundo su reporte de 2018, a pesar de 96% de los que ingresaron o que concluyeron la universidad fueron considerados funcionalmente alfabetizados, solamente 34% alcanzaron el nivel “Proficiente”.

Entretanto, no raro se lee, o se escucha, que el “peso” de la enseñanza gramatical sería el grande responsable por la dificultad del alumno. Supuestamente por ser mecánico y descontextualizado, la enseñanza gramatical apenas conseguiría generar prácticas vacías de significación. Tal visión es un error inadmisibles. La simple enseñanza gramatical no enseña a nadie a hablar, leer y escribir con precisión (Antunes, 2007), más si ofrece condiciones para que el alumno adquiera y utilice esas competencias de acuerdo con la situación vivenciada.

Cabe también al alumno ejercer su participación activa en la construcción del propio conocimiento. A este respecto, Bagno (2000, p. 87) así se refiere: “La gramática debe contener una buena cantidad de actividades de investigación que permitan al alumno la producción de su propio conocimiento lingüístico, como una arma eficaz contra la reproducción irreflexiva y acrítica de la doctrina gramatical normativa”. También, Mingues y Aratangy (1998, p. 49) afirman:

Es cada vez más evidente la necesidad de preocuparse con la calidad que se propone a los niños. De esto depende que ellos puedan desarrollar una mayor competencia de sus capacidades lectora y de escrita, así como su papel de estudiante. La elección de los modelos ofrecidos es de fundamental importancia en el resultado de sus producciones [...] Es necesario una actuación explícita del profesor para que los niños avancen, aprendan y desarrollen una buena competencia lectora y escritora.

Infelizmente, la facilidad y superficialidad de las informaciones electrónicas, cada vez más sintéticos y en lenguaje cifrada, parecen ser los principales niveladores del conocimiento humano para abajo. Si por un lado cabe a la escuela, como ambiente de educación formal, enseñar y estimular la práctica de la lectura contextualizada y significativa, cabe a los ambientes virtuales del siglo XXI respaldar esa enseñanza. Caso contrario, ninguna reforma curricular, fomento a profesores o incentivo al desarrollo de habilidades irá conseguir retirar América Latina del atolladero en que se encuentra la educación.

Las políticas educacionales que entienden que más meritorio es liberar los estudiantes de la comprobación del propio conocimiento que enseñarles la responsabilidad de asumir lo que saben y lo que no saben, solo perpetúan el analfabetismo funcional del país.

La reversión estadística del fracaso educacional del alumno latino-americano significa en primero lugar reconocer que las habilidades cognitivas acompañan el rendimiento escolar, en segundo lugar aceptar que las diferencias cognitivas existen, y, en tercero lugar que las intervenciones y políticas educacionales deben priorizar el fortalecimiento de las capacidades cognitivas.

Referencias

- ANTUNES, M. I. C. M. *Muito além da gramática: por um ensino de gramática sem pedra no caminho*. São Paulo: Ed. Parábola, 2007.
- BAGNO, M. *Dramática da Língua Portuguesa*. São Paulo: Ed. Loyola, 2000.
- BARBER, N. Educational and ecological correlates of IQ: A cross-national investigation. In: *Intelligence*, 33, 273-284, 2005.
- CAF - Banco de Desenvolvimento da América Latina. *Relatório de Economia e Desenvolvimento (RED 2016)*. Mais habilidades para o trabalho e a vida – As contribuições da família, da escola, do ambiente e do mundo laboral. Disponível em <<http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/936/RED2016-RE-Port-7nov.pdf?sequence=9&isAllowed=y>> Acesso em 19 maio 2019.
- CUNNINGHAM, W., Acosta, P., & Muller, N. *Minds behavior at work: boosting emotional skills for latin america's Workforce*. Washington, DC: World Bank Group, 2016.
- FLORES-MENDOZA, C., ARDILA, R., ROSAS, R., LUCIO, GALLEGOS, M. & COLARETA, R. N. *Intelligence Measurement and School Performance in Latin America: A Report of the Study of Latin American Intelligence Project*. Switzerland: Springer, 2018.
- FLORES-MENDOZA, C., MANSUR-ALVES, M., ARDILA, R., ROSAS, R. D., GUERRERO-LEIVA, M. K., MAQUEO, LUCIO-GÓMEZ, M. E., ... BURGA, A. B., 2015. Fluid intelligence and school performance and its relationship with social variables in Latin American samples. In: *Intelligence*, 49, 66-83. doi: 10.1016/j.intell.2014.12.005.
- GELADE, G. A. IQ, cultural values, and the technological achievement of nations. In: *Intelligence*, 36, 711-718, 2008a.
- JONES, G., & SCHNEIDER, W. J. IQ in the production function. In: *Economic Inquiry*, 48, 743-755, 2010.
- KANAZAWA, S. IQ and the wealth of states. In: *Intelligence*, 34, 593-600, 2006.
- LYNN, R., & VANHANEN, T. *IQ and the Wealth of Nations*. Westport, CT: Praeger, 2002.
- _____. *IQ and Global Inequality*. Washington: Summit Publishers, 2006.

- LYNN, R., ANTONELLI-PONTI, M., MAZZEI, R. F., DA SILVA, J. A. & MEISENBERG, G. Differences in Intelligence and Socio-Economic Outcomes across the Twenty Seven States of Brazil. *Mankind Quarterly*, v. 57, p. 519-541, 2017, 2017.
- LYNN, R., HARVEY, J., & NYBORG, H. Average intelligence predicts atheism rates across 137 nations. In: *Intelligence*, 37, 11-15, 2009.
- MINGUES, E. & ARATANGY, C. R. *Cadernos da TV Escola: PCN na Escola/ Diários Projetos de Trabalho*. Brasília: MEC, 1998.
- REEVE, C. L. Expanding the g-nexus: Further evidence regarding the relations among national IQ, religiosity and national health outcome. In: *Intelligence*, 37, 495-505, 2009.
- RINDERMANN, H. The g-Factor of International Cognitive Ability Comparisons: The Homogeneity of Results in PISA, TIMSS, PIRLS and IQ-Tests Across Nations. *European Journal of Personality*, 21, 667-706, 2007.
- RINDERMANN, H., & MEISENBERG, G. Relevance of education and intelligence at the national level for health: The case of HIV and AIDS. In: *Intelligence*, 37, 383-395, 2009.
- RUSHTON, J. P., & TEMPLER, D. I. National differences in intelligence, crime, income, and skin color. *Intelligence*, 37, 341-346, 2009.
- SHATZ, S. M. State IQ and fertility in the United States. *Mankind Quarterly*, 49, 38-49, 2008.

Internacionalização da educação superior: mobilidade estudantil intrarregional na América Latina

Jurany Leite Rueda*

Introdução

A internacionalização tem desenvolvido uma função de destaque no contexto da globalização. Nesse sentido, Knight (2012) ressalta que ela tem assumido uma posição central no mundo atual da educação superior, podendo ser observada por meio de ações da universidade, declarações internacionais, declarações de plano de política nacional para o ensino, bem como pela produção científica.

Para Sousa (2017), a internacionalização é um fenômeno existente – do olhar histórico – desde os primórdios da instituição universitária. No entanto, é só nas quatro últimas décadas que tem ganhado uma dimensão renovada, devido às transformações sociais, políticas e econômicas recentes. Wit (2013), contudo, ressalta que o conceito de internacionalização é relativamente jovem, e o sentido de internacionalização na educação superior não possui mais de duas décadas, uma vez que até os anos 1990 a expressão utilizada era “educação internacional”.

Conforme Knight (2006), cada vez mais a internacionalização é um termo empregado para discutir a dimensão internacional da educação superior; contudo, tem sido usado de maneiras diferentes com diferentes compreensões. Para um grupo, significa um conjunto de atividades internacionais, tais como: mobilidade acadêmica, ligações internacionais, parcerias, projetos etc.; para outro grupo, significa a entrega da educação a outros países por meio de novos tipos de arranjos; há ainda o grupo que vê a internacionalização como projetos de desenvolvimento internacional, e para uma boa parte a internacionalização é entendida como a integração de uma dimensão internacional no currículo e processo de ensino-aprendizagem.

Em meio à amálgama que circunda a internacionalização e a globalização, Knight (2012) ressalta a necessidade de um aprimoramento e respeito pelo contexto local. Nesse sentido a internacionalização deve reconhecer e considerar as prioridades, políticas e práticas nacionais e regionais, sendo que a dimensão internacional não

* Doutoranda em Educação pela Faculdade de Educação da USP. E-mail: jurany.rueda@usp.br

deve justapor o contexto local. Se não for respeitado esse princípio da importância da dimensão local, a internacionalização perde seu verdadeiro sentido, tornando-se um agente homogeneizante.

Considerando que a internacionalização é marca das relações entre as universidades, de acordo com Morosini (2006), dar-se-á destaque neste texto para a mobilidade estudantil, que é uma das formas de expressão do processo de internacionalização, sendo que, para Palma (2013, p. 60), a mobilidade acadêmica “se constitui como elemento importante do conjunto de políticas educativas em matéria de internacionalização da educação superior e da colaboração em matéria de desenvolvimento”.

Cabe ressaltar que, conforme Castro e Cabral Neto (2012), a mobilidade estudantil não é um fato novo no âmbito da educacional, ao considerar que desde a Idade Média havia mobilidade das populações universitárias. Apesar de não ser um fenômeno novo, a mobilidade “[...] é completamente reestruturada na contemporaneidade em decorrência do processo de globalização e das atuais estratégias de internacionalização do ensino superior” (Castro e Cabral Neto, 2012. p. 77).

Os autores afirmam que a mobilidade estudantil tem se consolidado cada vez mais nas últimas décadas, em uma estratégia de internacionalização, sendo estimulada no âmbito mundial, principalmente por países com maior capacidade tecnológica, bem como com estrutura de acolhimento dos estudantes.

No caso dos países da região latino-americana, Castro e Cabral Neto (2012), afirmam que há, de certa forma, uma posição de dependência em relação às outras economias mundiais. Isso se reflete no campo educacional, fazendo com que o processo de internacionalização ocorra na região de maneira periférica, com repercussões na mobilidade acadêmica. Os autores agregam a essa realidade aspectos como: região com espaço geográfico amplo – que implica uma história de mobilidade não expressiva –, menor desenvolvimento econômico e tecnológico, além de pouca tradição de integração.

Apesar dessa realidade, é possível indicar que existem processos em andamento na região que estão buscando fortalecer a integração regional da educação superior, bem como a internacionalização.

Internacionalização da educação superior: perspectivas

O fortalecimento da internacionalização no âmbito regional pode proporcionar à região latino-americana e caribenha a tonificação da mobilidade acadêmica intrarregional. Na visão de Didriksson (2008), a internacionalização na perspectiva horizontal está relacionada ao processo de cooperação regional, que tem como base a solidariedade e consciência internacional. Essa perspectiva apresenta como objetivo “possibilitar a criação e potencialização das capacidades sociais dos países da América Latina”

(Didriksson, 2008, p. 20, tradução nossa), sendo que essa perspectiva procura superar o ponto de vista tradicional em que acontece por meio de convênios bilaterais.

Esse autor reafirma a possibilidade de se desenvolver uma cooperação e mobilidade universitária de caráter horizontal, que tem como foco o desenvolvimento das capacidades sociais dessa região, gerando assim a possibilidade de produzir e transferir conhecimentos científicos e tecnológicos próprios em nível nacional regional e internacional.

Para Didriksson (2008), está surgindo uma nova fase de internacionalização da educação superior nos países latino-americanos. Esse movimento em direção a uma nova etapa, para o autor está relacionado:

[...] con la pertinencia de seguir fomentando iniciativas que coadyuven a la movilidad universitaria, a los procesos de integración y a la formación académica compartida. Asimismo, a trabajar en pro de una cooperación interinstitucional de carácter horizontal, como elemento fundamental para el diseño de políticas que deben buscar explícitamente la internacionalización de sus programas y alcanzar más altos niveles de valoración de los estudios (Didriksson, 2008, p. 15).

Apesar do surgimento de uma nova fase da internacionalização na região latino-americana, Lima e Maranhão (2009) ressaltam uma realidade ainda presente de uma internacionalização passiva nos países dessa região.

Uma vez que há dois grupos de países no processo de mobilidade estudantil – que é uma das expressões do processo de internacionalização da educação superior –, há um conjunto de países em que existe predominância de uma internacionalização passiva, os quais, conforme Lima e Maranhão (2009), em sua maioria, são países semiperiféricos e periféricos da economia-mundo, e os resultados dessa internacionalização tendem a responder mais a interesses comerciais do que culturais.

Já os países que possuem a internacionalização ativa são poucos, mas são os que conseguem exercer significativa influência sobre a organização do sistema mundial de educação superior. Esses países possuem sistemas de educação superior consolidados, dispõem de uma política institucionalizada de atração de estudantes e tem pujança acadêmica, entre outros aspectos (Lima e Maranhão, 2009).

Para as autoras, apesar de um crescimento expressivo da mobilidade de estudantes a partir de 1995, há poucos países que são capazes de atrair o interesse dos estudantes internacionais; exemplificando que América do Norte e Europa Ocidental são as duas regiões mundiais que atraem expressivo contingente de estudantes internacionais.

Lima e Maranhão (2009) afirmam que, de acordo com o documento elaborado para a presidência da Assemblée Nationale da França, a deputada Aurélie Filippetti¹

1. Filippetti, Aurélie. Action extérieure de l'État rayonnement culturel et scientifique. France: Assemblée Nationale, n° 277, 11 out. 2007.

considera que os países que fazem parte do grupo de receptores são reconhecidos pela capacidade de atração e acolhimento dos estudantes, bem como acadêmicos em geral, e têm a capacidade e contribui para:

- 1) Capitalizar recursos financeiros diretos e indiretos (sem penalizar os estudantes nacionais e o orçamento do Estado); 2) ampliar a rede mundial de influência cultural e política; 3) selecionar os melhores cérebros; 4) beneficiar-se de mão de obra qualificada (mesmo que por tempo determinado); 5) promover transferência de tecnologia; 6) criar ambiente de aprendizagem de caráter multicultural; 7) renovar a pesquisa e resistir à fuga de cérebros; 8) além de enfrentar a imigração não-controlada (Lima e Maranhão, p. 588).

Para as autoras, a região latino-americana e caribenha ainda não alcançou o amadurecimento do seu sistema de educação superior e seus países ainda não possuem política capaz de impulsionar a internacionalização ativa. Destacam ainda que a internacionalização da educação, factualmente está relacionada a iniciativas estabelecidas com países hegemônicos.

Para a análise do aspecto de internacionalização do sistema de educação, Morosini (2011, p. 93) recorre à ideia dois modelos de cooperação internacional, o modelo de Cooperação Internacional Tradicional – CIT, compreendido por relações de competitividade, bem como alicerçado na ocupação de espaço no mercado globalizado e o modelo de Cooperação Internacional Horizontal – CIH, embasado na “na consciência internacional e no fortalecimento da capacidade científica endógena dos parceiros mais fragilizados”.

Para além desse aspecto, a autora aborda a internacionalização no âmbito institucional. Para isso ela, destaca dois modelos desse processo: O modelo central, que denomina como “um processo que incorpora uma dimensão internacional, intercultural ou global aos objetivos, funções e organização da educação pós-secundária”, e o modelo periférico, caracterizado “pela presença de atividades internacionais em alguns setores da IES” (Morosini, 2011, p. 96).

Nesse sentido, Morosini (2011) cita como exemplo um país da região, o Brasil, para destacar no âmbito da internacionalização institucional a predominância do modelo periférico, uma vez que a internacionalização ainda está focada na pós-graduação, e não na universidade como um todo. E ressalta ainda que, mesmo considerando a pós-graduação, não há distribuição igual do grau de internacionalização entre programas.

Nesse processo de internacionalização, Taborga et al. (2013) ressaltam dois modelos de orientação de internacionalização das instituições de educação superior, a orientação exógena, guiada por agendas definidas pelos organismos internacionais, e a orientação endógena pautada nas políticas nacionais.

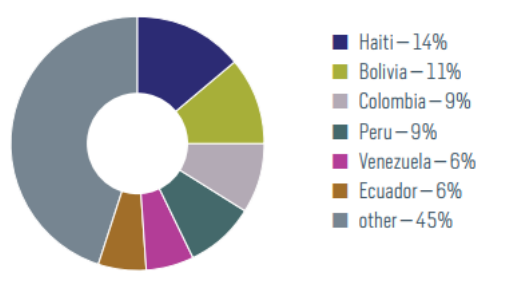
As autoras apontam em seu trabalho a necessidade de se levar em conta no processo de internacionalização, as particularidades da região em oposição à proeminência de abordagens geradas exogenamente. Elas afirmam que há demanda por uma visão

mais autônoma e estratégica de internacionalização na região. No caso argentino, objeto específico do trabalho das autoras, é possível observar uma mudança de orientação de uma perspectiva exógena para uma endógena.

Mobilidade intrarregional na região Latino-americana e Caribenha

As informações apresentadas pelo Institute of International Education (IIE) – Center for Academic Mobility (2018) – com base em dados da UNESCO – destacam que dos 96.000 estudantes internacionais que estudaram na América Latina e no Caribe em 2014, mais de 55.000 estudantes (57%) vieram de outro país da região. Haiti, Bolívia, Peru, Colômbia e Venezuela são países que enviam o maior número de estudantes intrarregionais; conforme pode ser observado na figura abaixo.

Figura 1: Países remetentes com maior percentagem de estudantes na mobilidade intrarregional



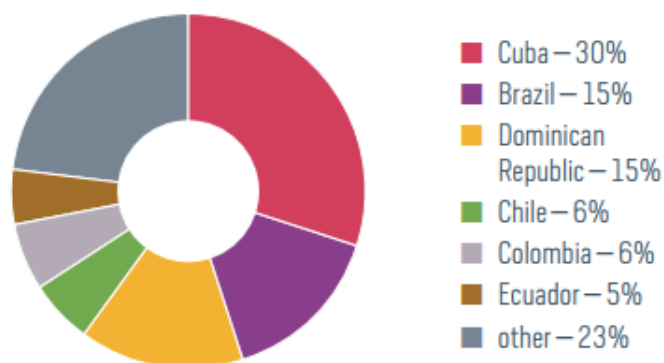
Fonte: (IIE, 2018, Baseado em UNESCO, 2017)

De acordo como documento do Instituto *Um mundo em movimento: tendências na mobilidade global dos estudantes* a maioria dos países que enviam estudantes a outros países possui uma capacidade limitada de educação superior em seu território. Essa realidade levam os estudantes a ir em busca de sua formação em outro país; e devido a restrições financeiras pessoais, esses estudantes são impulsionados a buscar opções de estudos em países vizinhos (IIE, 2018). Essa realidade apresentada pelo documento a boa parte dos países pode estar relacionada à colocação de Lima e Maranhão:

[...] o sistema de educação superior ainda não alcançou maturidade e que os países ainda não dispõem de política capaz de estimular a internacionalização ativa. Governos e instituições dos países da região parecem mais desafiados a criar condições de acesso à educação, à população autóctone. Além disso, historicamente, as iniciativas ligadas à internacionalização da educação são predominantemente estabelecidas com os países hegemônicos e tradicionalmente associadas à emergência/amadurecimento da pós-graduação *stricto sensu* (Lima e Maranhão, 2009, p. 601).

No caso dos países anfitriões os que ganham destaque na região são Cuba, Brasil, República Dominicana, Colômbia, Chile e Equador (Figura 2), por abrigar o maior número de estudantes da região. O tamanho dos sistemas de educação superior e a força dos esforços de internacionalização de alguns países anfitriões contribuem para atrair estudantes da região de maneira mais ampla (IIE, 2018). Cabe, portanto refletir se seria possível colocar esses países em uma perspectiva de internacionalização ativa nos termos de Lima e Maranhão.

Figura 2: Países anfitriões com maior porcentagem de estudantes na mobilidade intrarregional



Fonte: (IIE, 2018, Baseado em UNESCO, 2017)

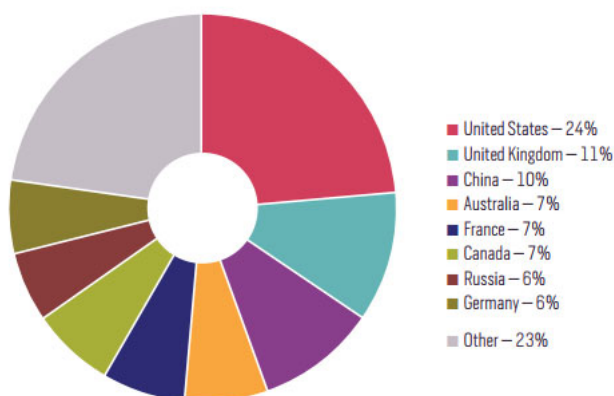
No documento é ressaltado que “a crescente cooperação inter-regional entre as associações nacionais e regionais de educação superior responde por parte do crescimento da mobilidade intrarregional”, assim como “dos esforços intrarregionais para uma integração regional mais ampla” (IIE, 2018, p. 9, tradução nossa).

Esse cenário pode apontar para uma possibilidade que Didriksson (2008) ressaltava, quando indica que está surgindo uma nova fase de internacionalização da educação superior nos países latino-americanos, conforme já mencionado neste trabalho.

Contudo, não é possível deixar de refletir que a conjuntura existente na região latino-americana e caribenha ainda tem longos passos a serem dados para que o cenário intrarregional avance no que se refere à internacionalização, mais especificamente aqui, a mobilidade estudantil. A conjuntura colocada por Lima e Maranhão em seu trabalho em 2009 – em que afirma que há um cenário de internacionalização passiva na região, ressaltando a tímida capacidade dos países em atrair estudantes no cenário mundial, além de não apresentar de maneira significativa políticas de internacionalização – ainda possui eco no cenário atual.

O Project Atlas (2017), baseado nos dados da Unesco, apresenta no cenário mundial que mais de 4,6 milhões de estudantes da educação superior estudam no exterior. Nesse cenário são indicados os principais anfitriões na mobilidade internacional, que são priorizados como destino (IIE – Project Atlas, 2017), conforme pode ser observado na Figura 3.

Figura 3: Principais anfitriões no mundo

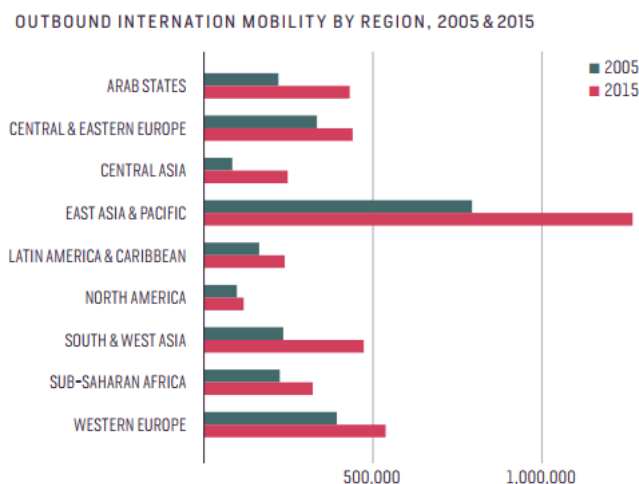


Fonte: IIE – Project Atlas, 2017.

Esses dados permitem confirmar o pensamento de Lima e Maranhão (2009) quando afirmam que no caso da mobilidade estudantil, é possível revelar que há um franco crescimento, mas existe uma concentração desses estudantes em poucas regiões.

No âmbito mundial, ao observar as saídas de mobilidade internacional por região, conforme a figura 4 apresentada abaixo, a América Latina e Caribe estão entre as regiões com menor índice de mobilidade estudantil.

Figura 4: Mobilidade internacional – saída por região



Fonte: IIE – Project Atlas, 2017.

Diante dos dados expostos no âmbito regional e mundial, a região latino-americana e caribenha encontra-se num processo de busca por esse fortalecimento da internacionalização, bem como, a mobilidade estudantil. Mas vale ponderar que o cenário ainda é desafiador.

Considerações finais

Ao considerar o cenário da região latino-americana e caribenha no que se refere à mobilidade estudantil, com base nas informações apresentadas, a tendência seria fazer uma aproximação dos modelos de internacionalização passiva, tradicional, periférica e exógena, perspectivas essas que estão ligadas a uma internacionalização que ocorre ainda de maneira tímida e até de certa forma truncada.

Apesar dessa constatação, a integração regional da educação superior na América Latina e Caribe tem tentado adentrar uma nova etapa. Com o foco na cooperação regional, a região apresenta como possibilidade um desenvolvimento. Isso pode ser vislumbrado na tentativa de construir um espaço comum de educação superior na região. Nessa busca, encontra-se o processo de constituição do Espaço Latino-americano e Caribenho de Educação Superior (ENLACES)², que de alguma forma

2. ENLACES – concebido como uma plataforma regional de conhecimento e integração da educação superior para América Latina e Caribe. Para mais informações, acessar o site: <http://espacioenlaces.org/>

apresenta objetivos que visam ao fortalecimento da integração da educação superior na região, bem como o fortalecimento da mobilidade estudantil, uma vez que um dos seus objetivos é o fomento da mobilidade acadêmica intrarregional.

Nesse sentido, o incentivo de uma integração da educação superior na região latino-americana pode fortalecer a mobilidade intrarregional que poderia promover de certa forma uma internacionalização ativa na região, nos termos de Lima e Maranhão (2009).

É bem verdade que fatores como: restrições financeiras pessoais dos estudantes, países remetentes terem a educação superior limitada em seu território e proximidade entre os países, conforme já mencionado neste texto, desempenham um papel na mobilidade intrarregional. Mas, apesar disso, existem processos em busca do fortalecimento da internacionalização da educação superior na região, sendo que a crescente cooperação inter-regional entre as associações nacionais e regionais de educação superior, assim como os esforços intrarregionais para uma integração regional mais ampla, responde por parte do crescimento da mobilidade intrarregional.

Referências

- CASTRO, A. A; CABRAL NETO, A. O ensino superior: a mobilidade estudantil como estratégia de internacionalização na América Latina. In: *Revista Lusófona de Educação*, v. 21, nº 21, p. 69-96, cota. 2012. Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rleducacao/article/view/3082>>. Acesso em: 19 fev. 2019.
- DIDRIKSSON, A. Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. In: IESALC. *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*. Caracas: IESALC-UNESCO, 2008.
- IIE – INSTITUTE OF INTERNATIONAL EDUCATION. *A World on the Move: Trends in Global Student Mobility*, 2018. Disponível em: <<https://www.iie.org/Research-and-Insights/Publications/A-World-on-the-Move>> Acesso em: 16 ago. 2018.
- _____. *Project Atlas*, 2017. Disponível em: <<https://www.iie.org/en/Research-and-Insights/Project-Atlas/Explore-Data/2016-Project-Atlas-Infographics>>.
- KNIGHT, J. Internationalization: concepts, complexities and challenges. In: FOREST, J. J. F.; ALTBACH, P. G. (eds). *International Handbook of Higher Education*. Springer: Netherlands, p. 207-227, 2006.
- KNIGHT, Jane. Five truths about internationalization. *International Higher Education*, nº 69, outono 2012. Disponível em: <<https://>

- www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/international-higher-education/cinco-verdades-a-respeito-da-internacionalizacao> Acesso em: 27 ago. 2018.
- LIMA, M. C.; MARANHÃO, C. M. S. O sistema de educação superior mundial: entre a internacionalização ativa e passiva. *Avaliação*, Campinas, v. 14, nº 3, p. 583-690, 2009.
- MOROSINI, M. C. Estado do conhecimento sobre internacionalização da educação superior – Conceitos e práticas. In: *Educar*, Curitiba, nº 28, p. 107-124, 2006.
- _____. Internacionalização na produção de conhecimento em IES Brasileiras: cooperação internacional tradicional e cooperação internacional horizontal. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 27, nº 1, p. 93-112, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/v27n1/v27n1a05.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2018.
- PALMA, J. J. G. Movilidad estudiantil internacional y cooperación educativa en el nivel superior de educación. *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 61, p. 59-76, 2013.
- SOUSA, J. V. Internacionalização da Educação Superior como indicador do Sinaes: de qual qualidade estamos falando? *Educação*, Porto Alegre, v. 40, nº 3, p. 343-356, set.-dez. 2017.
- TABORGA, A. M. et al. La Internacionalización de la universidad en Argentina a principios del siglo XXI: desde una “orientación exógena” hacia una “orientación endógena”. In: MARTÍNEZ, M. E.; PIÑERO, F. J.; DELGADO, S. A. *El papel de la universidad en el desarrollo*. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla; Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2013. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20140211121020/universidad.pdf>> Acesso em: 15 set. 2018.
- WITT, Hans. Repensando o conceito da internacionalização. *International Higher Education*, 2013. Disponível em: <<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/international-higher-education/repensando-o-conceito-da-internacionalizacao>> Acesso em: 27 ago. 2018.

Internacionalização da educação superior: olhares desde o Sul

Regina Laisner*

María Julieta Abba**

Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina***

Introdução¹

Este trabalho se propõe a apresentar uma contextualização teórica aplicada no âmbito do processo de internacionalização da Educação Superior na América Latina, buscando interpretar este processo à luz de teóricos da própria região e a partir da experiência da *Red de Investigadores y Gestores en Internacionalización de la Educación Superior de América Latina (Redalint)*, composta por universidades da Argentina e Brasil.

A pesquisa que motiva este trabalho ainda está em elaboração; porém cabe destacar nesta comunicação um breve panorama do objeto de estudo, os objetivos pretendidos e a justificativa para a pesquisa, além de uma apresentação sintética da contextualização teórica que servirá de base para as análises subsequentes. Assim também se apresentam as subseções deste trabalho.

* Cientista Social (Universidade Federal de São Carlos - UFSCar), Mestre (Universidade Estadual de Campinas - Unicamp) e Doutora em Ciência Política (Universidade de São Paulo - USP). Professora da Universidade Estadual Paulista - UNESP/Campus de Franca, no curso de graduação em Relações Internacionais e no PPG em Direito. E-mail: regina.laisner@unesp.br.

** Bacharel em Relações Internacionais (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires - UNCPBA), Mestre em Políticas e Administração da Educação (Universidad Nacional de Tres de Febrero - UNTREF) e Doutora em Educação (Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS). Bolsista de Pós-Doutorado (CAPES) junto à Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS. E-mail: mjulieta.abba@gmail.com.

*** Economista (Universidade Estadual de Campinas - Unicamp) e Doutora em Economia Aplicada (Universidade de São Paulo - USP). Professora na Universidade Estadual Paulista - UNESP/Campus de Franca, no curso de graduação em Relações Internacionais e no PPG em Planejamento e Análise de Políticas Públicas. E-mail: paula.pavarina@unesp.br.

1. As autoras agradecem a leitura cuidadosa da versão inicial deste texto e as contribuições feitas por Rafael de Almeida.

A internacionalização da Educação Superior e a *Redalint*

Com o acirramento das condições de globalização da economia e da sociedade, a internacionalização da Educação Superior passou a ser mais abrangente e a ocupar uma função estratégica nas Instituições de Ensino Superior (IESs), em suas múltiplas dimensões (ensino, extensão e pesquisa). Dentro das IESs também são múltiplas interpretações desta ‘dimensão internacional’: mobilidade acadêmica de estudantes de graduação, pós-graduação e de docentes, bem como de pessoal técnico-administrativo, colaboração ou desenvolvimento conjunto de pesquisas, delimitação de projetos internacionais de desenvolvimento em educação superior, internacionalização de currículos ou estruturas curriculares em programas e cursos gerais ou de disciplinas específicas (e no caso extremo a dupla titulação), a cooperação interinstitucional e a prestação de serviços educacionais (estabelecimento de filiais de faculdades/universidades no exterior ou redes transnacionais de instituições de ensino superior) (Van Damme, 2001).

Para além da compreensão institucional, a questão é tratada de maneira distinta por atores e agentes, como organismos internacionais e agências governamentais ligadas à Educação, assim como os próprios Estados nacionais. Há diferentes interpretações a respeito do processo de internacionalização: alguns países e IES o consideram em sintonia com as ideias da Unesco e outros o aproximam da visão ‘comercial’ ou ‘de mercado’ proposta pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e pelo Banco Mundial.

A OMC considera o ensino superior passível de ‘exportação e importação’ e, portanto, sujeito à regulação por parte do mercado (Siqueir, 2004). Já o Banco Mundial enfatiza a contribuição do ensino à atividade econômica, mas ressalta a capacitação humana enquanto imprescindível para a promoção do crescimento e do desenvolvimento. Para tanto enfatiza a ineficiência do gasto público em educação, conclamando o ambiente de investimentos privados para suprir as lacunas deixadas (Altnabb, 2002; Borges, 2010; Canan, 2016; Ommasi, Warde; Haddad, 2003).

Já a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), compreende a Educação Superior enquanto um bem público e um direito humano, universal e “um dos pilares fundamentais dos direitos humanos, da democracia, do desenvolvimento sustentável e da paz, e que, portanto, deve ser acessível a todos no decorrer da vida” (UNESCO, 1998). Destaca ainda que “a educação superior como um bem público é responsabilidade de todos os parceiros, especialmente dos governantes” (UNESCO, 2009), conforme explicitado nos documentos síntese das duas Conferências Mundiais sobre Educação Superior (CMES, ocorridas em 1998 e 2009).

Enquanto etapa preparatória para a III CMES, a ser realizada em Paris/França, foi realizada a III Conferência Regional sobre Educação Superior, em Córdoba, Argentina, em junho de 2018 (CRES 2018)². Nesta ocasião estiveram presentes discentes, docentes, técnicos administrativos, pesquisadores e gestores de instituições de ensino superior (IES) de toda a América Latina, assim como representantes de organizações governamentais e não governamentais, que discutiram sobre o estado atual da Educação Superior durante uma semana³. Cabe destacar que os debates realizados naquela ocasião a respeito do papel da Educação Superior consideraram, sobretudo, interpretações a partir da vivência, condições e particularidades da própria região.

As contribuições culminaram na elaboração de uma Declaração (Declaração da Cres 2018, 2018), que reforça o entendimento, as diretrizes e os planos de ação a partir da região, enquanto contribuição à III CMES. Em síntese, este documento “reafirma o postulado da Educação Superior como um bem público social, um direito humano e universal, e um dever dos Estados”. (Declaração da Cres 2018, 2018, p.1).

A Declaração da CRES 2018 sintetiza, para nós, um compromisso estabelecido entre os gestores e pesquisadores das IES latino-americanas com uma concepção de educação particular da região, mas alinhada àquela proposta pela Unesco. Para tanto, seria essencial o distanciamento da concepção de que a educação superior é uma ‘mercadoria’ e sugere-se, então, que os Estados nacionais latino-americanos não devam “subscrever acordos bilaterais ou multilaterais de livre comércio que impliquem conceber a educação como um serviço lucrativo, ou enco-rajem formas de mercantilização em qualquer nível do sistema educacional [...]” (Declaração da Cres 2018, 2018, p. 1).

É com este entendimento crítico, aproximado às ideias e ideais da Unesco, que consideram a Educação Superior como um bem público, que têm sido desenvolvidas as atividades no âmbito da *Redalint*.

A *Red de Investigadores y Gestores en Internacionalización de la Educación Superior de América Latina* foi formada com o apoio financeiro obtido no âmbito da

2. A CRES 2018 foi organizada pelo Instituto Internacional de Educação Superior da Unesco na América Latina e Caribe (UNESCO-IESALC), em conjunto com a Universidade Nacional de Córdoba (UNC), o Conselho Nacional Interuniversitário (CIN) e a Secretaria de Políticas Universitárias (SPU) do Ministério da Educação da Argentina.

3. Foram sete os temas de reflexão e análise debatidos durante a CRES: ‘A Educação Superior como parte do sistema educativo na América Latina e Caribe’; ‘Educação Superior, diversidade cultural e interculturalidade na América Latina e Caribe’; ‘Educação Superior, Internacionalização e Integração Regional da América Latina e Caribe’; ‘O papel da Educação Superior face aos desafios sociais da América Latina e Caribe’; ‘A pesquisa científica e tecnológica e a inovação como motor do desenvolvimento humano, social e econômico para a América Latina e o Caribe’; ‘O papel estratégico da Educação Superior no desenvolvimento sustentável da América Latina e Caribe’; e ‘A cem anos da Reforma Universitária de 2018’.

VIII Convocatoria de Proyectos de Fortalecimiento de Redes Interuniversitarias promovida pela Secretaria de Políticas Universitárias do Ministério da Educação da Argentina no ano de 2015/16. Mesmo com o término do projeto inicial e do apoio financeiro por parte do governo argentino, a Rede permanece ativa, em sintonia com o objetivo seminal da convocatória e sua finalidade última.

A *Redalint* é composta por professores, pesquisadores e gestores das argentinas Universidad Nacional del Comahue (UNCO) e Universidad Nacional del Sur (UNS) e das brasileiras Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e Universidade Estadual Paulista (UNESP)⁴. A rede busca compreender a internacionalização da Educação Superior como um fenômeno complexo, tanto a partir da prática de gestores como enquanto objeto de estudo de pesquisadores/professores, mas sobretudo a partir de discursos e práticas da internacionalização da Educação Superior existentes na própria América Latina.

Com tal preocupação, a *Redalint* tem procurado construir um acervo digital que reúna a produção acadêmica latino americana sobre a internacionalização do Ensino Superior. A importância deste acervo é justificada: “[...] ainda que tenham um índice relativamente alto de produtividade, os especialistas latino-americanos reconhecidos e citados por seus pares são poucos e os expertos são escassos e as vezes estruturados em torno de alguns líderes” (Aupetit, 2014, p.14).

Atualmente, o material bibliográfico coletado foi obtido a partir dos documentos que cada membro da rede desenvolveu ou utilizou como fonte de pesquisa em suas universidades. O que se pretende para o futuro – e que contará com o financiamento por parte da Unisinos e da Unesp, por meio de bolsas de iniciação científica – é a construção de um acervo digital aberto na *Internet* de material bibliográfico, com enfoque em trabalhos provenientes de autores latino-americanos acerca da internacionalização da Educação Superior. A criação deste acervo contará com as atividades de coleta de material bibliográfico, indexação e divulgação, a partir de uma perspectiva regional, de modo a viabilizar a análise posterior por parte de membros da Rede e demais professores, pesquisadores e gestores.

O acervo será constituído por meio de ferramentas tecnológicas que viabilizem uma coleta automatizada de dados com o objetivo último de ser fonte de acesso, consulta e análise da crescente produção acadêmica nesta área do conhecimento⁵. Desta maneira, após identificados, os trabalhos acadêmicos coletados serão indexados

4. Especificamente da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS), campus de Franca da Unesp.

5. Cabe lembrar que é possível identificar importantes bases de dados de acesso aberto que disponibilizam a produção acadêmica acerca da temática de internacionalização da Educação Superior. Entretanto, há de se ressaltar, que não há *um* acervo que congregue, se não toda a produção, ao menos parte significativa dela em um local específico, e ao mesmo tempo utilize mecanismos de seleção e análise de dados para auxiliar na reflexão sobre a produção acadêmica neste campo do conhecimento.

de modo a atender aos aspectos de interesse da *Redalint* e dos demais pesquisadores acerca da internacionalização da Educação Superior. Quanto ao(s) autor(es) serão identificados nome(s), filiação institucional, país de origem, gênero e participação em rede(s) de pesquisa. Além disto, será identificada a área geográfica analisada no trabalho acadêmico, o idioma de publicação, local de publicação e referências bibliográficas utilizadas. Já quanto ao trabalho científico, será identificado o ano de publicação, o tipo (se artigo, livro, capítulo de livro, tese/dissertação, etc.), palavras-chave e resumo.

Mais do que um compilado de textos acadêmicos, a ideia é confeccionar um banco de dados qualificado de material bibliográfico, segundo critérios de interesse acadêmico posterior, que permitirão, a preservação e organização das informações bibliográficas, para torná-las acessíveis e possibilitar sua análise subsequente.

Justificativa e contextualização teórica

No cerne das preocupações teóricas da *Redalint* está a proposta de interpretação da dimensão internacional da Educação Superior na América Latina que deva se afastar de padrões voltados a uma integração internacional subordinada e dependente, referenciando e reproduzindo autores e ideias de fora da região.

Assim, a importância de pensar e refletir sobre a produção do conhecimento a respeito da internacionalização da Educação Superior na América Latina repousa no fato de

debate teórico sobre a internacionalização [ter] se concentrado em alguns autores claramente vinculados a contextos não latino-americanos, motivo pelo qual seria importante nos perguntar quais tem sido os aportes “desde o Sul” para a definição de internacionalização (Beneitone, 2013, p.30).

Para tanto, é necessário levar em consideração a herança colonial desta região, ainda presente nas relações políticas, econômicas e culturais, as políticas públicas vigentes a respeito da dimensão internacional da Educação Superior como um meio para se compreender melhor a identidade latino-americana e o papel que esta desempenhou e desempenha no cenário internacional.

Ainda, cabe uma investigação sobre assuntos do Sul a partir de referências teóricas, assuntos e abordagens desde o Sul. Os assuntos tratados e os pontos de vista incorporados nos trabalhos acadêmicos na região, conforme estudado por Leal e Moraes (2018) ainda tratam a internacionalização da Educação Superior como algo eminentemente positivo, como um fim em si mesmo e não como um fenômeno sujeito à cooptação ou à incorporação de interesses externos. A dicotomia Norte-Sul, quando estudada a internacionalização da Educação Superior, se manifesta, grosso modo, segundo estes autores em estudos sobre o “‘*big business*’ do recrutamento de estudantes internacionais”; da “hegemonia dos países do Norte no fornecimento de serviços e no recebimento dos fluxos de mobilidade acadêmica” e na constituição do

Sul como “cliente”; a “drenagem dos cérebros”; a ascensão dos provedores de serviços educacionais privados exclusivamente orientados para o lucro; o “produtivismo acadêmico”; a competição excessiva pelo selo de “*World Class University*”; o elevado status atribuído aos rankings acadêmicos; bem como a homogeneização decorrente da internacionalização curricular; e das políticas de idiomas. Estes temas e seus respectivos fundamentos, certamente, distanciam-se de questões ou referências teóricas mais próximas à realidade latino-americana.

Portanto, para se afastar de padrões voltados a uma integração internacional subordinada e dependente, é fundamental que se construa um referencial teórico próprio e crítico, de modo a tornar possível um olhar genuíno, desde o Sul, que dialogue com o Norte, isso não se nega, mas que possua suas próprias bases, capazes de autodeterminação.

As referências teóricas para a compreensão acerca da internacionalização da Educação Superior na América Latina, na perspectiva da *Redalint*, estão vinculadas à matriz marxista e é a ela que nos referimos como base das contribuições que buscamos apresentar.

Löwy (2012) distingue três períodos na história do marxismo latino-americano: 1) um período revolucionário, dos anos 1920 até meados dos anos 1930, cuja expressão teórica mais profunda é a obra de Mariátegui, que tendia a caracterizar a revolução latino-americana como socialista, democrática e anti-imperialista; 2) o período stalinista, de meados da década de 1930 a 1959, durante o qual imperou a interpretação soviética do marxismo da ‘teoria da revolução por etapas’ com a interpretação de que a América Latina estava na etapa nacional-democrática; e 3) o novo período revolucionário, após a Revolução Cubana, que vê a ascensão de correntes radicais, cuja inspiração e símbolo foi Ernesto *Che* Guevara.

Em qualquer um destes momentos, apontados por Löwy, o problema da natureza da revolução é central, assim como o é à própria genealogia do marxismo. Mas, em última análise, o problema, no caso latino-americano, está relacionado com certas questões teóricas e metodológicas fundamentais que giram em torno da questão de como aplicar o marxismo à esta realidade. Duas tentações opostas: o excepcionalismo indo-americano e o eurocentrismo. Outro debate significativo neste contexto é o tema da dependência: é possível à América Latina ter um desenvolvimento autônomo?

Várias foram as influências na direção destes debates, entre o universal e o particular, e as relações entre o internacional e o latino-americano, mas José Carlos Mariátegui (1894-1930) “é o pensador marxista mais vigoroso e original que a América Latina já conheceu” (Löwy, 2012, p.16). Taxado muitas vezes de heterodoxo e idealista Mariátegui buscava fugir de uma versão materialista vulgar do marxismo e do evolucionismo stalinista.

Estudando a realidade peruana, Mariátegui parte da hipótese acerca da incapacidade histórica da burguesia nacional, postulando que

A emancipação da economia do país só é possível por meio da ação das massas proletárias em solidariedade com a luta anti-imperialista em todo o mundo. Apenas a ação revolucionária pode promover e, posteriormente, concretizar as tarefas da revolução democrático-burguesa, que o regime burguês é incompetente para desenvolver e realizar. (Marátegui, 1979 apud Löwy, 2012, p.19)

O autor estende esta tese a toda a América Latina, afirmando que a revolução só lograria êxito se levasse em conta objetivos agrários e anti-imperialistas. Afirma que, em um continente dominado por impérios, não há lugar para um capitalismo independente e a burguesia teria chegado tarde à cena histórica.

Este pensamento inspirou muitos revolucionários, capazes de pensamento independente, longe da rígida e estéril ortodoxia, afeitos ao levante das massas e abertamente socialista, muitos dos quais se opuseram à segunda fase descrita por Löwy (fase stalinista). Mas também abriram caminhos para, inicialmente uma perspectiva específica e autonomamente latino-americana. Esta é a riqueza do pensamento inspirado em Mariátegui e que nos motiva a pensar as questões educacionais na América Latina a partir de autores da própria região.

A partir deste ponto, não se pode deixar de considerar as contribuições teóricas propostas pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). No cerne de suas contribuições teóricas está a questão da dualidade, contrapondo estruturas modernas com aquelas arcaicas, o que reforçaria a dicotomia centro-periferia e a assimetria que caracteriza as relações entre os países centrais e os países periféricos.

Esta perspectiva inspirou a posterior Teoria da Dependência que surge como uma tentativa de explicar a questão da não-industrialização nacional e se torna referência no estudo da temática do subdesenvolvimento, vinculando-o a uma condição de dependência dos países latino-americanos, enquanto periféricos, em relação aos países centrais desenvolvidos.

A Teoria da Dependência em sua vertente marxista, por meio das contribuições de André Gunder Frank e Rui Mauro Marini, entre outros autores, permite avançar a reflexão teórica que coaduna com a proposta de trabalho da *Redalint*. De acordo com Theotônio dos Santos (2000) a revolução técnico-científica possibilitou algum crescimento econômico aos países dependentes a partir da exportação, mas, ao mesmo tempo, implicou em uma alta especialização dos países centrais em tecnologia de ponta, criando maiores assimetrias entre os países. É nesse contexto que a vertente neomarxista da dependência rompe com a perspectiva cepalina que acreditava que a industrialização dos países da América Latina permitiria alcançar o processo de modernização. A essência de seu ideário, fundamentado por Ruy Mauro Marini (2000) está na articulação do processo de inserção das formações sociais periféricas no

sistema capitalista mundial com as modalidades de acumulação e exploração da força de trabalho. Dentro dessa perspectiva, embasada na releitura dos clássicos do marxismo, o processo de dependência dos países latino-americanos é compreendido a partir da superexploração do trabalho, conduzida pelas burguesias periféricas, que buscam na intensificação na exploração da mão-de-obra, compensar suas condições inferiores no mercado internacional. Nesta perspectiva, portanto, somente a ruptura com este sistema inova a relação entre centro e periferia, a partir da ruptura da própria dependência, distanciando-se do dependentismo associado proposto por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto.

Mas a qual revolução nos referimos no âmbito da Rede? Se não a dependência associada e sim a construção de uma perspectiva autônoma e independente, sob quais bases?

Aqui uma vez mais Mariátegui nos é referência quando, ao elaborar sua perspectiva acerca das bases da construção do socialismo, reforça para além da socialização dos meios de produção e da base do Estado, a partir da introdução de mecanismos comunitários de participação, a necessidade do reencantamento da vida, na defesa de uma nova racionalidade baseada no bem viver que se torna possível através de uma revolução que, antes de tudo é social, cultural, moral e ética. Tal perspectiva nos remete, por sua vez, à perspectiva de revolução em Gramsci, também autor de referência central na proposta construída no âmbito da proposta da *Redalint*.

Considerando-se a análise marxista clássica, tem-se que as relações materiais entre os homens formam a base de todas as demais relações. A realidade social é dividida em infraestrutura e superestrutura, na qual a infraestrutura constitui a totalidade das relações de produção, que formam a estrutura econômica, sobre a qual emergem as superestruturas legal e política. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social e política e por isso as mudanças na superestrutura se configuram como uma espécie de reflexo da base econômica. Deste modo, o campo das ideias não é analisado em si mesmo pelo marxismo clássico, mas como resultado das transformações da vida material, e a análise da Educação dá-se sob o prisma do conceito de ideologia.

Gramsci, recuperando as ideias do próprio Marx, trabalha com uma visão de sociedade enquanto uma totalidade orgânica, e não dividida em instâncias determinadas como o faz o marxismo clássico. A ideia de 'bloco histórico' formulada por ele supõe uma indissolubilidade entre as forças materiais e os elementos culturais, estabelecendo uma equivalência entre eles e tornando qualquer ideia de determinação desnecessária. Neste caso, o tema da Educação ganha novo *status* naquilo que configura a luta política.

O conceito de hegemonia em Gramsci é fundamental para a compreensão de sua proposta. Ela se refere a um modo específico de construção ou exercício do poder

em uma determinada sociedade. Específico porque implica em um modo de poder distinto da dominação, embora o termo hegemonia seja utilizado por muitos autores sem esta distinção. A dominação é baseada predominantemente na força e na coerção. A hegemonia, diferentemente, supõe como recurso predominante do poder no consentimento ativo dos que estão sob este poder e uma direção, ao invés da dominação, por parte daqueles que estão à frente dele. Não se trata, portanto de um modo de poder no qual se espera que existam dominantes e dominados, mas sim dirigentes e dirigidos, onde estes últimos tenham uma participação ativa, através do consentimento ativo.

Assim, apesar de reconhecer os efeitos nefastos de uma escolarização reprodutiva, nos termos de Bourdieu e outros autores da conhecida Sociologia da Reprodução⁶, Gramsci vê também potencialidades em torno da construção da hegemonia a partir de processos que possam transformar os educandos em agentes críticos e autônomos, construtores de sua própria história. Em sua obra *Os Intelectuais e A Organização da Cultura*, defenderá o conceito de “Escola Criadora”, onde o papel da educação deve ser o de “[...] expandir a personalidade (do educando), tornada autônoma e responsável, mas com uma consciência moral e social sólida e homogênea” (Gramsci, 1979). A autonomia e a espontaneidade promovida por este modelo educacional incentivam a criatividade do educando, desconstruindo modelos pré-estabelecidos em sua formação intelectual e proporcionando a criação de “novas verdades” (Gramsci, 1979).

Apesar de Gramsci não ser um autor latino-americano, certamente seus escritos influenciaram muito o marxismo e os estudos sobre educação por esta região, na perspectiva de um processo revolucionário efetivamente socialista e processual, em oposição à perspectiva ortodoxa, em que a Educação ao invés de papel marginal, assumia papel central. Esta visão embalou muitos círculos de pensadores na região e acabou se amalgamando a uma série de leituras.

Uma delas certamente é a de Paulo Freire, um pensador da Educação no Brasil, cuja contribuição teórica é atual em sociedades tais quais as latino-americanas, que entendem a educação de maneira cada vez instrumental e alienadora. Uma etapa essencial do processo emancipatório de Educação proposto por Freire consiste no recorrente questionar do que é imposto e transmitido a todo o momento, de forma a desenvolver seres pensantes e críticos, por meio de uma análise histórica que busque compreender os diversos conflitos assistidos e vivenciados em nossa sociedade, tendo à frente deste processo o educador. Passa-se, assim e com isto, do senso comum (visão de mundo desarticulada) para uma visão de mundo crítica (sistematizada e coerente).

É com estas perspectivas teóricas que a *Redalint* pretende dar continuidade às suas atividades de reflexão teórica e composição de seu referencial teórico-metodológico para o desenvolvimento de sua pesquisa, analisando inclusive as concepções de

6. Consultar Bourdieu e Passeron (1988).

Educação, de Educação Superior e do processo de internacionalização desta na América Latina. Busca-se compreender, a partir de intérpretes do Sul, contribuições teóricas que ofereçam elementos que possibilitem compreender estes objetos de pesquisa autônoma e criticamente e não de forma resignada, a partir dos modelos de seu próprio povo e cultura e não por padrões exógenos – sobretudo os do Norte.

Considerações finais

Reconhecendo a Educação como uma poderosa ferramenta de emancipação humana, para alcançá-la como tal é necessário buscar uma relação em que educadores e educandos, usando as palavras de Paulo Freire, aprendam a “pensar certo”. Enquanto objeto de estudo, a Educação e a Educação Superior precisam ser entendidas e interpretadas de maneira autônoma e não pelo outro. Isto é o que propõe a *Redalint* com seu futuro acervo digital aberto e com a interpretação crítica das bases teóricas que permitam analisar o processo de internacionalização da Educação Superior desde o Sul, almejando a emancipação dos estudantes e a emancipação dos povos. Isto porque

A persistência numa leitura hegemônica, monocultural da diversidade do mundo revela que, para além das dimensões econômicas e políticas, o colonialismo teve uma forte dimensão epistemológica, fraturante. O impacto da dimensão fraturante instituído pela diferença colonial permanece nos dias de hoje, assinalando a persistência de relações e interpretações coloniais que limitam as leituras sobre o ‘Sul global’, quer a nível epistémico (os ‘outros’ não sabem pensar), quer a nível ontológico (os ‘outros’ não contam). E a perda de uma autorreferência legítima não foi apenas uma perda gnosiológica, foi também, e sobretudo, uma perda ontológica: saberes inferiores exclusivos de seres inferiores, sem interesse para a ciência a não ser na qualidade de matéria-prima, de dados ou informações (Meneses & Vasile, 2014, p.7 *apud* Ballestrin, 2013).

Referências

- ALTMANN, H. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. In: *Educação e Pesquisa*, v. 28, nº 1, jan./jun., 2002.
- AUPETIT, S. D. *La internacionalización de la educación superior en América Latina: transitar de lo exógeno a lo endógeno*. México, DF: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe - UDUAL, 2017.
- AUPETIT, S. D.; ESCOBAR, V. J. (Coord.) *Internacionalización de la Educación Superior y las Ciencias en América Latina: Un Estado del Arte*. Caracas: UNESCO-IESALC; Argentina, Mendoza: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo, 2014.

- BALLESTRIN, L. América Latina e o giro decolonial. In: *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.11, maio-ago. 2013.
- BENEITONE, P. De la Cooperación Internacional a la Internacionalización de la Educación Superior: ¿cambio de paradigma o maquillaje conceptual? In: TANGELSON, G. *Desde el sur: miradas sobre la internacionalización*. Lanús, Buenos Aires: Ediciones de la UNLa. Universidad Nacional de Lanús, p. 29-38, 2014.
- BORGES, M. C. A. A visão de educação superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América. *RBP AE*, v. 26, nº 2, p. 367-375, mai./ago. 2010.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.
- CANAN, S. R. *Influência dos organismos internacionais nas políticas educacionais: só há intervenção quando há consentimento?* Campinas: Mercado das Letras, 2016.
- DECLARAÇÃO DA CRES 2018. Apresentada na assembleia da III Conferência Regional de Educação Superior celebrada na Universidade Nacional de Córdoba, aos 14 dias do mês de junho de 2018. Disponível em: <<http://www.cres2018.org/uploads/Declaracion2018-Port-CRES.pdf>>. Acesso em 31 jan. 2019.
- DIAS, M. A. R. *Educação Superior como bem público: perspectivas para o Centenário da Reforma de Córdoba*. Montevideu: Asociación de Universidades Grupo Montevideo, 2017.
- FREIRE, P. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- GRAMSCI, A. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- LEAL, F. G.; MORAES, M. C. B. Decolonialismo como perspectiva epistemológica para o campo teórico da internacionalização da Educação Superior. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 2, nº 87, jul. 2018.
- LÖWY, M. *O marxismo na América Latina: uma antologia de 1909 aos dias atuais*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2012.
- MARINI, R. M. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- OMMASI, L.; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.). *O Banco Mundial e as Políticas Educativas*. São Paulo: Cortez, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação – 1998. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>>. Acesso em: 13. jul. 2012.

_____. Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009: As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social. 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org>>. Acesso em: 9 out. 2013.

PAVARINA, P. R. J. P.; STRECK, D.; LAISNER, R.C.; ABBA, M.J. La internacionalización de la educación superior en tiempos de globalización. Perspectivas desde América Latina. In: Congreso Internacional sobre América Latina y el Caribe, 5, Buenos Aires: UBA, 2016.

SANTOS, T. dos. *A teoria da dependência: Balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SIQUEIRA, A. C. A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS. In: *Revista Brasileira de Educação*, nº 26, mai-ago 2004.

STRECK, D.; ABBA, M. J. Internacionalização da educação superior e herança colonial na América Latina. In: KORSUNSKY, L.; DEL VALLE, D; MIRANDA, E.; SUASNÁBAR, C. (Org.). *Internacionalización y producción de conocimiento. El aporte de las redes académicas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aire: IEC-CONADU; CLACSO; UNA, 2018.

VAN DAMME, D. Quality issues in the internationalization of higher education. *Higher Education*, nº 41, p. 415-441, 2001.

PARTE II

**POLÍTICAS PÚBLICAS
E PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

A construção das cidades latino-americanas através de processos de participação popular na produção habitacional no século XX: os casos de Montevideu e de São Paulo

Carolina Guedes Machado*
Eulalia Portela Negrelos**

O quadro da produção habitacional na América Latina: a casa própria como construção ideológica

O presente trabalho se localiza no campo das ideias com articulação com o das políticas públicas, com particular interesse no desenvolvimento de ações de produção do espaço urbano – e especialmente a habitação social – a partir de novos parâmetros políticos, técnicos e financeiros, contrapostos àqueles manejados historicamente pelo Estado, em aliança com o capital, que trata a moradia como mercadoria no modo de produção capitalista.

O interesse pelas experiências do Uruguai, historicamente marcadas pela importância do cooperativismo para a associação popular, mantém-se elevado tanto na disseminação de seu rebatimento em experiências no Brasil quanto na vigência de suas proposições para a luta democrática em torno da construção de bairros populares com qualidade urbana e habitacional e, mais, a partir da participação social na concepção, elaboração e realização de projetos e obras, com assessoria técnica autônoma e remunerada no quadro de suas atribuições por categoria profissional (arquitetos e urbanistas, engenheiros, advogados, trabalhadores sociais, entre outros).

Tal projeto permanente, alimentado por questões da produção habitacional de mercado, intensificada no presente com o apoio de todos os âmbitos do Estado no Brasil (municipal, estadual e federal) se alimenta da compreensão sobre as lutas sociais e urbanas no passado – que é presente. Tal visão explicita o método do materialismo histórico, em que questões do presente são iluminadas pelo estudo do passado, não

* Arquiteta e urbanista. Mestranda em Arquitetura e Urbanismo Instituto de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo. E-mail: carolguedes.m@usp.br

** Arquiteta e urbanista. Professora Associada do Instituto de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo. E-mail: negrelos@sc.usp.br

como informação, mas como percursos das práticas sociais que desembocaram no presente e que instam o historiador a compreender suas dinâmicas e personagens. “Marx e Engels concebem um processo de duplo aspecto: história e *práxis*. [...] A história, portanto, vai do passado distante (original) ao presente, o historiador retomando em sentido contrário este caminho para compreender como esse passado pode engendrar o presente.” (Lefebvre, [1972] 1999, p.37, em itálico no original).

Compreendendo na história brasileira a assunção da questão da moradia popular pelo Estado entremeada pela ideologia da casa própria e pela consideração da habitação

Cooperativismo e autogestão *versus* mercado imobiliário: Movimentos sociais urbanos e o Estado

O espaço urbano capitalista, com suas contradições, condicionantes e símbolos, é um produto social que resulta de ações acumuladas através do tempo e que são concebidas por agentes que consomem e produzem o espaço. (Corrêa, 1989) “A construção do lugar se revela fundamentalmente, enquanto construção de uma identidade que dá conteúdo e sentido à prática socioespacial.” (Carlos, 2007, p.111) “A produção da cidade pode ser compreendida como um processo de transformação do espaço, tomado por diferentes atores que mobilizam meios diversos para renovar o tecido urbano ou estendê-los ao território.” (Mazenod; Teixeira; Fonseca, 2016, p.160) Assim sendo, torna-se compreensível as condições de produção habitacional, as quais fazem parte da construção das cidades latino-americanas, tanto no que se refere à produção da iniciativa privada, quanto à financiada pelo Estado e àquela realizada pela população de baixa renda através da autoconstrução.

No que se refere à construção das cidades latino-americanas, Pradilla (2013) aponta as transformações pelas quais essas cidades passaram em todos os âmbitos, principalmente a partir da aplicação de “reformas estruturais que têm materializado a mudança de padrão de acumulação de capital na região, do *intervencionista estatal* para o *neoliberal*” (Pradilla, 2013, p. 6 em itálico no original), mudanças essas que têm modificado as estruturas do próprio sistema capitalista na região e do território também, “acentuando seus traços e contradições e gerando novos conflitos socioespaciais.” (Pradilla, 2013, p.6)

De acordo com o exposto, é necessário destacar que, dentre os fatores que permeiam a construção das cidades latino-americanas, no que se refere à desvalorização da classe trabalhadora e à segregação socioespacial, Carrión (2006) expõe como a arquitetura e, conseqüentemente o urbano, podem ser convertidos em dispositivos usados de forma ideológica para a exclusão social, ou seja, a fragmentação das cidades vem sendo incrementada através da construção de barreiras – físicas ou socioculturais – baseadas na produção do medo. Tais incrementos na fragmentação e segregação socioespaciais deram-se a partir de fatores característicos presentes nas grandes

idades e metrópoles latino-americanas e, em certa medida, presentes também em cidades menores da região, fatores esses tais como: os condomínios fechados em que habitam as classes médias e altas, a segregação espacial dos conjuntos construídos para a população de classe mais baixa, consequência também do baixo nível de investimentos estatais para resolver as questões relacionadas à precarização da moradia daqueles que não têm acesso à casa através do mercado imobiliário formal.

Pradilla (1987) aponta para o problema da habitação nos países latino-americanos e como o tema suscita o interesse de diferentes meios, como o acadêmico, o técnico e o político, tanto nos espaços nacionais como nos de fora da região. Nesse aspecto, dialoga com o que Bolaffi (1979) chama de “falso problema”, quando trata das diferenças entre a dimensão teórica do problema habitacional e a prática de políticas públicas e ações do Estado de enfrentamento do problema. Para Bolaffi (1979), os programas públicos de produção habitacional significavam mais uma tentativa de superação de problemas econômicos do país do que de fato uma tentativa de solucionar o déficit habitacional existente no país – vale ressaltar que, naquele momento, o autor se referia em especial à produção habitacional através de financiamento do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Para, minimamente, amenizar o problema da habitação nas cidades latino-americanas, uma das soluções encontradas pela população, tão recorrente nas cidades da região devido a todos os fatores já citados, é a autoconstrução. A dificuldade (e a impossibilidade) de acesso à moradia através do mercado formal, decorrente da precarização das condições de trabalho e da remuneração salarial do trabalhador, a falta de interesse do Estado, como parte da lógica do sistema capitalista de manutenção das desigualdades, além de outros fatores, fazem parte da miscelânea de questões envolvidas nesse processo que tem como consequência a segregação socioespacial de uma parte significativa da população que vive nas cidades, a precariedade da moradia, a falta de acesso aos serviços básicos e tantas questões já muito levantadas.

Assim, as formas organizativas por cooperação e cogestão para produção habitacional representam processos que se contrapõem ao modelo de produção habitacional imposto pelo sistema capitalista, que trata a habitação como mercadoria, através do mercado imobiliário formal, delineando-se, assim, uma das principais lutas dos movimentos sociais urbanos por moradia nas cidades latino-americanas. Essas práticas alternativas implicam na participação direta dos trabalhadores em todo o processo que envolve a produção da habitação e, dependendo do contexto, pressupõe a participação desde a conquista da terra à construção propriamente dita, através de mutirões.

Bodernave (1983) classifica, a partir da noção de participação – no sentido mais amplo da palavra – a cogestão como sendo um grau de participação que se dá “quando a administração da organização é compartilhada mediante mecanismos de co-decisão

e colegialidade” (p. 32); e autogestão, o que o autor considera como sendo o mais alto grau de participação popular, “na qual o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa” (p. 32). Na prática, é como dizer que na autogestão todos os agentes envolvidos no processo em questão participarão em todas as instâncias de decisão de forma democrática e horizontal, sem que haja a figura da administração pública já que, ainda segundo Bodernave (1983, p. 33), “na autogestão desaparece a diferença entre administradores e administrados, visto que nela ocorre a autoadministração.” E, nesse sentido, é importante questionar se a prática autogestionária, como é defendida pelos movimentos sociais urbanos que lutam pelo direito à moradia, seria de fato autogestão ou uma gestão compartilhada, tendo em vista a presença fundamental do Estado como agente – de financiamento e, conseqüentemente regulamentador – dessa prática.

A América Latina acabou absorvendo de maneira significativa outras formas organizativas, que se diferenciam da forma de organização imposta pelo sistema capitalista em detrimento do aprofundamento da divisão social do trabalho e de mercantilização do habitat (Pradilla, 1987), de tal maneira que ao longo do século XX os Movimentos Sociais Urbanos (MSU), e em destaque os movimentos sociais de luta por moradia, obtiveram conquistas importantes em políticas públicas para um cenário nacional e latino-americano.

No Uruguai, a primeira conquista significativa relacionada a políticas habitacionais por ajuda mútua foi a Ley Nacional de Vivienda, de 1968. Na Argentina, somente conseguiu-se aprovação de uma lei nacional que contemplasse as demandas dos movimentos sociais em 2001, com a Ley 341: *Operatoria Autogestión y Emergencia Habitacional*. No Brasil, apesar de ter alcançado pequenas vitórias nos níveis municipal e estadual, como foi o caso dos programas habitacionais por mutirão e autogestão no governo de Luiza Erundina na cidade de São Paulo, a primeira grande conquista em âmbito nacional foi o Programa Crédito Solidário, de 2003, já no primeiro governo Lula.

O cooperativismo habitacional por ajuda mútua praticado no Uruguai

A prática cooperativista na produção habitacional começou a se fortalecer no Uruguai em uma conformação política caracterizada pela organização, politização e presença nacional inquestionável da classe trabalhadora, que provocou um crescimento significativo de movimentos sociais por todo país. (González, 2013) Para que se possa compreender o cenário posto ao final da década de 1960 e que permitiu a inserção da prática cooperativista na Ley Nacional de Vivienda de 1968, é importante olhar para trás e entender que caminhos foram percorridos e quais os processos sociais existentes no país possibilitaram esse fato.

No que se refere à prática do cooperativismo no Uruguai, remete-se ao final do século XIX e, apesar da incipiente independência uruguaia, as primeiras experiências cooperativas do país têm raízes no movimento sindicalista que já se fortalecia. Segundo a classificação dada por Bertullo et al (2004), o cooperativismo uruguaio pode ser compreendido em duas fases distintas, sendo elas: a) experiências pré-cooperativas que, a partir de 1870, já experimentavam a prática, mas que não seguiam os princípios internacionais do cooperativismo; b) a segunda fase é definida como cooperativas propriamente ditas, as quais seguiam os princípios do cooperativismo internacional, surgidos a partir da cooperativa de Rochdale, na Inglaterra, ainda no século XIX, sendo essa segunda fase é temporalmente definida a partir de 1920. Assim, desenhasse o contexto de surgimento do cooperativismo habitacional por ajuda mútua praticado no país até os dias atuais.

Quanto às questões relativas à problemática da habitação, os antecedentes da *Ley Nacional de Vivienda* demonstram como o Uruguai, apesar de ser um país de proporções territoriais muito menores que a maioria dos países da América do Sul, enfrentava, no início do século passado problemáticas tão próximas às enfrentadas nas cidades brasileiras, por exemplo. Segundo Barenboim e Agudelo (2010), a primeira ação do Estado relativa à questão habitacional foi na década de 1870 com a *Ley de Conventillos*, que objetivava elevar a qualidade das condições de vida da população residente em cortiços, através do melhoramento das condições higiênicas e construtivas desse tipo de habitação. É importante destacar que na década de 1900, cerca de 70% de toda população residente em áreas urbanas no Uruguai vivia em cortiços e que, apesar das intervenções estatais, as condições de moradia eram ainda bastante precárias. Ao longo da primeira metade do século XX, vários foram os programas e ações implementados pelo Estado uruguaio que pretendiam minimizar o problema da habitação no país, como a criação, em 1937, do *Instituto Nacional de Viviendas Económicas* (INVE); ou a criação do *Fondo para la Erradicación de la Vivienda Rural*, de 1967. Além dessas, o Estado uruguaio implementou algumas outras ações que tinham o mesmo objetivo.

Durante o período que ficou marcado por regimes autoritários na América Latina, os governos tomaram uma postura desenvolvimentista (para o Brasil já desde 1930 e para a região como um todo após 1945), um processo de transformação econômica e social conduzida por um sujeito: “o Estado, apresentando políticas públicas explicitamente como políticas de conformação do corpo social e, o que não se encaixava nessa conformação devia ser eliminado, eventualmente com extrema violência” (Lautier, 2014, p. 464). No Uruguai durante o regime militar, um período em que o Estado autoritário empreendeu, sobre os movimentos e organizações sociais, muitas restrições e repressão, especialmente para os de moradia, desmantelando a tímida tentativa de política de Estado de Bem-estar que significou a *Ley Nacional de Vivienda* de 1968.

A construção das cidades latino-americanas através de processos de participação popular na produção habitacional no século XX: os casos de Montevidéu e de São Paulo

(Nahoum, 2011) Vale ressaltar que antes desse momento de violenta repressão do Estado, no Uruguai a proporção entre os modos de produção habitacional financiada pelo Estado, entre os anos 1968 e 1974, cerca de 20% de toda produção nacional era relativa à produção habitacional através das cooperativas de ajuda mútua. Para compreender essa importância, durante o período citado a produção habitacional através do setor privado foi equivalente a 22%, tendo ainda uma parcela produzida pelo setor público e outra pelas cooperativas de *ahorro previo*.

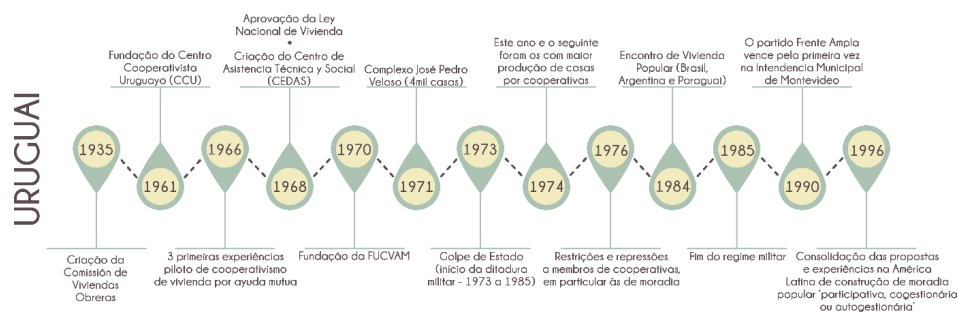


Figura 1: Linha do tempo com marcos relativos ao cooperativismo habitacional no Uruguai. Elaborado por Carolina Guedes Machado.

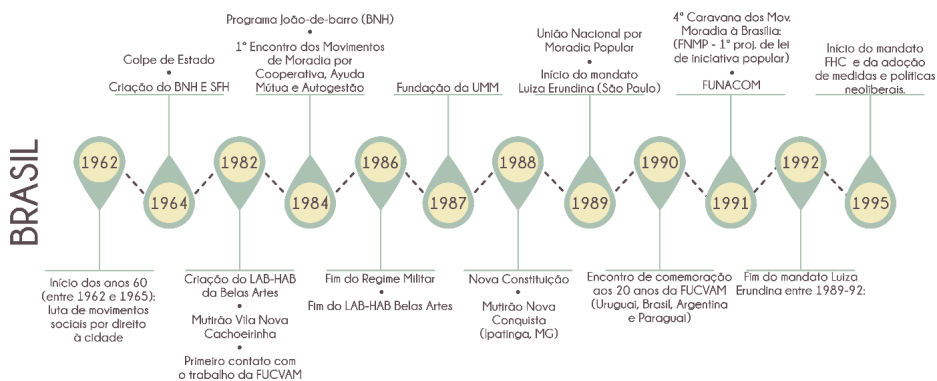


Figura 2: Linha do tempo com marcos relativos a programas de habitação e conquistas dos movimentos sociais de luta por moradia no Brasil. Elaborado por Carolina Guedes Machado.

No Brasil, o caso mais característico da importância dessa troca que ocorre entre países latino-americanos é o do conjunto habitacional Vila Nova Cachoeirinha, objeto de estudo de várias pesquisas sobre o intercâmbio de ideias entre o Brasil e o Uruguai, que consiste em uma área da cidade de São Paulo marcada por vários momentos de ocupação e desapropriação desde os anos 1950 e que foi um marco para os movimentos de luta por moradia como uma das primeiras experiências cooperativistas de habitação no Brasil. (Baravelli, 2006) A importância que o intercâmbio de experiências e a circulação de ideias entre países da região têm para a organização dos movimentos sociais e para os modelos de produção adotados é reforçado por Bonduki (1992), considerando a aproximação que ocorreu entre Brasil e Uruguai no I Encontro de Movimentos de Moradia em 1984, ocorrido em São Paulo.

O modelo uruguaio de cooperativismo por ajuda mútua como referência para as experiências históricas na Região Metropolitana de São Paulo

É particularmente na década de 1980 em que, aprofundando um processo de redemocratização a partir da ação da sociedade civil organizada, sobretudo no campo dos MSU, e apesar da crise econômica profunda que essa década representou para o país, no Brasil, dá-se a ampliação da organização popular vinculada aos objetivos de produção de moradia com qualidade e participação social (Negrelos, 1998). Ao mesmo tempo, o período de luta pelo final da ditadura, já em 1980, quando assume o último general como presidente, também é marcado por intenso intercâmbio de ideias entre países da América Latina, além da Espanha, país que, já em redemocratização, receba em exílio vários intelectuais e profissionais latino-americanos envolvidos na reflexão e proposições sobre o aumento da potência dos MSU no quadro de um novo localismo como suporte à circulação do ideário da participação social no desenho urbano e arquitetônico habitacional (Bonduki, 1992; Negrelos, 2016).

Ainda na vigência do complexo SFH/BNH/COHABs, quadro institucional para a ação de política urbana e habitacional implantada com o golpe militar em 1964 e que findaria com a extinção do BNH em 1986, no município de São Paulo, durante a gestão de Mário Covas, já se vislumbrava a possibilidade de atuar de forma compartilhada em uma prática, ainda inicial, da hoje bastante disseminada urbanização de favelas. A primeira experiência ocorre, com recursos do BNH, na Favela Nossa Senhora Aparecida (1982-1983), onde participa a ainda estudante Laila Mourad, importante referência política e acadêmica no tema (Mourad, 2015).

No que se refere à repercussão do ideário do cooperativismo uruguaio representado pela ação da FUCVAM, com intensa atuação popular na construção de bairros com projeto participativo, há que se reforçar a disseminação desse ideário por toda a América Latina, a partir das reflexões de Nahoum (1984), que indicam a intensificação da ação popular que, ao mesmo tempo que atua em defesa da democracia, propõe a construção do espaço urbano com atuação direta das camadas populares e da classe trabalhadora.

A construção das cidades latino-americanas através de processos de participação popular na produção habitacional no século XX: os casos de Montevidéu e de São Paulo

Com tal intensidade propositiva, importantes setores sociais, com ampla parcela de atores envolvida com a redemocratização e com o desenho de novas formas de atuar sobre a produção do espaço urbano, receberam de forma solidária o conhecimento sobre as experiências da FUCVAM e do CCU, inicialmente aplicadas no já citado projeto de Vila Nova Cachoeirinha, com a coordenação técnica do engenheiro Guilherme Henrique Pinto Coelho, que havia visitado os conjuntos cooperativos uruguaios, tendo produzido um filme super 8, “Cooperativas do Uruguai, a produção de Habitação social pelo sistema de Ajuda Mútua”, projetando-o em vários espaços de debate sempre com muita presença e interesse na transformação das formas de produção de moradia, vinculada às práticas democráticas (Negrelos, 2016).

Uma dessas plateias concentrou-se na Faculdade de Belas Artes de São Paulo, em 1982, onde já se estruturava o Laboratório de Habitação – LAB-HAB, onde, até 1985/86 foram desenvolvidos projetos junto a grupos sociais assessorados por professores e estudantes. (Lopes, 2011), tendo, no Recanto da Alegria, na zona sul da cidade, seu primeiro projeto e obra de remodelação da favela.



Figura 3. Favela Recanto da Alegria. Discussão do projeto com o “maquetomóvel”. Foto de Eulalia Portela Negrelos, 1983 (Negrelos, 1998, p. 186).

O Recanto da Alegria significou, por um lado, a articulação do que já vinha sendo praticado nos estertores da ditadura militar junto à administração municipal com a urbanização da Favela Nossa Senhora Aparecida, com as novas propostas de política habitacional e urbana em construção no ambiente de redemocratização do país em novos conjuntos habitacionais que, ao se contraporem aos conjuntos produzidos pela COHAB-SP com recursos do SFH/BNH, indicavam a potencialidade da participação social no desenho urbano e arquitetônico dos espaços de morar. Assim, Vila Nova

Cachoeirinha foi pioneiro na proposição da nova construção de um conjunto habitacional popular com o exercício da atuação direta dos futuros moradores tanto na formulação quanto na construção.

Para Mourad (2015), Vila Nova Cachoeirinha

[...] foi o primeiro que procurou introduzir a experiência das cooperativas de Habitação no Brasil. As cooperativas uruguaias, organizadas em torno da FUCVAM e assessoradas pelo CCU acabaram se tornando o principal modelo de organização dos mutirões autogeridos dos movimentos de habitação de São Paulo [...] como Associação de Construção Comunitária por Mutirão de São Bernardo do Campo, sob a coordenação do arquiteto uruguaio Leonardo Pessina. (Mourad, 2015, p.3)

Ao mesmo tempo, Leonardo Pessina e Laila Mourad atuavam junto à Associação de Compras Comunitárias em São Bernardo do Campo, Região Metropolitana de São Paulo, assessorando a elaboração de projeto e efetivação das obras de 50 unidades, em 10.000m², da Vila Comunitária, entre 1983 e 1987, com vínculo estatal no âmbito do estado de São Paulo, junto à CDH – Companhia de Desenvolvimento Habitacional.



Figuras 4 a 6 - Imagens de Leonardo Pessina e Laila Mourad no trabalho da Vila Comunitária. (Mourad, 2015, p. 12)

No I Encontro de Movimentos de Moradia, em 1984, com o lema “Por um cooperativismo de Ajuda Mútua e Autogestão”, o CCU e a FUCVAM se fizeram representar. As resoluções finais do Encontro foram organizadas em 5 grandes conjuntos de propostas¹: 1. Alteração da Política Nacional de Habitação e o BNH, com a possibilidade de repasse de recursos do BNH diretamente a cooperativas ou associações de moradores; 2. Obtenção de recursos e financiamento em fontes alternativas ao SFH, com condições favoráveis aos trabalhadores; 3. Formação de

1. Ata do I Encontro de Movimentos de Moradia por um cooperativismo de ajuda mútua e autogestão, realizado em 11 e 12 de agosto de 1984, no Instituto Paulo VI, Taboão da Serra/SP.

coordenação de movimentos de moradia, de associações comunitárias; realização do II Encontro; o estímulo ao mutirão; comunicação entre os movimentos e apoio econômico às lideranças; 4. Para a COHAB-SP: repasse da terra em negociação às associações de moradores; 5. Remuneração às assessorias técnicas “para desenvolver seu trabalho com recursos advindos de uma porcentagem fixa sobre os custos do empreendimento”, questão que foi incorporada, posteriormente, no Programa FUNAPS Comunitário (Fundo Municipal de Moradia), na administração de Luiza Erundina no município de São Paulo (1989-1992). (Negrelos, 2016).

A vitória de Luiza Erundina, do Partido dos Trabalhadores (PT), para o governo municipal de São Paulo inaugura uma administração que teve seus pares na Região Metropolitana de São Paulo: no mesmo período prefeitos do PT administraram Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema (que já vinha sendo governada pelo PT desde 1982, com experiências de mutirões e urbanização de favelas).

No governo paulistano a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) foi liderada pela arquiteta e urbanista Ermínia Maricato, importante liderança e quadro técnico do PT, tendo Nabil Bonduki, também arquiteto e urbanista, pilotado a Superintendência de Habitação Popular (HABI), onde foi estruturado um conjunto de programas habitacionais cujo carro-chefe foi o “FUNAPS Comunitário”.

Tratou-se de financiar projetos habitacionais para grupos sociais populares organizados em associações juridicamente estabelecidas com até 200 pessoas, que, assessorados por técnicos das áreas da arquitetura e urbanismo, direito e engenharia – organizados em associações jurídicas para assessoramento técnico – elaboravam projetos, submetendo-os à análise e aprovação do FUNAPS – Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Sub-Normal – que operava com recursos orçamentários e de operações interligadas. Um dos principais movimentos de moradia, a União de Movimentos de Moradia (UMM) chegou a organizar uma caravana ao Uruguai, em março de 1990, logo no início da gestão Erundina, comprometidos com o suporte político e operacional de um programa habitacional municipal que incorporasse a participação dos associados, aliada à ideia de “direito à cidade e à arquitetura” (Bonduki, 1992), marcante no conjunto programático da gestão.

Além de projetos de provisão habitacional nova, foram solidários com a proposta de participação e incorporação dos associados na gestão da execução de obras, os programas de urbanização de favelas e a busca pela implementação de uma política de solo urbano (com desapropriações de interesse social) para a execução dos novos bairros. A HABI operava de modo descentralizado, chegando a 13 diretorias regionais de habitação, sendo a regional Sudeste coordenada em 1989/1990 por Negrelos (Negrelos, 1998), onde se localizava a Favela do Heliópolis, a maior da cidade, com decisões vinculadas a um plano global de ação e da construção habitacional (novas unidades e melhorias habitacionais) mobilizavam milhares de pessoas.

CARAVANA AO URUGUAI

RELATÓRIO DE VIAGEM

Relatório de viagem de 1988 do UMM, integrante da Caravana Moradia de São Paulo, para conhecer a realidade de habitação de Moradia em Uruguai e promover o contato com integrantes de Cooperativas de Habitação em Uruguai.

Objetivo: Relatar a experiência profissional que permitiu a visita da CARAVANA MORADIA de São Paulo ao Uruguai em 1988, com o objetivo de conhecer a realidade de habitação de Moradia em Uruguai e promover o contato com integrantes de Cooperativas de Habitação em Uruguai.

Objetivo: Relatar a experiência profissional que permitiu a visita da CARAVANA MORADIA de São Paulo ao Uruguai em 1988, com o objetivo de conhecer a realidade de habitação de Moradia em Uruguai e promover o contato com integrantes de Cooperativas de Habitação em Uruguai.

Objetivo: Relatar a experiência profissional que permitiu a visita da CARAVANA MORADIA de São Paulo ao Uruguai em 1988, com o objetivo de conhecer a realidade de habitação de Moradia em Uruguai e promover o contato com integrantes de Cooperativas de Habitação em Uruguai.

COOPERATIVISMO HABITACIONAL POR AJUDA MÚTUA: SOLUÇÕES REAIS PARA A MORADIA POPULAR

COMO SURTIU A LEI DE HABITAÇÃO DO URUGUAI

Objetivo: Relatar a experiência profissional que permitiu a visita da CARAVANA MORADIA de São Paulo ao Uruguai em 1988, com o objetivo de conhecer a realidade de habitação de Moradia em Uruguai e promover o contato com integrantes de Cooperativas de Habitação em Uruguai.

Objetivo: Relatar a experiência profissional que permitiu a visita da CARAVANA MORADIA de São Paulo ao Uruguai em 1988, com o objetivo de conhecer a realidade de habitação de Moradia em Uruguai e promover o contato com integrantes de Cooperativas de Habitação em Uruguai.

Objetivo: Relatar a experiência profissional que permitiu a visita da CARAVANA MORADIA de São Paulo ao Uruguai em 1988, com o objetivo de conhecer a realidade de habitação de Moradia em Uruguai e promover o contato com integrantes de Cooperativas de Habitação em Uruguai.

Figura 7 - Material de divulgação da viagem de integrantes da União de Movimentos de Moradia (UMM) ao Uruguai para conhecer as cooperativas de habitação. (Mourad, 2015, p.15)

A construção das cidades latino-americanas através de processos de participação popular na produção habitacional no século XX: os casos de Montevidéu e de São Paulo



Figura 8 - Assembleia em Heliópolis com cerca de 3.000 pessoas. Foto de Negrelos, 1991 (in Negrelos, 1998, p. 221)

Questões da luta pela participação popular no projeto da moradia

As experiências apresentadas, consideradas históricas por seu caráter heroico de proposição da produção da habitação – e do espaço urbano – com a real incorporação dos moradores em sua construção, têm uma importância central na história das lutas pela democratização do país, já desde 1980, com as organizações de moradores em torno das ocupações de terras em São Paulo.

Sua consideração como experiências históricas não se circunscreve em um quadro de exceções ou da busca de alternativas apenas de barateamento da produção da moradia popular, mas, sim, estão fundamentadas como reais possibilidades de transformação do quadro da construção de políticas públicas de habitação e desenvolvimento urbano em que se dá o privilégio da operação habitacional para as grandes construtoras com recursos públicos. Nesse sentido, a defesa do direito à cidade e à arquitetura inscreve-se no campo da utopia, por um lado (Bonduki, 1992), mas, também, no campo da historiografia das políticas habitacionais, como crítica ao processo heterônomo de produção do habitar – naquele momento representado intensamente pelos projetos do SFH/BNH/COHABs.

Os diferentes programas habitacionais considerados “alternativos” o são no sentido de questionar a preponderância do valor de troca sobre o valor de uso da moradia presente de forma crescente nas atuações atuais como o Programa Minha Casa Minha Vida, do governo federal, datado de 2009. De tal forma, que é fundamental reafirmar a vigência da questão até o presente, quando se assiste o retorno à extrema massificação da produção da habitação popular pelas construtoras, comandando o processo desde a indicação das terras até a forma de entrada das famílias na nova casa (processo que é recorrente desde 1999 com o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), da Caixa Econômica Federal (CEF).

A organização social para a produção habitacional com participação dos futuros moradores ainda tem enfrentado novas investidas do capital, em aliança com o Estado tanto no âmbito municipal, quanto no estadual e no federal, no desalojamento de famílias ocupantes de terrenos e de edifícios públicos sem destinação clara, produzindo uma série crescente de remoções a partir de reintegrações de posse. A intensificação dos estudos e debates em torno das formas cooperativas, de ajuda mútua, de auto-gestão e co-gestão faz-se necessária justamente para permitir a reorganização dos movimentos de moradia com a efetivação da já conquistada lei da assessoria técnica em âmbito federal que pode ser implementada pelos municípios. Daí este trabalho que contribui com uma pequena parcela da história de lutas de movimentos, técnicos e políticos comprometidos com esses objetivos de transformação social.

Referências

- BARENBOIM, Cintia Ariana; AGUDELO, María Fernanda. Evolución de las políticas habitacionales en Uruguay (período 1870-2000). In: *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, v. 3, nº 6, 2010.
- BERTULLO, Jorge *et al.* *El cooperativismo en Uruguay: documento de trabajo del rectorado*, nº 22, 2004.
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, p. 37-70, 1979.
- BONDUKI, Nabil G. *Os pioneiros da habitação social no Brasil: cem anos de construção de política pública no Brasil*. São Paulo: UNESP: SESC, 2014, Volume 1.
- _____. *Habitação & autogestão. Construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: FASE, 1992.

A construção das cidades latino-americanas através de processos de participação popular na produção habitacional no século XX: os casos de Montevidéu e de São Paulo

- BONDUKI, Nabil G., NEGRELOS, Eulalia P. I Encontro de Movimentos de Mordia: novas perspectivas na luta por habitação. In: *Espaço & Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, Ano V, nº 14, pp.117-121, 1985.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade*. São Paulo: FFLCH, 2007.
- CARRIÓN MENA, Fernando; NÚÑEZ-VEGA, Jorge. La inseguridad en la ciudad: hacia una comprensión de la producción social del miedo. *Eure* (Santiago), v. 32, nº 97, p. 5-16, 2006.
- CORRÊA, Roberto Lobato *et al.* *O espaço urbano*. Ática, 1989.
- GONZÁLEZ, Gustavo. *Una historia de FUCVAM*. Montevidéu: Ediciones Trilce, 2013.
- LAUTIER, Bruno. O Governo Moral dos Pobres e a Despolitização das Políticas Públicas na América Latina. In: *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, nº 72, p. 463-477, dez. 2014. Trimestral.
- LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital* [“La pensée marxiste et la ville”, 1972]. Rio de Janeiro, DP&A, 1999.
- LOPES, João M. de A. *Sobre arquitetos e sem tetos*. São Carlos: EESC-USP, Tese de Livre Docência, 2011.
- MAZENOD, F., TEIXEIRA, V., & FONSECA, C. Produção da cidade: quais dados para quais questões? In: *Revista Do Instituto De Estudos Brasileiros*, (65), p.159-176, 2016.
- MOURAD, Laila N. *Memorial Acadêmico apresentado para o processo seletivo de docente - Concepção, crítica e prática de Arquitetura e Urbanismo de Interesse Social*. Edital de Concurso Público n.º 1/2015, Universidade Federal da Bahia.
- NAHOUM, Benjamín. Cooperativas de Ayuda Mutua: la autoproducción organizada y solidaria. In: ARÉBALO, Martha *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina*. Ediciones Trilce/ Centro Cooperativo Sueco, Montevidéu. 2011.
- _____. El cooperativismo de ayuda mutua en el Uruguay: una alternativa popular y autogestionaria de solución al problema de la vivienda. *Informes de la Construcción*, Madrid: Instituto Eduardo Torroja (CSIC), vol. 36, n.º 362, pp. 3-14, Julio/1984.
- NEGRELOS, Eulalia P. A política habitacional do SFH/BNH/COHABS no quadro da produção latino-americana de conjuntos habitacionais: a crítica contextualista e sua referência no Uruguai. In: *Anais do Primer Congreso Iberoamericano de Historia*

Carolina Guedes Machado e Eulalia Portela Negrelos

Urbana. Ciudades en el tiempo: infraestructuras, territorios, patrimonio. Santiago de Chile, nov/2016.

NEGRELOS, Eulalia P. *Remodelação de Bairros Populares em São Paulo e Madrid 1976-1992*. Projeto e Participação Popular, São Paulo: FAU-USP, Dissertação de Mestrado, 1998.

PRADILLA COBOS, Emilio. *Capital, estado y vivienda en América Latina*. 1987.

_____. La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. In: *Anais do Seminário Internacional A cidade Neoliberal na América Latina*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2013.

A construção de experimentos de gestão participativa no Cone Sul: uma análise comparada entre Montevideu e Porto Alegre

Mariana Gico Lima Belo*
Gisela Barcellos de Souza**

Introdução

Inserindo-se em um contexto de intensas crises econômicas, sociais e culturais que caracterizaram o Cone Sul¹ ao final do século XX, as reformas de Estado foram iniciadas nos países nesta região com a retomada da democracia após anos de regimes autoritários. À perda de dinamismo econômico do modelo desenvolvimentista, seguem-se as crises econômicas que “abalaram a capacidade de investimento dos Estados nos sistemas de proteção” (Albuquerque, 2007, p. 211). O crescimento baseado no endividamento que permitiu a manutenção de certa expansão econômica a grande parte dos países da região² na década de 1970 tornou-os extremamente vulneráveis às políticas externas da década seguinte (Ffrench-Davis, R. *et al*, 2009). Logo após a segunda crise do petróleo, em 1982, a elevação dos juros promovida pela implantação inicial das políticas econômicas de Reagan e Thatcher viriam a configurar a chamada Crise da Dívida Externa na América Latina.

Perante as crises inflacionárias, o aumento da pobreza e a precarização dos serviços urbanos, a população de diferentes países do Cone Sul passa a contestar a precariedade das cidades, associando o declínio das condições urbanas à negação de seus direitos sociais, e responsabilizando não somente a crise econômica, mas também a atuação dos regimes militares. Novas formas de mobilização da sociedade civil emergem como

* Estudante de graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: marianagicolbelo@gmail.com

** Doutora em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: gisela.barcellosdesouza@gmail.com

1. No presente artigo, a delimitação territorial de Cone Sul inclui Argentina, Chile, Brasil, Paraguai e Uruguai, devido ao recorte temporal similar dos períodos ditatoriais destes países, como descreve Albuquerque (2007).

2. A exceção do Chile que servira de laboratório para as políticas neoliberais desde o golpe de Pinochet, em 1973.

resistência à ditadura, suscitando o surgimento de novos atores que, através da luta por direitos humanos, centram sua ação para a ampliação dos direitos e da democracia (Albuquerque, 2007, p. 227). Ao trazer a questão urbana para o seio da discussão política, as emergentes formas de ação coletiva questionam o padrão de relação entre Estado e sociedade, ao que procuram “encontrar um interlocutor mais democrático do que o disponível sob os anteriores governos locais autoritários e/ou clientelistas” (Goldfrank, 2011, p. 4). Através da reivindicação por reformas das políticas sociais, a sociedade civil nos diferentes países refuta as reformas de Estado em curso, desencadeando fortes disputas entre os impulsos democratizantes, canalizados pela resistência popular contra a ditadura, e as agendas neoliberais, respaldadas pelos órgãos financeiros internacionais como alternativa à crise econômica. (Albuquerque, 2007, p. 210).

Enquanto a perspectiva neoliberal de reforma estatal propõe a redução das responsabilidades do Estado, transferindo-as à sociedade civil e ao setor privado, assim como privatizando as empresas estatais, a agenda democrática associa a modernização do governo a “demandas pela publicização ou desprivatização do Estado, pela ampliação dos direitos e da inclusão social”, na qual este possa cumprir as funções de “proteger, distribuir e oferecer equidade social” (ibid., p. 214). Não obstante, a agenda democrática é reforçada pela crescente ação dos novos movimentos e organizações sociais, os quais defendem a “democratização do Estado por meio da participação nas decisões acerca das políticas públicas e no controle público sobre as ações públicas” (Cunha, 2007, p. 25), colocando em debate o próprio significado da democracia. Estes movimentos se articulam a partir do nível local e abordam novos temas – para além do sindicalismo –, impulsionando o surgimento de movimentos pela saúde, por moradia popular, pelos direitos de idosos e crianças (Albuquerque, 2007, p. 227). Concomitantemente, verifica-se a emergência de novos partidos e a construção de frentes partidárias, os quais estabelecem fortes vínculos com a sociedade civil e canalizam as reivindicações populares em seus programas políticos – como o Partido dos Trabalhadores (PT), no Brasil, e a *Frente Amplio* (FA), no Uruguai.

Em conformidade com os movimentos sociais, os novos partidos de esquerda constroem projetos políticos marcados por um ideário democrático, através do qual propõem a necessidade de remodelar o papel do Estado, substituindo a noção de “um Estado centralizado, onisciente e onipotente” pela de “um Estado descentralizado, permeável e transparente que co-governaria junto à sociedade civil” (Goldfrank, 2011, p. 5). Não obstante, os partidos centram sua promessa em aprofundar a democracia através de canais de participação para “fortalecer a cidadania e democratizar o Estado” (ibid., p. 13). Consoante Goldfrank (2011), fortalecer a cidadania significa transformar os habitantes de sujeitos passivos em cidadãos ativos, conscientes de seus direitos políticos, e aptos a exigí-los do governo; enquanto o processo de democratizar o Estado envolve melhorar a transparência das ações do Estado e viabilizar que este

A construção de experimentos de gestão participativa no Cone Sul:
uma análise comparada entre Montevidéu e Porto Alegre

responda bem às demandas provenientes dos canais de participação. Desta forma, a participação da sociedade civil, segundo Albuquerque (2007), recoloca em debate o papel dos sujeitos sociais envolvidos na disputa pela construção democrática, reafirmando a definição de Goldfrank (2011) na qual a democracia significa que os cidadãos participam no governo e que o governo trata os cidadãos igualmente.

As primeiras eleições democráticas após a ditadura, tanto a nível nacional como local, no Uruguai, em 1984, e a nível local, no Brasil³, em 1985, sinalizam a efetivação do processo de transição democrática em ambos os países. A descentralização política dos Estados permite que os partidos de esquerda concorram às eleições municipais, enquanto as crises urbanas nas grandes cidades incentivam os cidadãos a votar em alternativas aos partidos políticos que mantiveram o poder nacional nos últimos anos. Ao que “renunciam à violência, abraçam a democracia e propõem relações mais colaborativas entre Estado e sociedade” (Goldfrank, 2011, p. 4). Desta forma, os partidos de esquerda articulam-se às organizações sociais e, à luz da manutenção dos mecanismos eleitorais após o regime autoritário, se apresentam como potenciais substitutos aos partidos tradicionais “enquanto renunciam à violência, abraçam a democracia e propõem relações mais colaborativas entre Estado e sociedade” (ibid., p. 4). Ao final da década de 1980, o Partido dos Trabalhadores, no Brasil, e o Frente Amplo, no Uruguai, vencem pela primeira vez as eleições municipais, e viabilizam a introdução de inovações institucionais que articulam novos espaços participativos para a elaboração de políticas sociais e o seu controle pela sociedade civil.

As inovações democráticas municipais que são propostas em Porto Alegre, no Brasil, e em Montevidéu, no Uruguai, no início dos anos 1990, representam experimentações participativas de gestão local levadas a cabo pelo PT e pelo *Frente Amplio*, respectivamente. São experiências que se tornam referências internacionais no estudo de modelos de gestão municipal, e que, devido à quase sincronicidade de seus processos de implementação, são comumente comparadas em termos de estruturação, desenvolvimento e resultados. Entretanto, ainda que tenham contado desde o início com o “apoio popular enraizado em forte tradição associativa” (Gugliano, 2007), e tenham sido viabilizadas pelas administrações municipais de esquerda, as duas experiências se distinguem significativamente pelos ambientes socioculturais e políticos em que foram concebidas.

O presente artigo embasa-se em uma análise comparada da construção histórica de ambas experiências, para demonstrar os distintos âmbitos em que foram propostas, diferença esta que se revela associada, particularmente, aos diferentes protagonismos

3. Em 1985, no Brasil, a eleição presidencial foi indireta – o colégio eleitoral escolheu Tancredo Neves para presidente. Porém com seu falecimento semanas depois, o vice-presidente, José Sarney, assume a presidência.

que assumem os atores sociais e urbanos envolvidos na elaboração e viabilização de ambas as experiências. Desta forma, verifica-se que as diferentes atuações dos movimentos sociais, dos partidos políticos, e dos segmentos acadêmicos e profissionais, influem notoriamente na formação e no desenvolvimento dos espaços participativos em questão. Enquanto no caso do Orçamento Participativo, em Porto Alegre, “a origem da proposta se situa no campo das associações comunitárias nos anos 80” (Avritzer, 2002, p. 573), em Montevideu, a Descentralização Participativa é concebida no meio acadêmico-profissional, a partir do enraizamento de um debate arquitetônico-urbanístico internacional em circulação, que, associado às reivindicações urbanas, materializa-se como nova gestão municipal da cidade.

O orçamento participativo em Porto Alegre: a reivindicação das associações comunitárias

No Brasil, a transição democrática segue-se à crise do Estado desenvolvimentista no final dos anos 1970, momento em que o “debate político colocou a democratização da vida política brasileira e a efetiva construção da cidadania no próprio centro da agenda política nacional” (Santos, 2002, p. 459). A precarização dos serviços urbanos durante o período ditatorial, como menciona Avritzer (2002), foi condicionada pelo baixo nível de organização social no país, e pela presença dominante das relações políticas clientelistas na distribuição dos serviços a nível local. Ao início do processo de redemocratização, um vertiginoso processo de formação de associações comunitárias independentes do sistema político expressa uma alteração nos padrões associativos brasileiros (ibid., p. 571): uma intensa mobilização popular se desenvolve a partir de novas formas de ação coletiva como reação ao autoritarismo, e constituem-se como importantes canais de oposição política ao regime militar. Consoante Albuquerque (2007), verifica-se, neste momento, o surgimento de novos temas e novos atores que passam a se articular a nível local, conduzindo à proliferação de associações comunitárias. Estas multiplicam-se em todo o território, reivindicando sua autonomia organizativa em relação ao governo, e passam a questionar sistematicamente a relação entre o Estado e a sociedade, em um “contexto duplamente hostil de ditadura militar tecnoburocrática e de patrimonialismo clientelista” (Santos, 2002, p. 459).

Porto Alegre é amplamente conhecida por sua extensa tradição associativa, cuja origem antecede o próprio período autoritário – as primeiras associações locais datam da década de 1930, e ainda na década de 1950, se organizam junto a associações de outras cidades riograndenses sob a fundação da *FRACAB* (Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro). Durante a ditadura militar, a cidade desempenhou uma sólida resistência política; a oposição foi liderada por intelectuais, sindicatos e pelo único partido de oposição legalizado, e centrou sua

atividade no fortalecimento dos sindicatos e dos movimentos comunitários, a exemplo das associações de rua e de moradores, de clubes de futebol, cooperativas, e grupos culturais (ibid., p. 463). Desta forma, os movimentos comunitários sob as mais variadas bandeiras – habitação, saúde, transporte, contra a inflação e o desemprego – reúnem-se para o compor “um movimento popular poderoso e diversificado” que, no início dos anos 1980, consolida-se com a fundação da *Uampa* (União de Associações de Moradores de Porto Alegre), e “se envolve profundamente na administração local” (Santos, 2002, p. 464). Não obstante, a criação da *Uampa*, como entidade autônoma para coordenar as associações da cidade, representa a ruptura da relação tradicional clientelista entre as associações de bairro e o poder público, as quais passam a reivindicar os serviços urbanos enquanto direito à cidade e à cidadania.

Nas primeiras eleições municipais democráticas, em 1985, em Porto Alegre, a participação cidadã é concebida como eixo central dos discursos dos partidos políticos concorrentes e, apesar da proposta política do Partido dos Trabalhadores ter apresentado uma expressiva receptividade política na eleição, Alceu Collares, candidato do Partido Democrático Trabalhista (PDT), é eleito democraticamente o primeiro prefeito (Avritzer, 2003). Ao início de sua gestão, Collares propõe às associações comunitárias uma forma de participação popular em sua administração através de conselhos populares (Avritzer, 2002, p. 573). Como resposta, a *Uampa* defende que os movimentos comunitários devem participar da definição do orçamento municipal e do controle de sua aplicação, uma vez que a realização das obras provenientes de suas reivindicações dependia, fundamentalmente, dos recursos financeiros destinados a elas (Avritzer, 2002; Querino, 2006). Gugliano (2007) defende que a discussão orçamentária, trazida pelas associações comunitárias, é um dos pontos mais importantes para a democratização das estruturas do Estado por ser o modo a partir do qual recupera-se e aprofunda-se o senso de comunidade entre os cidadãos, aos que estes são estimulados a cogerir os gastos públicos de acordo com necessidades e demandas coletivas. Entretanto, como menciona Santos (2002), o prefeito eleito continuou a exercer o poder municipal à velha maneira paternalista e clientelista, frustrando as expectativas democráticas (Santos, 2002, p. 464), pautadas na busca por uma outra relação entre o poder público e a sociedade civil.

Ao final da década de 1980, o momento político em que se realizam as próximas eleições municipais coincide com o fortalecimento de novos elementos culturais que surgem na sociedade civil, os quais firmam-se com a aprovação de novos marcos legais participativos. A nova Constituição, promulgada em 1988, legitima o poder da sociedade civil como central no exercício da democracia e, como pontua Avritzer (2002), reconhece a importância da participação das associações civis no processo de planejamento urbano, contendo em seu texto artigos que incluem a participação em processos de organização da cidade, e na implementação de políticas de saúde e

assistência social. Desta forma, destaca-se, na recuperação da democracia no Brasil, a emergência de uma sociedade civil, que sob a nova Constituição, conquista aspectos centrais de uma agenda democrática de reforma de Estado (Albuquerque, 2007, 225). Por meio da Carta Magna, afirmam-se direitos universais e abrem-se espaços para a atuação protagonista da sociedade civil. Neste contexto, em Porto Alegre, a *Uampa*, a *Fracab* e ONGs locais articulam-se ao *Fórum Nacional pela Reforma Urbana*, criado em 1987 para promover a reforma urbana no país e alcançar “a democracia, a descentralização e a participação popular” (Goldfrank, 2011, p. 61).

A origem do Orçamento Participativo situa-se neste momento de mudanças institucionais que a nova Constituição possibilita em nível local. O experimento inicial é viabilizado quando Olívio Dutra, candidato do Partido dos Trabalhadores, vence a eleição para prefeito em Porto Alegre. Nas eleições municipais de 1988, o PT alcança relevância em todo o território nacional: o partido é eleito em 36 municipalidades, incluindo cidades importantes como Porto Alegre, São Paulo e Vitória. O partido entra em consonância com os preceitos adotados pela reforma urbana e parcialmente condensados na nova Constituição, ao defender a “administração transparente, a participação popular, e a inversão das prioridades no intuito de favorecer os pobres ao invés dos ricos” (Goldfrank, 2011, p. 39).

Como ressalta Avritzer (2003), quando Olívio Dutra assume a prefeitura de Porto Alegre, não havia em seu programa eleitoral a menção à ideia de Orçamento Participativo. Entretanto, desde o começo de seu mandato, o prefeito procura ampliar os espaços participativos, introduzindo instâncias de participação nas áreas de saúde, educação e planejamento. Assim, ainda nos primeiros meses do governo o Orçamento Participativo é elaborado, enquanto fruto da articulação entre o anunciado interesse dos movimentos comunitários pelo definição orçamentária a nível local, a ênfase à participação civil dada pelo Partido dos Trabalhadores e a iniciativa descentralizada de diversas áreas, como a do planejamento, como forma de encorajar a participação popular (Avritzer, 2002, p. 575).

Devido ao fato de o Orçamento Participativo ser apresentado e recebido “muito mais como uma criação da sociedade civil do que como uma reforma estatal” (Gugliano, 2007, p. 268), a participação cidadã permaneceu acima de qualquer preocupação institucional – o que possibilitou uma menor regulamentação do processo participativo. A autorregulação atribuída ao OP é visto como uma decisão imprescindível para garantir a soberania e o controle do processo pelo movimento social, como menciona Marquetti (2007). Sua maior autonomia política conduz a criação de um “ciclo virtuoso de fortalecimento da cidadania e de democratização do Estado” (Goldfrank, 2011) – quando os cidadãos percebem que sua participação conduziu a uma maior responsividade do governo, são encorajados a continuar participando, e a acentuar suas formas de influência sobre as decisões do poder público.

Percebe-se, assim, que a presença de um forte movimento comunitário em Porto Alegre, cujas reivindicações por canais de participação são incorporadas no discurso do Partido dos Trabalhadores, ratifica o protagonismo associado às associações comunitárias, na proposição de uma gestão participativa e efetivamente democrática. Desta forma, torna-se imprescindível destacar, como menciona Avritzer (2002), que este processo de inovação institucional foi significativamente viabilizado devido à “capacidade da sociedade civil brasileira de recuperar a ideia de cidadania e incorporá-la na Constituição através da participação de associações e atores comunitários no processo de decisão sobre questões locais”.

A descentralização participativa em Montevidéu: a institucionalização de um debate urbanístico

De forma distinta à que ocorre no Brasil, onde, durante a ditadura, as políticas públicas são mantidas sob um perfil nacionalista, no Uruguai, o governo militar implanta processos de descentralização e privatização das políticas sociais. Como ressalta Albuquerque (2007), os governos municipais, historicamente, não detinham atribuições, estruturas e experiência no planejamento e na execução de políticas e serviços sociais; de modo que, ao serem transferidas as responsabilidades do governo nacional aos governos subnacionais, estas não são acompanhadas de uma devida reforma tributária e transferência de recursos. A descentralização autoritária, por conseguinte, acaba ocasionando uma maior fragmentação política a nível municipal, ao lado da precarização e da desigualdade dos serviços urbanos prestados (ibid., 218) – as condições de degradação das cidades e as vulnerabilidades sociais associadas, principalmente, à população de menor renda, somam-se à passividade do governo ditatorial.

Em Montevidéu, um intenso processo de transformações urbanas é desencadeado pelas sucessivas crises nos anos 1970 e 1980, as quais manifestam-se em “uma longa lista de atuações que afetam o habitat coletivo e a qualidade de vida da população” (Giordano *et al.*, 2014, p. 20). As demolições indiscriminadas a obras de valor patrimonial, as depredações associadas à especulação imobiliária desenfreada, a privatização de espaços públicos, e o deterioramento das condições de habitabilidade de significativos setores da população conformam um desolador panorama urbano para a cidade (Giordano *et al.* 2014; Schelotto, 1996). Ao final da década de 1970, em face do quadro urbano crítico diretamente relacionado à atuação do governo autoritário, emergem respostas de resistência cidadã que se mobilizam em diferentes movimentos sociais. Surge, na cidade, um número significativo de organizações comunitárias, incluindo não só associações de bairro, mas cozinhas públicas, cooperativas de alimentos, clínicas de saúde, e cooperativas de habitação que, reunidas, desempenham importante papel durante as crises políticas e econômicas do regime militar no Uruguai (Goldfrank, 2011, p. 58), como tentativa de atenuar as carências

sociais agravadas pela crise urbana. Os novos movimentos sociais articulam-se a organizações de base sindical e estudantil. Goldfrank (2011) destaca o apoio financeiro e técnico às associações que emerge de sindicatos, centros de pesquisa locais e enfatiza o importante papel da Escola de Arquitetura da *Universidad de la Republica* no auxílio aos novos movimentos comunitários.

A pressão popular intensifica-se em 1980, após a rejeição massiva da sociedade civil a um plebiscito de reforma constitucional promovida pelo governo autoritário – inicia-se a abertura democrática no país (Giordano, 2014, p. 18). O *momentum* de grande mobilização cidadã suscita, no mesmo ano, a formação do *Grupo de Estudios Urbanos*, entidade não governamental integrada por jovens estudantes e arquitetos que se projetam como importante canal de resistência ao regime autoritário. Posicionam-se frente à depredação da cidade, enfatizando a situação particular do centro histórico de Montevidéu, a *Ciudad Vieja* – a sucessão de demolições ao ambiente histórico construído enfoca a discussão em torno da necessidade de abordar a questão do patrimônio arquitetônico e urbano. Neste contexto, o grupo propõe-se a reelaborar a imagem da cidade, enfatizando temas como “a população, a história, a memória, a aposta no futuro, o sentido de identidade, a noção de lugar, os valores urbanos, e a participação” (Giordano, 2014, p. 33). A discussão arquitetônico-urbanística empreendida pelo *Grupo de Estudios Urbanos* é enriquecido pela reflexão e pelas contribuições de importantes teóricos, arquitetos e urbanistas europeus, como Aldo Rossi, Carlo Aymonino, Giorgio Grassi, Giancarlo de Carlo, Philippe Panerai, entre outros (Giordano, 2014).

A atividade do *Grupo de Estudios Urbanos* dedica-se à extrapolação do discurso para além do campo disciplinar, de forma que este reverbera como uma transformação cultural na sociedade civil, atribuindo uma nova percepção à cidade e a seus significados (Giordano, 2014, p. 23). Para tanto, o extenso trabalho desenvolvido pelo *GEU* sobre a questão urbana de Montevidéu é apresentado à sociedade civil através de uma intensa divulgação audiovisual, aludindo à memória como forma de despertar a consciência cidadã a respeito do deterioramento urbano (ibid., p. 19) e da imprescindibilidade da participação da sociedade na luta por seu direito à cidade. Em consonância à profunda transformação cultural induzida pela atuação do grupo, a *Sociedad de Arquitectos del Uruguay* realiza eleições em 1981 para a renovação de seus representantes, com o explícito propósito de reformular as responsabilidades e atribuições profissionais do campo da arquitetura e urbanismo para com a cidade, diante da situação que atravessava Montevidéu. Simultaneamente, ao promover um intenso programa de atividades relacionados à questão urbana, é conferida à *Sociedad de Arquitectos del Uruguay* a condição de interlocutora da *Intendencia Municipal de Montevidéu* (Giordano *et al.*, 2014). A maior proximidade destes grupos técnicos à *Intendencia* viabiliza, ainda durante a ditadura, a criação de novos marcos urbanísticos – experimenta-se, no

âmbito institucional, novas modalidades de gestão municipal (Schelotto, 1996) que, de maneira incipiente, promovem certo grau de descentralização política e participação cidadã.

A dissolução do regime militar implica significativas transformações políticas no Uruguai – após o período de suspensão autoritária dos partidos políticos, o tradicional e consolidado arranjo bipartidário do país transforma-se em um esquema tripartite, no qual o *Frente Amplio*, coligação de esquerda colocada na ilegalidade durante a ditadura, emerge como um novo e forte ator político e apresenta-se como alternativa aos partidos tradicionais (Goldfrank, 2011; Moreira, 2000). Nas primeiras eleições municipais democráticas, em 1985, o Partido dos Colorados assume a administração de Montevideu e prova-se incapaz de promover melhorias significativas das condições urbanas, e de oferecer efetivos canais participação cidadã aos cidadãos (ibid., 224). Nas eleições municipais ao final da década de 1980, o *Frente Amplio* assume a administração municipal, simbolizando a vitória, pela primeira vez, de um partido de esquerda para o governo local. Seguindo a anunciada tendência das transformações democráticas nos países da América Latina, o *Frente Amplio* enfatiza em seu projeto político a ampliação da democracia, através da criação de condições que permitissem que os habitantes da cidade se tornassem efetivamente cidadãos (Goldfrank, 2011, p. 42) por meio da descentralização e da promoção da participação cidadã.

Ao assumir a administração local, o *Frente Amplio* inicia prontamente o processo de Descentralização Participativa na cidade de Montevideu. Segundo Gugliano (2007), a proposta consiste na divisão territorial da cidade em conjuntos de bairros – os *Centros Comunales Zonales* – que dispõem de significativa autonomia na elaboração e execução de uma série de políticas públicas, e representam a desconcentração da prestação de serviços a nível local. Com a criação dos centros, a gestão pública integra-se à vida cotidiana da cidade na escala do bairro, através da “operacionalização de canais participativos de diferente corte, fortalece os laços políticos entre os cidadãos e o Estado” (ibid., p. 266). A proposta participativa do *Frente Amplio* é recebida de forma significativamente positiva pela sociedade civil, a qual comparece de maneira massiva às assembleias realizadas em 1990 (ibid., 121). Entretanto, devido à oposição expressa pelos partidos tradicionais uruguaios à implementação da Descentralização Participativa, o governo municipal teve que alterar seu projeto original de programa participativo em 1993 (Goldfrank, 2011, p. 121). A estrutura baseada em assembleias anuais de moradores convocadas pelos *Centros Comunales Zonales* foi substituída pela formação de comissões de representantes (Gugliano, 2007, p. 266), acrescentando níveis de intermediação entre a participação local e o poder público.

Paralelismos e reflexões sobre as experiências de Porto Alegre e Montevidéu

As inovações participativas de gestão em Montevidéu e Porto Alegre são comumente abordadas de forma comparativa, uma vez que inseridas em um mesmo momento político de renovação das práticas democráticas após os períodos ditatoriais e viabilizadas pela eleição de partidos de esquerda em ambos os países. A relevância dada à participação cidadã nas agendas dos partidos de esquerda foi imprescindível para ascensão destes a administrações municipais analisadas e para viabilização de novos experimentos de gestão. Entretanto, como demonstrado na construção histórica individual das experiências, embora tenham sido gestadas em âmbitos culturais e políticos semelhantes, estas são protagonizadas pela atuação de diferentes setores da sociedade civil – ainda que a tradição associativa esteja presente na construção histórica de ambas as cidades. Enquanto em Porto Alegre, a todo momento procura-se legitimar a proposição do Orçamento Participativo enquanto criação da sociedade civil, fortemente organizada em movimentos sociais e associações comunitárias, em Montevidéu constata-se a apropriação de um discurso disciplinar do campo da arquitetura e do urbanismo na operacionalização do novo modelo de gestão, cujas primeiras manifestações dão-se com a implementação, ainda no período ditatorial, de modalidades incipientes de gestão descentralizada e participativa.

Apesar de enfatizar a participação cidadã como primordial, ao afirmar que “a construção da cidade não é tão somente uma responsabilidade de especialistas, mas sim, essencialmente, da comunidade” (Giordano, 2014), percebe-se uma certa conotação técnica à elaboração da proposta da Descentralização Participativa uruguaia. O fato da *Sociedad de Arquitectos del Uruguay* ser concebida como interlocutora direta da municipalidade em termos de política urbana, demonstra o predomínio deste sobre qualquer vontade anunciada da própria sociedade civil em implementar uma descentralização administrativa e suas instâncias de participação. Os esforços, desde o primeiro momento, do Frente Amplio em institucionalizar a descentralização e a participação demonstram que a preocupação maior circulava em torno de uma transformação político-institucional, aproveitando o momento de reforma do Estado no processo de redemocratização. Por outro lado, a nova gestão municipal implementada em Montevidéu, já nos primeiros anos de sua execução, demonstra considerável receptividade pelos cidadãos. Estes passam a perceber melhoras tanto na cidade como a âmbito local, e a isto atribuem o novo governo de Esquerda e a implementação deste novo modelo inovador de participação (Goldfrank, 2011).

O fato da proposta de Orçamento Participativo ter sido elaborada pelas organizações comunitárias – e ter sido viabilizada pelo Partido dos Trabalhadores – implicou uma vontade política do governo em designar maior autonomia ao mecanismo participativo para garantir sua legitimidade como criação da sociedade civil. Da mesma forma, por

A construção de experimentos de gestão participativa no Cone Sul:
uma análise comparada entre Montevidéu e Porto Alegre

ser um canal extra eleitoral, com controle reduzido da municipalidade e de filiações partidárias, e contar com um menor grau de institucionalização, o OP apresentou já nos primeiros anos uma adesão crescente de participantes, fortalecendo a participação cidadã.

As diferentes avaliações das experiências abordadas neste trabalho refletem que, dentro de um mesmo contexto político regional associado a transformações políticas e reformas estatais, suas construções históricas diferem significativamente, e implicam desenvolvimentos igualmente distintos. As diversas articulações entre os atores envolvidos nos processos influíram de forma determinante no desenvolvimento das experiências – o protagonismo associado à sociedade civil, no Orçamento Participativo, e à atuação técnica e institucional, na Descentralização Participativa, conotam diferentes graus de eficiência das gestões participativas

Recobra-se, no estudo da construção destas experiências, de uma maneira metodológica, como avaliar as diferenças em termos de novas possibilidades. O fato de abordar uma história de certa forma recente, põe em xeque as possibilidades que podem ser construídas a partir do entendimento desta história no momento presente. Como menciona Avritzer (2003), no estudo destas inovações democráticas, faz-se necessário delinear quais características são verdadeiramente intrínsecas a cada experimento e quais destas podem ser reavaliadas e reformuladas diante de outros contextos, para um maior aprofundamento da democracia.

Referências

- ALBUQUERQUE, Mario do Carmo Alves de. Participação e controle da sociedade sobre políticas sociais no Cone Sul. (205-258). In: DAGNINO, Evelina. TATAGIBA, Luciana. (Orgs). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo (561-598). In: SANTOS, *Boaventura de Sousa*. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, 2002.
- _____. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander, (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins. O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, Evelina. TATAGIBA, Luciana. (Orgs). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

- FFRENCH-DAVIS, R.; MUÑOZ, O.; PALMA, J.G. As Economias Latino-americanas, 1950-1990. In: BETHELL (Org). *História da América Latina. América Latina após 1930: Economia e Sociedade*. São Paulo: Edusp, p. 129-231, 2009.
- GIORDANO, Fernando; LEAL, Gustavo; MAZZINI, Andrés. *Montevideo y el Grupo de Estudios Urbanos. La reivindicación de la ciudad*. Facultad de Arquitectura – Universidad de la Republica, Uruguai, 2014.
- GOLDFRANK, Benjamin. *Deepening local democracy in Latin America: participation, decentralization, and the left*. Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2011.
- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Processos participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevideu: comparando semelhanças e diferenças (259-274). In: DAGNINO, Evelina. TATAGIBA, Luciana. (Orgs). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- MARQUETTI, A. Experiências de orçamento participativo no Brasil: uma proposta de classificação (77-95). In: DAGNINO, Evelina. TATAGIBA, Luciana. (Orgs). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- NOVAES, André. Consenso de Washington: crise do Estado Desenvolvimentista e seus efeitos sociais – um balanço crítico. In: *Revista Ensaios*, nº 1, v.1, ano 1, 2º semestre de 2008.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva (455-559). In: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, 2002.
- SCHELOTTO, Salvador. La política de preservación en la ciudad de Montevideo. (235-238). In: *Primeros Encuentros del Patrimonio America Latina – Europa*. Monumentos, sitios y documentos históricos. Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, Namur, 1996.

Conurbano e participação popular no século XXI: de São Paulo a Buenos Aires

Guilherme Giuliano Nicolau*
Ivan Augusto Alves Pereira**
Claudia Fabiana Guebel***

Nosso trabalho tem como objetivo estabelecer uma comparação da participação popular em duas grandes cidades da América Latina: São Paulo (2014) e Buenos Aires (2018). Nossas observações têm origem em pesquisa de campo que acompanhou as audiências públicas realizadas para aprovação de seus respectivos códigos urbanísticos na última década.

Cabe-nos descrever a divisão de nossa pesquisa. Partimos por delimitar nosso marco teórico sobre o que entendemos por participação política, a partir de trabalhos recentes que buscam entender o que se convencionou chamar “novíssimos movimentos sociais” que, apesar de ensaiado anteriormente, veio a confirmar-se com mais proeminência a partir dos anos 1990 em contraposição às reformas neoliberais. Em seguida, aplicaremos esse entendimento primeiramente à cidade de São Paulo e em seguida à cidade de Buenos Aires. Entendemos que com o período de redemocratização nos países do Cone Sul, superou-se alguns atrasos normativos referentes à cidadania, mas em condições históricas bastante desfavoráveis.

Teoria e Movimentos Sociais

Desde o surgimento do Estado Democrático de Direito, um novo entendimento de passa a operar entre povo e o poder, através de mecanismos de representação, que estabelecem a relação entre sociedade civil e Estado. É nessa operação entre poder constituído e poder constituinte, que descreveremos a periodização dos movimentos sociais. Richard Day (2006) separa a prática dos movimentos sociais em três momentos.

1) Os Velhos Movimentos Sociais, característico dos movimentos do século XIX até meados do século XX. Ele opera o antagonismo de classes para conquista da hegemonia, ou seja, conquista do Estado, como instrumento coercitivo que garanta a

* Doutorando – DCP-USP. E-mail: ggnicolau@usp.br

** Graduado – Arquitetura Belas Artes-SP. E-mail: vanalves@gmail.com

*** Doutoranda – Facultad de Filosofía y Letras – UBA. E-mail claudiaguebel@yahoo.com

universalização das demandas frente aqueles que não consentem. Ou seja, funciona somente através de formas hierarquizadas (Day, 2006, p. 718), um grupo dominante que alcança a hegemonia na sociedade civil, conquistando o aparato coercitivo do Estado que tem primazia sobre processos consensuais. ‘No hegemony without state power; no state power without hegemony’ (Day, 2006, p. 721).

2) Os Novos Movimentos Sociais, característico dos movimentos sociais dos anos 1960 a 1980. Eles também operam por antagonismo e por disputa por hegemonia, mas é mais difuso por cada movimento demandando algo específico dentro uma miríade de opressões (racismo, machismo, homofobia, colonialismo etc.) que não são reduzidas a classe. As atenções transitaram para as políticas da vida cotidiana e transformação individual (Day, 2006, p.723). Ele é reformista, e demanda e pressiona para que o sistema liberal incorpore demandas específicas, a sua agenda é de protesto e reforma. É nesse momento que se incorporam mecanismos de participação como de audiência pública¹: incorporam-se as demandas da sociedade civil, *mas sem a participação administrativa em sua execução*. A orientação ainda é para o Estado, mas agora limitada aos grupos e suas demandas mais que um grupo dominante com programa universalizante. Essa política do reconhecimento entra em uma razão circular que, ao mesmo tempo que demanda, reconhece o mesmo poder que oprime. Mais,

NSMs moved away from the coercion/ consent politics of Lenin and Gramsci, into a territory of hegemony by what appears as pure consent, i.e. into the territory of liberal reform. Rather than seeking state power, subordinated groups began to focus more on persuading an existing hegemonic formation to alter the operation of certain institutions, or infiltrating those institutions with a different set of values and thereby constructing a counter-hegemony. (Day, 2006, p.727)

3) Os Novíssimos Movimentos Sociais, característico do movimento antiglobalização dos anos 1990, como também dos movimentos que surgiram após a crise de 2008-2013. Eles são difusos como os Novos Movimentos Sociais, mas não buscam o

1. Mecanismos de participação direta eram conhecidos na Inglaterra desde o séc. XVI, apesar de raramente ser utilizado. É conhecido como parte da organização de uma comunidade com o povoamento nos EUA, na Nova Inglaterra, através dos chamados ‘Town Meeting’; havia diversos outros mecanismos expressos de participação política de diferentes qualidades. Porém, a audiência pública em seu formato moderno é conhecida por ter sido utilizada para o caso dos anarquistas de Chicago condenados na década de 1920, Roosevelt. De qualquer forma, passou a ser mais recorrente no pós-guerra, em casos que se tornaram emblemáticos como no período do Mccartismo e da ‘máfia’ italiana em Nova Iorque, mas foi também em grande medida utilizada pelo movimento dos direitos civis nos anos 1960 em diante. Tais mecanismos de participação são ainda mais ampliados a partir da década de 1990, quando também passam a ser incorporados em diversas cidades do mundo, como São Paulo e Nova Déli. Para mais, buscar o trabalho de Williamson & Fung (2004; 2005). Acesso em: <<http://www.fisherwilliamson.com/downloads/FungWilliamsonNCR04.pdf>>; <<https://hewlett.org/wp-content/uploads/2016/08/MappingPublicDeliberation.pdf>>.

reconhecimento ou a hegemonia via Estado; são uma constelação de singularidades ('multidão') que agem em três níveis: resistência, insurreição e poder constituinte. Resumindo, agem pela ação direta para a constituição de 'comunidades por vir' (política prefigurativa), estabelecendo uma negação da hegemonia, ou mesmo uma contra-hegemonia, constituindo um dual-power. Ou seja, constroem comunidades autônomas e em resistência, que operam – internamente como entre as lutas amigas – por outras normas que são a da afinidade, para ensaiar e constituir experiências que passam por fora do poder constituído. Eles buscam menos a irradiação no sistema de Estados e corporações e focam nas possibilidades oferecidas pelo deslocamento e substituição desse sistema (Day, 2006, p. 719).

4) Paolo Gerbaudo (2017) ainda diferencia o movimento anti-globalização dos movimentos que surgiram entre 2011-2016. São semelhantes em essência (ação direta, formas de organização, uso da internet, política prefigurativa), com a exceção que agora são territorializados. É uma resposta ao advento do neoliberalismo e ao desmonte do Estado de Bem-Estar, quando os bens públicos terceirizados passam a ser gerenciado diretamente pelos interesses econômicos via terceirização. O chamado 'populismo assembleário' ou 'comuneiro' surge em resposta a esse processo, como um poder constituinte organizado para trazer novamente as questões de interesse público para a sociedade civil de forma territorializada, agora dentro da estrutura social difusa em voga.

In the positive, "the mask" expresses faith in the democratic power of "autonomous" individuals and self-organising collectives, as seen in a number of movement practices, from the self-management ethos of the '68 occupiers to the self-government of the Zapatistas in Mexico; the use of consensus-based decision-making by anti-globalisation activists in their direct-action movements; and the new practices of online collaboration in the open-source software movement and in hacker collectives [...] The flag evokes something altogether different; strictly speaking flags denote control over an at least partly territorially defined political community. (Gerbaudo, 2017, p.4)

Os novíssimos movimentos sociais clamam por uma democracia que seja de baixo para cima, ocupando praças e transformando-as em ágoras, espaços onde a participação progressivamente constituem um poder dos de baixo (Gerbaudo, 2017 p. 9). "[...] *Anarchists protest camps were seen as self-governed communes prefiguring a world without state and government*" (Gerbaudo, 2017, p.18).

Isso é o que chamam de '*prefigurative politics*', ou seja, espaços políticos e decisórios autônomos que ensaiam tipos de participação direta, que crescem na medida que o sistema representativo entra em crise. Em seu léxico estão decisão por consenso, horizontalidade, anti-autoridade (autonomia) e espaços não-hierárquicos (não-representação). É caracterizado por uma multiplicidade de 'visões de mundo', identidades e opiniões, uma 'multidão' polissêmica, que faz política e difere ou mesmo

se opõe à univocidade da Lei e da Soberania. Os movimentos sociais contemporâneos não reproduzem as organizações tradicionais, e acima de tudo não são sectários. Seguem outra lógica de organização, decisão e ética, prefigurando a sociedade futura.

this is a movement about reinventing democracy. It is not opposed to organization. It is about creating new forms of organization. It is not lacking in ideology. Those new forms of organization are its ideology. It is about creating and enacting horizontal networks instead of top-down structures like states, parties or corporations; networks based on principles of decentralized, non-hierarchical consensus democracy. Ultimately, it aspires to be much more than that, because ultimately it aspires to reinvent daily life as a whole. But unlike many other forms of radicalism, it has first organized itself in the political sphere—mainly because this was a territory that the powers that be (who have shifted all their heavy artillery into the economic) have largely abandoned (Graeber, 2006)

Ou seja, não existe um consenso sobre a divisão de momentos e vertentes dos movimentos sociais. Mas entre todas as concepções diz-se sobre movimentos sociais contemporâneos que optam pela ação direta e por uma política prefigurativa, por vezes um ‘*dual power*’, ou seja, organização e resistência de comunidades autônomas em suas próprias regras vivíveis que são alternativas às políticas institucionais vigentes – ou por vezes intercalada com elas.

Participação popular em São Paulo (2014)

São Paulo é um município com grande crescimento na virada do século XIX para o Século XX.

Em 1874, a cidade de São Paulo tinha uma população de apenas 25.253 habitantes; em 1886, esse número ascendia a 44 033. O Censo de 1900 acusou uma população cinco vezes superior, de 239 820 habitantes, número que dobraria vinte anos depois para 579 033 (Segawa, 2004, p. 15)

Até então, somente o pequeno triângulo central era ocupado. O café, a ferrovia São Paulo Railway e a chegada de imigrantes são considerados os grandes responsáveis por esse crescimento acelerado da cidade (Segawa, 2004) e que tem continuidade nas primeiras décadas. Em 1927 a Light já possuía um plano de construção de metrô para o município, plano esse rejeitado pelo município (Lagonegro, 2004) Posteriormente surge o plano de avenidas de Prestes Maia que acaba ocupando o leito dos rios com avenidas. O rápido crescimento era acompanhado de projetos urbanos modernistas, rodoviaristas. Nos anos de 1940 inicia-se um projeto de expansão urbana, processo facilitado com a troca da matriz ferroviária pela opção rodoviária (Lagonegro, 2004). O processo de constante projetos e obras rodoviárias continua ao longo da ditadura militar, sendo o elevado Costa e Silva (atual João Goulart) símbolo máximo deste processo.

No final dos anos 1970 São Paulo constrói sua primeira linha de metrô, todos os processos até agora citados não contam com participação popular.

Com o fim da ditadura militar, começa uma crescente ascensão dos movimentos populares, e inicia-se um debate sobre a participação popular nas questões urbanas, algo que ganha muita força a partir da eleição de Luiza Erundina para a prefeitura municipal (Silva, 2017).

A gestão contou com inúmeros debates contando com movimentos sociais, principalmente nas pastas de habitação e transporte, obteve como destaque desses debates os mutirões habitacionais. Também existiram importantes debates na questão do transporte coletivo gratuito e a criação de um plano diretor com extensa participação e debates, plano esse que devido a conflitos de interesse nunca foi votado pela câmara dos vereadores (Silva, 2017).

Com a criação do estatuto da cidade normatizam a necessidade de participação popular para as questões urbanas, a gestão de Marta Suplicy cria as subprefeituras, que serviriam para descentralizar a administração pública e facilitar o acesso da população as decisões que envolviam os seus respectivos territórios, porém,

Já no governo da prefeita Marta Suplicy, entre 2001 e 2004, finalmente se torna possível a efetivação da descentralização político-administrativa, através da implantação das Subprefeituras. No entanto, Grin (2015) afirma que o processo serviu para aumentar a política de coalizão e partilha de poder com os vereadores tanto do PT quanto dos demais partidos. Além disso, o processo acabou colocando em segundo plano questões importantes voltadas à democracia participativa e ao controle social, e também gerou grande rejeição entre as Secretarias Municipais que temiam a perda de poder para as Subprefeituras (Luz; Bastos, 2017)

A autora continua com ressalvas,

As Subprefeituras, diferentemente das Administrações Regionais, teriam uma gestão local com maior capacidade de decisão e mais democrática, na medida que seriam apoiadas pelos Conselhos de Representantes eleitos no território de cada uma delas para fiscalizar e controlar as ações, o que não ocorreu naquela gestão. Além disso, ficou definido que era necessário aumentar a quantidade de Subprefeituras, com um limite de 500 mil habitantes, com o intuito de repartir melhor os recursos orçamentários. Dessa forma, 31 Subprefeituras foram definidas, a partir da Lei nº 13.999, de 1º de agosto de 2002, no entanto, sem muito consenso tanto sobre a divisão territorial quanto sobre o modelo de descentralização (Luz; Bastos, 2017)

Do ponto de vista do planejamento urbano a gestão de Marta Suplicy foi importante para a criação e aprovação de um novo plano diretor e uma nova lei de zoneamento, com debates divididos por subprefeituras, cada uma com o seu respectivo plano. Porém, Jorge Wilhelm responsável técnico pelo marco legal da gestão defende posteriormente em entrevista:

Jorge Wilhelm lamenta, porém, que a estrutura jurídica brasileira seja perniciosa ao permitir que uma lei discutida e aprovada pelas câmaras legislativas tenha de ser posteriormente regulamentada pelo Executivo, por meio de decreto. “Se algum prefeito não quer fazer com que uma lei vingue, ele simplesmente deixa de regulamentá-la e a lei vira letra morta”, critica. “Houve mais ou menos 30 artigos do PDE que até hoje não saíram do papel por simples falta de regulamentação da prefeitura (RBA, 06/09/2012)

Posteriormente, a gestão de Gilberto Kassab apresentou uma proposta de projeto urbano para a região do bairro da Luz - projeto Nova Luz- que não contou com participação da população, ainda que seja obrigatório por lei. A repercussão da repressão policial na região para colocar o plano a força chamou atenção para a questão, junto a inúmeros protestos contestando a falta da participação popular na elaboração do projeto, acabaram adiando o começo das obras.

Na gestão Gilberto Kassab uma nova proposta de plano diretor foi apresentada, porém o projeto também foi arquivado a partir de decisão do judiciário:

[...] liminar, concedida em 22 de maio pelo juiz Valentino de Andrade, suspendeu as audiências públicas agendadas em cima da hora pela prefeitura para garantir a aprovação do Plano Diretor. Segundo o promotor de Justiça Marcelo Ferreira de Souza Netto, tais audiências foram marcadas em prazos curtos demais “para a comunidade obter, conhecer, estudar, analisar e refletir as propostas de revisão (Carta Maior, 2007)

Somente na gestão de Fernando Haddad o marco legal urbanístico da cidade teve uma revisão. Partindo do princípio que a legislação então vigente (um plano para cada bairro) criava desconexões no tecido urbano, efeito chamado de “colcha de retalhos”, dividiu a área da cidade em diferentes zonas de acordo com a ocupação e infraestrutura de cada área. Ao mesmo tempo criou eixos com base no transporte coletivo.

Audiências públicas foram realizadas em todas as subprefeituras, mas ao contrário do processo anterior onde o projeto era claramente voltado para as subprefeituras, criando debates sobre questões pontuais de cada subprefeitura, desta vez isso não foi possível, não foram criados planos para cada subprefeitura em que a população podia atuar sugerindo criação de intervenções na escala do bairro, tal como parques, obras viárias pontuais, entre outros casos.

Embora tenha gerado um grande impacto de mídia, presença em audiências, não existiu um processo que de fato encaminhou uma construção em conjunto para o planejamento. Cada subprefeitura recebeu duas audiências, uma primeira de apresentação, e algumas semanas depois, após a população poder encaminhar propostas via internet (entre outros meios) existiu uma audiência de retorno em cada subprefeitura.

Participação popular em Buenos Aires (2018)

Entendemos que após a democratização a Cidade de Buenos Aires (igualmente como em outros espaços da América do Sul) passou por um rearranjo tardio do segundo ciclo de participação (ex: audiências públicas), mas rapidamente avança para o terceiro (gestão compartilhada). É apenas em 1996 que Buenos Aires consolida sua autonomia administrativa, quando determina os mecanismos de ‘participación ciudadana’.

1. Alguns antecedentes históricos

A política argentina como foi definida no século XX – nos governos de Yrigoyen e Perón – é um caso *sui generis*, mesmo entre seus irmãos e vizinhos. É possível que tenha contribuído para isso a sua histórica específica de acumulação primitiva, ou seja, como foi conquistada a propriedade privada junto a sua questão de terras (diferente entre a colonização portuguesa e a espanhola), o elevado desenvolvimento econômico e industrial do período comparado a seus vizinhos mais próximos como o Brasil, a concentração populacional reduzida à província de Buenos Aires (mais especificamente a cidade de Buenos Aires), e por fim, uma população consideravelmente menor que de países vizinhos como o Brasil.

O populismo argentino foi mais orgânico que o caso brasileiro, integrando-se ao do sindicalismo bastante ativo no país, mesmo de forma territorial. Em um período em que a classe trabalhadora (tanto na Argentina, como no Brasil) organizava-se em espaços sociais nas suas comunidades e bairros, com centros culturais, ateneus, grêmios, o peronismo fez sua inserção nos bairros e quarteirões através do que se denominou *Unidades Básicas do Peronismo* – que possibilitaram coletar as necessidades e demandas de cada região, dando resposta ao transferir recursos e bem-estar. Isso também serviu para garantir a sua base eleitoral entre o povo. Começa a configurar-se aqui um personagem conhecido da política argentina que é o ‘*puntero*’²: um mediador, uma liderança local que, articulada com as classes políticas através das organizações políticas orgânicas, faz a ponte entre a necessidade eleitoral de seus políticos aliados e as necessidades de sobrevivência da comunidade que representa. As ditaduras da Argentina fizeram um grande esforço para aniquilar o peronismo e sua organicidade, mas ele manteve-se vivo na sociedade permanecendo vivo na sociedade argentina, voltando de forma oficial e evidente no período de redemocratização, tendo sua maior popularidade com a vertente de centro-esquerda em torno do kirchnerismo.

2. Segundo Auyero (2007, p. 204) outra denominação comum na mídia para os ‘*punteros*’ seria “dirigentes barriales peronistas”.

2. *Uma experiência assemblearia, um resultado comunero*

A Constituição de Buenos Aires surge em 1996. Definiu-se a autonomia da Cidade, o cargo de prefeito eleito, como constituiu os seus mecanismos de participação popular, definiu audiências públicas e iniciativas populares como mecanismos de participação popular.

Como descrevemos, a política argentina já funcionava de maneira distinta e territorial, a través das *Unidades Básicas do Partido Justicialista* (peronistas) e seus *'punteros'* mas de cima para baixo (como o é a política de seu tempo)³, Com a crise social e econômica de 2001, gerou-se um e o vazio político em termos de representação, preenchido e disputado nas ruas pela população que começou a compô os novos movimentos sociais do Século XXI. Uma 'zona cinzenta' opera-se dentro do espaço social em que diferentes forças e maneiras de se fazer política coexistem e disputam entre si, sejam as mais tradicionais ou as mais inovadoras.

Alguns movimentos e organizações que podemos destacar foram, a dos *piqueteros* (o *Movimiento de los Desocupados* sendo o mais atuante no período), as *fábricas recuperadas*, as *Asambleas de Barrio*, também as manifestações conhecidas como *cacerolazos*. Nessa disputa política das pulsões das massas em um período de tensão social, esses espaços foram se adequando conforme a normalidade, e um novo pacto social se estabeleciam com a capacidade de mobilização do kirchnerismo⁴.

Os *cacerolazos* ('bater panela'), ativos entre a classe média urbana para demonstrar insatisfação com a classe política durante o ano de 2001, porque haviam confiscado suas poupanças em dólares, foi mitigado conforme sua vida cotidiana e suas necessidades foram normalizadas e começaram a dar resposta às suas reivindicações. Os *piqueteros*, pertencentes aos setores populares, ficaram conhecidos por fechar vias e usarem táticas de confronto com as forças policiais, sendo duramente reprimidos; algumas dessas organizações fizeram parte de programas de *Cooperativas de Vivienda* (autogestão e autoconstrução de habitat, semelhante ao que conhecemos como mutirões de habitação no Brasil), houveram cisões entre outros que optaram por seguir pela via parlamentar e os que permaneceram nas ruas, e entre a radicalização nas províncias (periferia) e assentamento da cidade. As *fábricas recuperadas*, que estabeleceram estratégias de autogestão entre trabalhadores que tomaram controle de fábricas que foram a falência e abandonada por seus proprietários, foi incorporada a programas de economia solidária e organizadas em federações, participando de programas internacionais – mas também muitas chegaram à exaustão.

3. Também haviam organizações territoriais de outros partidos políticos, como a Unión Cívica Radical.

4. Muitos tomaram-se, também, dependentes do novo ciclo político. Uma vez que Macri foi eleito, suas atividades foram reprimidas e cortaram recursos. A *Organización Barrial Tupac Amaro*, por exemplo, que possuía fábricas têxteis e construiu bairros populares junto a cooperativas de habitação, teve seus programas interrompidos e uma de suas lideranças, Milagro Sala da Província de Jujuy, foi perseguida politicamente e encarcerada, assim como outros líderes dessa organização.

As *Asambleas de Barrio* foi uma experiência única na história argentina, com diversas novidades de mobilização típicas de nossos tempos, e que abrangeu diferentes classes sociais. Diz-se, por exemplo, que mesmo entre a classe média de Palermo não havia capacidade de adquirir bens para alimentar suas famílias, quando passaram a trocar bens e alimentos e praticar a solidariedade, ou em muitos casos tinham que ir a ‘*comedores populares*’ dos quais também estavam ativos nas assembleias. A generalização da crise econômica junto com o vazio político estabelecido pela crise de representação (‘*que se vayan todos*’) exigiu inovação política das bases sociais que estabeleceu o cotidiano nesse período, em uma sociedade que já estava habituada às políticas barriais – antes centralista no organicismo peronista – que fez um exercício de inverter a ordem e trazer as decisões para baixo; sem dúvida, também favoreceu a subjetividade urbanística do planalto *bonaerense* que possui bairros bem definidos, com vida e identidade própria.

As Assembleias lograram algum tipo de autonomia territorial de baixo para cima, mas perderam sua força com o tempo; no entanto, esse acúmulo contribuiu para em 2005 aprovarem duas leis incorporadas à Constituição de Buenos Aires: **1. de Mandato Revogável** (20% do eleitorado para revogar um mandato); **2. Lei de Comunas**⁵. Atentaremos no próximo ponto, como constituiu-se a Lei de Comunas (durante o mandato de Ibarra) e como foi sua participação posterior no processo de aprovação do novo código urbanístico sob a gestão Macri/Larreta.

É necessário observar antes que, como típico da organicidade da política argentina, essas são zonas bastante cinzentas disputadas por diversas posições políticas e estratos sociais ou mesmo ofícios, verticais ou horizontais, a esquerda ou à direita, centrais ou periféricas, radicais ou moderadas. Não, é claro, sem contradições a confrontarem-se. Frequentemente encontram-se-ão os mesmos coletivos e indivíduos circulando entre os mesmos espaços⁶.

3. O Movimento Comunero

Uma vez aprovada a Lei de Comunas em 2005 (Ley 1777), a partir de manifestação espontânea dos bairros e com participação ativa dos vizinhos no processo, o novo governo da cidade comandado por Macri em 2008, não reconhecia as autoridades comunais. Entendem como seu objetivo:

5. É interessante notar que, tanto o mandato revogável e a divisão de comunas em uma cidade, foram ensaiadas na Comuna de Paris em 1871 – obviamente não queremos dizer tratar-se da mesma coisa, o que seria um anacronismo, mas apontamos para ordens que estão no imaginário político e popular já há algum tempo.

6. Ou frequentemente encontraremos cruzamento entre as práticas: na *Asamblea Tupac Amaru*, em Congreso, constituem um espaço de encontro e reunião para questões externas e do bairro, são liderados pelo ativismo de Milagro Sala de Jujuy, um nó que esteve por muito tempo ligado tanto aos *piqueteros* como a sindicatos como a CTA, e obtiveram bastante recursos durante os mandatos dos Kirchners.

La integración de la Ciudad de Buenos Aires en Comunas participativas – objetivo central y único de nuestra lucha – tiene la doble finalidad de crear gobiernos barriales y promover la decisión y control ciudadano de las acciones de gobierno en un espacio local visible, palpable y controlable por quienes los habitamos (Movimiento Comunero, 2019)

O novo governo da cidade, além de dificultar a realização das comunas (as primeiras eleições só foram ordenadas em 2008 e realizadas em 2011), tentou por impor outra administração ligada ao seu gabinete, o que levou os vizinhos dos diferentes bairros a criarem o *Espacio Intercomunal* e criar os *Consejos Comunales* de forma autoconvocada⁷ (como previsto em lei). Pressionando o Legislativo para realizar as eleições desde as bases políticas do *Movimiento Comunero*, foi a primeira grande derrota legislativa de Macri na capital.

Segundo a **Ley 1777/05**, o governo das comunas é constituído por um órgão colegiado de 7 membros, chamado *Junta Comunal*, eleitos pelos cidadãos residentes da *Comuna*. Para ser candidato é necessário ser argentino ou naturalizado, no caso do último, ter exercido cidadania nos últimos 2 anos. Os mandatos têm duração de 4 anos, podendo ser reeleito uma vez. Sua remuneração é correspondente a 60% dos deputados da cidade. A *Junta Comunal* pode convocar Audiências Públicas e Consulta Popular. Cada *Junta Comunal* possui um *Consejo Consultivo Comunal*, com participação de diversos setores da sociedade civil dentro do bairro, incluso os próprios residentes enquanto indivíduos, que autoconvocam reuniões regulares para deliberar em apoio à *Junta Comunal* as ações de seu mandato. Existe ainda o *Consejo de Coordinación Intercomunal*, onde as Juntas se encontram para discutir a cidade de maneira total.

Há, porém, uma forte pressão nas juntas comunais pela inserção macrista que busca ou a centralização ou o congelamento dessa estrutura de participação⁸, que é por outro lado garantida pelo *Movimiento Comunero*.

4. O Novo Código Urbanístico e a participação das comunas

O ano de 2018, em que fizemos campo, foi um momento de uma agressiva investida do governo Macri/Larreta na Cidade de Buenos Aires, enquanto aprovavam um novo código urbanístico e de edificação. Junto com a chamada para grandes eventos como

7. Assim é comum fazer-se chamados em torno das Asambleas e Comunas, diz-se normalmente ‘vecinxs autoconvocadxs’.

8. Um exemplo que observamos em campo: a Ley 3343 para urbanização da Villa 31 não foi feita de forma transparente, adquirindo um caráter de resistência popular da comunidade, que pressionou maior clareza nas audiências públicas que acompanhamos. O macrismo também inseriu-se na Villa 31, tornando-se um espaço de disputa. Há um intuito claro. Dentro da lei, há a previsão de participação popular e decisão a partir da comunidade, mas também prevê que, caso não obtenham consenso, é o governo da cidade que decide: uma vez estabelecido o antagonismo nesse espaço social, não é possível o consenso.

o G20 e os Jogos Olímpicos da Juventude, vendia-se Buenos Aires como uma Cidade Global. Marcou-se por uma por um fortalecimento da segurança pública (com Patrícia Bullrich no Ministério de Segurança) e uma investida contra a ‘marginalidade’, criminalizando a população mais jovem e pobre (*caso Chocobar*), os artistas de rua e a população em situação de rua. Mudanças cosméticas foram estabelecidas na cidade, diversas ordens de reintegração foram cumpridas, inúmeros espaços públicos (como o *CENARD* em Nuñez) foram transferidos sem consulta à população (obrigatório por lei), a cidade foi redesenhada em diferentes polos desconsiderando as populações vulneráveis nos bairros (ex: *Casa Santa Cruz* em Parque Patricios, o novo polo tecnológico).

Houve, também, grande mobilização popular com conquistas legislativas. Em outubro aprovou-se a *Ley 27.453 (Ley de los Barrios Populares)* em que se reconheceu o direito a terra de 930.000 famílias em nível nacional, garantiu o direito a expropriação de terrenos onde estão registrados esses bairros, e congelou os *desalojos* (reintegração forçada) por 4 anos. Avançou-se a construção de moradia popular para a população vulnerável em *Playon de Chacarita*, em Retiro, para a Villa 31. As Comunas e Assembleias se organizaram de forma ativa nas questões urbanas e transformações da cidade.

Durante a votação do Novo Código Urbanístico, assistido por mecanismos digitais com participação de pesquisadores da *Universidad de Buenos Aires* e organizações da sociedade civil (*Observatorio del Derecho a La Ciudad*), sindicatos e movimentos autônomos, os bairros conseguiram se organizar para apresentar cada problema local detalhado e as consequências do código. Fizeram-se frequentes e organizados, com cartazes e protestos durante as audiências, aparecendo a cada audiência referida os moradores do bairro que apresentavam em detalhes os problemas que colocavam o novo código em sua região. Enquanto, por exemplo, em uma audiência sobre o bairro de Agronomia, os vizinhos - a maioria - alertavam para como os ‘espigões’ iriam descaracterizar o bairro (‘nos arredores da faculdade, encontram-se ainda cavalos e espaços verdes’), representantes macristas ligados ao *Instituto di Tella (organismo universitario privado)* apresentavam relatórios tratando de demonstrar com fundamentação técnico-científica a viabilidade de substituir os espaços verdes públicos por tetos verdes no topo dos edifícios privados, com a justificativa que poderiam amenizar os alagamentos.

O ativismo para conter o Novo Código Urbanístico logrou grandes reuniões entre diferentes Comunas e *vecinos*, utilizando-se massivamente das redes sociais para colocar-se em ação e fazer-se conhecer o que implicava as transformações que o código impunha para a cidade e para cada bairro. Isso veio a constituir-se como uma grande assembleia virtual (com encontros físicos regulares) denominada *Asamblea Ciudadana*. Um consenso estabelecido nessas assembleias seria que, pela lei de

comunas, qualquer transformação em um bairro teria que passar por consulta às comunas, algo que não estaria acontecendo, sendo assim os *comuneros* alegavam ser uma manobra ilegal da gestão executiva da cidade.

E quais foram os resultados materiais, além do acúmulo organizacional dos movimentos sociais?

O Novo Código Urbanístico e de Edificação foi aprovado atropelando a participação das Comunas, como as intervenções e recomendações dos vizinhos nas audiências públicas. Nele definiu-se, por exemplo, que os apartamentos poderiam passar de um mínimo de 30 metros quadrados para 18 metros quadrados; sobe consideravelmente a altura permitida pelos edifícios (regularizando ‘torres’ que já haviam sido construídas em bairros como *Villa Pueyrredon*) e exige que sejam nivelados por cima (ou seja, todos os edifícios mais baixos devem se adequar aos mais altos); as exigências de materiais mudaram, e a espessura passou de 25cm para 5cm, permitindo o uso de material não-durável como compensado; permite avançar a frente dos edifícios diminuindo o espaço de circulação; diminui os retiros, espaços verdes e parques.

Conclusão

Apesar de Argentina ter completado o ciclo assembleário bastante antes da chegada de Macri, foi, no entanto, atropelado – sendo um sintoma dos tempos atuais, autocrático aqui e no mundo. A América do Sul dos anos 1990 a hoje costuma estar na vanguarda popular em sua forma política, mas com condições materiais e econômicas adversas (desindustrialização, crise fiscal e neoliberalismo).

O histórico do planejamento urbano no Município de São Paulo, como vimos, tem problemas em continuidade. A falta de uma atividade contínua de participação acaba dificultando a criação do hábito de participar ativamente dos processos e audiências. A falta de diálogo estabelecida recorrentemente pelo Estado também cria uma descrença nos processos participativos. A participação acaba acontecendo apenas quando determinados grupos lutam por alguma pauta específica, e uma vez atingido o objetivo, deixam de participar da rotina dos projetos urbanos do município.

A Argentina, que também passou por uma ditadura com caráter de supressão de participação popular, possui um histórico de organização popular a partir do Peronismo, que é mais presente no cotidiano da população, mas que também são ignorados diante da conjuntura política atual.

Para ambos os casos, parece-nos que o governo utiliza a seu favor o resguardo de “participação popular” para legitimar determinadas ações que vão de encontro ao seus interesses já que é obrigatório por lei, mas não levam em conta as audiências quando elas se mostram um grande impeditivo para a aprovação de seus projetos.

Referências

- AELO, Oscar. El Partido Peronista argentino: diseños organizativos y prácticas políticas (1947-1955). In: *Topoi* (Rio J.) [online]. v. 17, nº 33 [cited 2018-11-14], pp. 602-625, 2016
- AUYERO, J. *La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2007
- CORREA, Rubén; QUINTANA, Sergio. Crisis y transición en la organización del partido Peronista Salteño: Del comité a las unidades básicas (1949-1952). In: *Rev. Esc. Hist.* [online]. nº 4 [citado 2018-11-14], pp. 217-240, 2005.
- DAY, Richard F. Day. *From hegemony to affinity*, Cultural Studies, 18:5, 716-748, 2004.
- FERNANDEZ, A. *Política y subjetividad: asambleas barriales y fábricas recuperadas*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2008
- GERBAUDO, P.. *The Mask and the Flag*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- GRAEBER, David. *The new anarchists*. New Left Review (13). pp. 61-73, 2002.
- GUEBEL, Claudia Fabiana. *Estrategias interdisciplinarias y participativas de comunicación y divulgación de las problemáticas que involucran marginaciones sociales*. Buenos Aires: Eudeba, 2017.
- LAGONEGRO, Marco Aurélio. Metrôpole sem metrô: transporte público, rodoviarismo e populismo em São Paulo (1955-1965). *Tese de Doutorado* - Universidade de São Paulo. AUH-FAU. São Paulo, 2004.
- LIMA E SILVA, Milena. A Gestão de Luiza Erundina (1989-1992): Participação Popular na Política de Transporte. 2017. 208p. *Dissertação* (Mestrado) - Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo. São Carlos, 2017.
- LUZ, Ana Paula Ferreira; BASTOS, Valéria Pereira. A gestão participativa na cidade de São Paulo: formulação da política urbana local. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesseoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.3/ST%2010.3-01.pdf. Acesso em: 01 de Junho de 2019.
- MOVIMIENTO COMUNERO. Quien Somos. Disponível em: <http://www.movimientocomunero.com.ar/quienes2.htm>. Acesso em: 1 de Junho de 2019
- QUIROGA, Nicolás. *Las Unidades Básicas Durante el Primer Peronismo*. Cuatro Notas Sobre el Partido Peronista a Nivel Local. Buenos Aires: Mundo Nuevo, 2008.
- RBA. SP: Plano Diretor teve participação social, mas esbarrou na falta de vontade política. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidades/2012/09/plano->

diretor-teve-participacao-social-mas-nao-foi-totalmente-implementado-por-falta-de-vontade-politica/. Acesso em: 1 de Junho de 2019

SANCHEZ, Sandra Inés. Propuestas para el dictamen y el proyecto de re-urbanización del Barrio Carlos Mugica, Observatorio del Derecho a la Ciudad. Disponível em: http://observatoriociudad.org/panel/biblioteca/21_36_122018%20-%2006%20-%20PROPUESTAS%20para%20el%20Dictamen%20ReUrbanizaci%C3%B2n%20Barrio%20Carlos%20Mugica%20-%20MPLD%20y%20ODC.pdf. Destinatarios: MP-LaDignidad y Observatorio del Derecho a la Ciudad. Acesso em Agosto de 2018.

SANCHEZ, Sandra Inés; BALDIVIEZO, Jonatan Emanuel; ALDAO, Martin. Legalidades y trampas en los procesos de transformación de las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: los casos de Playón de Chacarita y Barrio Carlos Mugica (ex Villa 31 y31 bis) en contexto. Disponível em: <http://observatoriociudad.org/?s=noticia&n=219>. Acesso em: Agosto de 2018.

SEGAWA, Hugo. *Prelúdio da Metrópole*. 2ª ed. São Paulo: Ateliê Editora, 2004

VILLAÇA, Flávio. As Ilusões do Plano Diretor. Disponível em: <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>. Acesso em: 1 de Junho de 2019.

WILLIAMSON, Abigail; FUNG, Archon. Mapping Public Deliberation. Disponível em: <https://hewlett.org/wp-content/uploads/2016/08/MappingPublicDeliberation.pdf>. Acesso em: Agosto de 2018.

_____. Public Deliberation: Where We Are and Where We Can Go?. Disponível em: <http://www.fisherwilliamson.com/downloads/FungWilliamsonNCR04.pdf>. Acesso em: Agosto de 2018.

Habitação e autogestão na América Latina

Guilherme da Costa Meyer*

Introdução

O objetivo desse texto é identificar o lugar conflituoso da habitação na cidade, ou seja, como ela é fundamental tanto para a reprodução da força de trabalho (condição essencial à reprodução da vida), como para a acumulação do capital (mercadoria de alto valor). Além disso, a partir de uma reflexão sobre o papel da produção do espaço na reprodução atual do capital (no contexto de hegemonia do capital financeiro), pretende-se identificar o papel do Estado na produção de habitação de interesse social no Brasil e como as lutas sociais perpassam a sua institucionalidade e são, conseqüentemente, neutralizadas (em função dos interesses de classe presentes na ação estatal). O foco específico serão as experiências de alguns movimentos sociais latino-americanos que propõem a autogestão das moradias, visando identificar os limites e contradições presentes no campo da autogestão habitacional, mas também apontar os movimentos, em si, como um momento pedagógico para a sociedade e como possíveis lugares de constituição das mulheres e homens como sujeitos históricos. Para iluminar a reflexão sobre as possibilidades de construção de outra sociedade e cidade também resgataremos, brevemente, o debate em torno das categorias de justiça espacial e direito à cidade.

Inicialmente, cabe afirmar que o espaço é aqui compreendido como produção social e histórica, ou seja, como materialização das relações sociais de uma determinada sociedade em um determinado período histórico (o seu conteúdo diz respeito ao modo como a sociedade, concretamente, se reproduz). Atualmente, a reflexão sobre o espaço urbano permite compreender as transformações no processo produtivo (que ocorrem em escala mundial), no qual o espaço ganha importância como ativo econômico (e a desigualdade socioespacial se intensifica). Nesse contexto de transformações, o espaço da metrópole é, principalmente, um espaço de conflitos entre diferentes grupos sociais, pois a transformação do espaço em mercadoria conflita com as necessidades de concretização da vida urbana. Assim, o espaço como valor de uso, confronta-se com aquele do valor de troca. Na essência do acesso à metrópole como uso encontra-se a mediação da propriedade privada. O processo de produção da metrópole capitalista torna-a mercadoria que, fragmentada pela existência da

* Gestor Ambiental (EACH/USP) e mestrando do Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política (EACH/USP). E-mail: guicmeyer@usp.br

propriedade privada da terra, é comercializada em fragmentos no mercado imobiliário.

Em contrapartida, os movimentos sociais atuam contra a dominação do Estado e a produção da cidade como mercadoria, lutando por elementos concretos da vida cotidiana na cidade, ainda que com um discurso difuso em relação ao setor imobiliário (por lidarem, concomitantemente, com estratégias concretas e com questões utópicas). Assim, pensar a produção do espaço implica, necessariamente, pensar as relações contraditórias entre os diversos grupos e o seu amplo quadro de interesses conflitantes.

A produção social do espaço urbano: conflitos e interesses

Evidenciando os conteúdos da urbanização contemporânea na direção apontada por David Harvey e Henri Lefebvre, Carlos (2009) destaca que as condições de reprodução da sociedade se esclarecem, atualmente, na necessária produção de um espaço mundializado para a realização do capitalismo (tendo em vista a necessidade de superar os momentos de crise da acumulação), revelando um novo papel para o espaço, ou seja, indica que o espaço não é mais somente condição e meio do processo de produção econômica, mas, aliado a esse processo, o próprio espaço é o elemento da reprodução devido à mudança do papel do solo urbano na economia.

Os responsáveis pelo planejamento (urbano, regional e nacional) e a administração local, coincidem em reinterpretar e propor a inclusão das cidades latino-americanas a nível mundial, como se essa meta pudesse ser atingida em benefício da maioria da população. Na América Latina, a industrialização baseada na superexploração dos trabalhadores urbanos foi contraditória, pois, de um lado, se desenvolvia por uma urbanização sem urbanismo (das periferias da cidade, explorando o trabalho familiar para a construção da casa própria do trabalhador no entorno da aglomeração) e, por outro, gerava as formas de construção avançadas no centro da aglomeração (universalizando formas capitalistas de produção do espaço que combinavam técnicas intensivas e extensivas de construção imobiliária, associadas às vantagens da utilização rentista da propriedade da terra na valorização do imóvel) (Pereira, 2011).

Atualmente, segundo Pereira (2011), são preteridos os interesses fordistas tradicionais pela produção estatal de equipamentos e meios coletivos como condição para a reprodução do capital industrial, ou seja, a provisão das condições gerais, atualmente, se baseia nas necessidades da comercialização e logística financeira (alterando a cultura urbanística ao não priorizar o atendimento das condições de reprodução da força de trabalho, ou seja, mesmo aquele atendimento que ocorria por uma precária urbanização). Segundo o autor, nesta reestruturação socioespacial, as estratégias de crescimento da cidade passam a basear-se em um novo cenário de alianças entre o setor financeiro e o imobiliário, configurando novos laços entre a valorização e a propriedade da terra (onde combinam-se distintos processos espoliativos).

Começou a predominar neste setor, com o avanço da reestruturação imobiliária, menos o objetivo de refúgio e mais as potencialidades rentistas de captação do valor, conjugando as formas de espoliação financeira e imobiliária para garantir sobrevida ao próprio capital (pois representa um campo de investimentos com alta rentabilidade). Segundo Pereira (2011), visando a potencialização da realização de valor do capital no setor imobiliário procurou-se estratégias como: acelerar a velocidade do tempo de comercialização, aumentar recorrendo ao marketing os preços de mercado, conjugar capitais de empréstimo para impulsionar negócios e realizar preços “especulativos” no mercado imobiliário; contudo, estas estratégias nem sempre foram suficientes e acabaram culminando em crises ainda maiores (a produção do espaço não resolve a crise, apenas a desloca). Assim, foi financiada e construída uma oposição entre a cidade tradicional (definida como aquela com centro histórico e periferia para uso habitacional com espaços bem delimitados) e a cidade emergente com diversas centralidades e periferias associadas em um território enorme e indefinido (Pereira, 2011).

Rufino e Pereira (2011) observam que a produção imobiliária de mercado apropriou-se e revigora um padrão histórico de segregação para reduzir custos e obter uma maior rentabilidade por meio da intensificação de uso em terrenos mais baratos, tendo um papel crucial na organização socioespacial da metrópole. Além disso, segundo os autores, atua, simultaneamente e de maneira contraditória, na mudança do ideário de periferia: por um lado, promove a valorização de bairros e áreas antes desvalorizadas (ressignificação) utilizando-se do marketing imobiliário, mas, por outro, desenvolve condomínios fechados verticalizados – nos quais explora a padronização e a redução das áreas privativas em favor de generosas áreas livres com equipamentos de lazer (de um modo geral, a produção imobiliária privilegia a multiplicação de serviços e cenários nos edifícios, mas desprivilegia uma produção arquitetônica diferenciada, apoiando-se, geralmente, na padronização e na larga escala) – que não possuem relações com sua localização e transformam esses espaços, frequentemente, em um novo fragmento urbano.

Segundo Rufino e Pereira (2011) o setor imobiliário possui, além dos paradoxos comuns à própria produção industrial capitalista (o conflito capital e trabalho), algumas contradições singulares: a necessidade de terra (e sua natureza de obstáculo à reprodução ampliada); o grande período de produção (que requer a condição do pré-financiamento para uma rotação mais acelerada do investimento industrial e a obtenção de uma rentabilidade normal do capital) e o longo período de circulação (que envolve a necessidade de um financiamento de longo prazo entre a etapa de início de utilização do produto e sua amortização financeira completa). Os autores argumentam que, a superação destas barreiras, está relacionada à progressão das relações capitalistas no setor, que confluem para o surgimento do destacado agente de gestão e produção imobiliária: o promotor imobiliário (este coordena os movimentos dos capitais

interessados no investimento imobiliário, possibilitando o aceleração da circulação e a obtenção de uma rotatividade maior nos ciclos de produção).

Esta mudança no setor imobiliário, segundo Rufino e Pereira (2011), facilitará a progressão dos capitais financeiros que procuram ganhar com a valorização dos imóveis, assim como garantem, em grande medida, a superação do obstáculo imposto pela propriedade fundiária, rivalizando assim com os proprietários de terra os ganhos da renda. A associação do capital financeiro com o setor imobiliário exige, argumentam os autores, ainda que indiretamente, o aumento da mais-valia a ser obtida no setor, ou seja, a garantia da produção do espaço como local primordial de reprodução ampliada do capital. Nesse sentido, novas estratégias serão criadas no âmbito deste setor almejando preços de monopólio, que possibilitarão novas categorias de renda a serem obtidas pelos capitais implicados na produção imobiliária, assim como a transformação dos custos de produção. Por exemplo, como abordado anteriormente, o ideário de marketing é utilizado pelo setor, passando a direcionar as estratégias de produção.

Habitação: autoconstrução e autogestão

O padrão histórico de moradia no Brasil sempre foi o da autoconstrução em loteamentos precários nas periferias ou as ocupações de terrenos públicos e privados vazios, as favelas. Durante o período de transição democrática (décadas de 1980 e 1990), cresceram de forma significativa o número e a proporção de moradores em favelas nas principais cidades brasileiras. Por exemplo, a proporção da população favelada na cidade de São Paulo era pouco relevante até a década de 1980. A prefeitura de São Paulo realizou um levantamento em 1973 que indicava cerca de 70 mil habitantes (1% da população do município à época). Contudo, para o ano de 1991, estimativas baseadas no Censo indicaram uma população favelada de 900 mil habitantes (9% da população total). Em 2000, o número de habitantes em favelas corresponderia a 1,2 milhão (11% da população municipal). A proporção manteve-se praticamente a mesma em 2010 (11% da população total). Além do adensamento das favelas, nos últimos anos houve um crescimento acentuado, em várias cidades brasileiras, de ocupações organizadas de terrenos e edifícios vazios (tanto em terrenos periféricos como em edifícios vazios em áreas centrais), evidenciando a crise habitacional e tornando corriqueiras cenas de reintegração de posse (ordenadas pelo Poder Judiciário e executadas pela Polícia Militar, muitas vezes com uso da violência) (Rolnik, 2015).

Nos países capitalistas periféricos, uma proporção da população urbana, tem que buscar acesso à moradia com seus próprios e precários recursos, pois é excluída do direito à cidade e do mercado formal capitalista. Nesse sentido, Maricato (2014, 2015) discute como essa população constrói suas habitações: sem o apoio de conhecimento técnico, sem o financiamento formal e sem o respeito à legislação fundiária, urbanística e edilícia. A autora ressalta que esta prática de autoconstrução foi central para o

rebaixamento do custo da força de trabalho nacional (contribuindo para a acumulação capitalista durante o período da industrialização, particularmente, de 1940 a 1980), pois o custo da moradia não estava incluído no salário (e continua como um aspecto central na globalização neoliberal, pois os trabalhadores, apesar de incluídos no sistema produtivo capitalista, estão excluídos do mercado residencial privado, que tem alcance restrito, além de socialmente excludente e especulativo). As alternativas de habitação demandadas pela população, que incluem serviços urbanos e infraestrutura, não estão disponíveis no mercado e nas políticas públicas. Para a moradia de grande parte da população “sobram” as áreas ambientalmente frágeis, pois não interessam ao mercado legal, acarretando um conjunto de sérias consequências socioambientais (assim como a urbanização dispersa, decorrente da expulsão da população pobre para a periferia): enchentes, banalização de mortes por desmoronamentos, poluição de recursos hídricos e mananciais.

Segundo Carlos (2009), a parcela mais miserável da população vai se localizar exatamente nos lugares onde a propriedade privada da terra não vigora, ocupando áreas do Estado (portanto, áreas públicas, várias delas localizadas em áreas de proteção de mananciais, produzindo o que alguns pesquisadores denominam “cidade informal”, “cidade ilegal” etc.). Partindo da perspectiva da ação do governo (por sua intervenção direta ou pelas políticas urbanas), observa-se que o orçamento público é, prioritariamente, direcionado para os espaços capazes de garantir a reprodução do capital de modo a fortalecer o papel econômico da metrópole de São Paulo na rede global das cidades. Assim, deixa de beneficiar a população mais pobre que vai ocupar essas áreas que, em princípio, não poderiam ser ocupadas, pois constituem, dentre outras questões, o lugar do abastecimento de água da cidade. Essa população que vive em condições degradantes (seja no que se refere à habitação, quanto à concretização das necessidades básicas da vida), é duplamente penalizada no processo, pois tem uma participação limitada à riqueza socialmente produzida e é estigmatizada como sem consciência ambiental devido à ocupação dessas áreas.

As únicas opções à autoconstrução para a população pobre foram os conjuntos habitacionais financiados pelo Estado e construídos pela iniciativa privada, dentro de um regime de gestão tradicional imposto pelas empreiteiras, onde predominava a precariedade das condições de trabalho. Assim como a prática da autoconstrução, estes conjuntos também foram construídos na periferia das cidades, com acesso precário a infraestrutura urbana e de serviços públicos. Em contraposição a este modelo (estatista dos anos 1960 e 1970 e ao novo modelo de oferta privada e subsidiada à demanda nos anos 1990 e 2000), destacam-se as iniciativas de produção habitacional autogestionária dos movimentos sociais urbanos em vários países da América Latina (USINA, 2012). Dentre estas iniciativas, a experiência uruguaia da FUCVAM (Federação Uruguaia de Cooperativas de Habitação por Ajuda Mútua) tem um papel

histórico central por influenciar a luta por moradia e autogestão em outros países, assim como possibilitar que o cooperativismo se tornasse uma das principais formas de produção habitacional no Uruguai. A experiência da FUCVAM foi fundamental para a luta por habitação no Brasil, especialmente, para os mutirões autogeridos realizados na cidade de São Paulo nas décadas de 1980 e 1990 (Bonduki, 1992; USINA, 2012).

Por exemplo, segundo Tatagiba e Teixeira (2016), no primeiro ano da gestão de Luiza Erundina (PT) na prefeitura da cidade de São Paulo, de 1989-1992, foi elaborado o FUNAPS Comunitário (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal), um programa habitacional para a população de baixa renda que foi uma grande inovação, pois, pela primeira vez, o mutirão autogestionário convertia-se de fato em programa habitacional e os movimentos sociais eram reconhecidos como atores no processo de implementação da política (o que havia anteriormente eram apenas os mutirões ou a autoconstrução, sem que os recursos fossem geridos pelos movimentos, ou seja, antes os futuros moradores eram apenas mão-de-obra). As autoras observam que este programa era baseado no financiamento público, gestão dos recursos pelas organizações populares e responsabilidade da obra pelas assessorias técnicas. Segundo Ferreira (2012), a experiência emblemática do FUNAPS viabilizou 93 convênios com grupos organizados de famílias em associações comunitárias para a construção de 12.000 unidades habitacionais por mutirão e autogestão, ampliando e potencializando a organização autogestionária dos movimentos de moradia na cidade.

A autogestão na habitação não pode ser confundida com a autoconstrução, prática que dominou as periferias das grandes cidades latino-americanas e que representa uma das formas mais precárias de habitação da classe trabalhadora (consumindo seu tempo de lazer e prejudicando outros gastos básicos, como alimentação, saúde e educação). Além disso, geralmente, a autoconstrução, não gera a organização de coletividades e pressupõe outras formas de precariedades como o acesso irregular a terra. Em contraposição, a luta pela produção e gestão autogestionária da habitação, nos diversos países latino-americanos, ocorre como um movimento pela reforma urbana, acesso aos fundos públicos, assistência técnica, projeto e planejamento da obra, qualidade urbana e fortalecimento político comunitário, constituindo-se como experimentação prática de outra forma de produção da vida social (USINA, 2012).

A partir da Constituição Federal de 1988, surgiram inovações como o direito à moradia e a regulamentação da função social da propriedade e da cidade. Este arcabouço legal confronta-se com o projeto neoliberal de desregulação do mercado provocando uma nova contradição urbana. O conflito e as contradições no âmbito das políticas urbanas ampliam-se a partir de 2003, devido à crescente alocação de recursos públicos federais para formas associativas de produção habitacional, assim como, dialeticamente, a crescente absorção dessas experiências coletivas pela racionalidade hegemônica da

valorização imobiliária (Lago, 2015). Isto significa que a conquista de recursos públicos pelos movimentos sociais para a produção autogestionária da moradia, não está sendo acompanhada por uma significativa alteração na correlação de forças que define as regras de distribuição desses recursos. Por exemplo, pode-se citar a inoperância dos governos locais quanto às políticas regulatórias de uso e ocupação do solo, principal recurso para a democratização do acesso à terra urbanizada e como o controle da especulação fundiária.

Tatagiba e Teixeira (2016) ao estudarem a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) perceberam que muitos programas foram exitosos por não mexer em um conflito central: a propriedade privada da terra, ou seja, não afetaram os interesses do mercado da construção civil e do setor imobiliário. Nesse sentido, as autoras ressaltam que, apesar das demandas, do ponto de vista ideológico, serem potencialmente disruptivas (propriedade da terra para os mais pobres; empreendimento subsidiado pelo Estado e não por meio de empréstimo no mercado financeiro; construção autogestionária; e a propriedade coletiva, que ainda não foi conquistada, mas segue como demanda), os programas de habitação autogestionários se tornaram uma política pública residual e de pouca visibilidade.

Segundo Rolnik (2015), o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) que, inicialmente, foi elaborado como pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas (quando estourou a crise hipotecária e financeira nos Estados Unidos), transformou-se na política habitacional do país (baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário). A autora observa que, conseqüentemente, abortou-se a incipiente construção de uma política habitacional diversificada, que respeitasse as especificidades locais e estivesse sob controle social, aposta dos movimentos sociais de moradia e reforma urbana no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT). O MCMV que, por um lado, foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos, mobilizados para subsidiar a aquisição da propriedade por compradores de baixa e média renda. Este arranjo financeiro ambíguo implica a transferência de riscos para as instituições públicas e mantém os lucros (geralmente aumentados por subsídios indiretos) com atores privados, reiterando os padrões históricos de apropriação de fundos públicos.

Radiografia dos programas de autogestão habitacional

As experiências de produção habitacional por autogestão coletiva ganharam um impulso na última década em todo o país, com a implantação de três programas federais voltados para o financiamento desta forma de produção: Programa Crédito Solidário (2004), Ação de Produção Social (2008) e o MCMV – Entidades (2009)

(Ferreira, 2012; Lago, 2015). A criação de alguns programas de habitação de interesse social voltados à autogestão, respondendo a uma demanda construída desde a década de 1990 (a partir de experiências pioneiras realizadas em várias capitais do país), foi possível devido à articulação entre movimentos de moradia e organizações do campo da reforma urbana (organizados em rede e atuando em diferentes instâncias). Nenhum dos programas pode ser considerado como ação prioritária do Estado, mas como respostas tímidas às reivindicações dos movimentos nacionais de moradia. Os recursos federais alocados desde 2005 para a produção autogestionária financiaram 3% do total dos contratos para a compra da casa própria, evidenciando a força política das grandes empresas construtoras na disputa pelos fundos públicos (porém, esses 3% impulsionaram a produção associativa, tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais, de cerca de 60 mil unidades habitacionais) (Lago, 2015).

Segundo Lago (2015), três formas associativas de gestão e produção dos empreendimentos merecem destaque, dentro de um conjunto de práticas que apresenta muitas diferenças e contradições (entre as regiões e organizações sociais gestoras) e cuja produção é para o autoconsumo (as cooperativas são formadas por famílias sem moradia própria, com renda máxima de três salários mínimos). A primeira forma, segundo a autora, está mais próxima do modelo praticado no Uruguai (tendo a FUCVAM como paradigma), no qual os participantes da cooperativa protagonizam todas as etapas de idealização e gestão da produção, assim como parte da execução das obras (que é complementada pela contratação muitas vezes informal de mão de obra externa à organização social). Apesar dos cooperados também serem os protagonistas nas etapas de idealização e gestão, na segunda forma de produção parte ou a totalidade das obras são realizadas por uma empresa contratada, geralmente, de médio ou pequeno porte. Esta prática é controversa e gera debates, pois há casos nos quais as empresas construtoras têm elevada autonomia na execução das obras, evidenciando um processo de terceirização das funções da cooperativa, ou seja, os empreendimentos “autogestionários” idealizados por cooperativas habitacionais acabam transformando-se em um nicho de mercado para o capital imobiliário. Por fim, na terceira forma de produção, lideranças comunitárias protagonizam a idealização e gestão do projeto, reduzindo os cooperados a uma adesão meramente formal à cooperativa. Nesse sentido, reproduz-se uma histórica prática assistencialista e distante do caráter coletivo das decisões quanto à elaboração e realização do projeto. Nesse caso, as obras são terceirizadas para empresas construtoras ou executadas por trabalhadores autônomos contratados precariamente.

Em relação à modalidade “Entidades” do MCMV, Santo Amore (2016) observa que, embora haja a previsão de participação dos futuros moradores por meio das associações que os representam, há limites máximos de custo da unidade (terra, infraestrutura e construção compõem um mesmo pacote) que variam apenas de acordo

com uma classificação genérica do município onde o empreendimento será construído, sem qualquer distinção, por exemplo, para diferentes localizações intraurbanas (com esses recursos deve-se atender a critérios mínimos definidos nacionalmente). Nesse sentido, segundo o autor, combinam-se de maneira perversa terreno distante e barato com a produção padronizada e em escala. O autor ressalta que o projeto, também incluído neste pacote, perde seu papel de responder às especificidades e articular as necessidades e desejos do usuário, recursos financeiros, processos construtivos, condições do terreno e do entorno, ou seja, são raros os casos em que a organização social conta com apoio técnico qualificado e autonomia para tomar decisões que não estejam relacionadas somente à produção (ou seja, minimizar as decisões e eliminar imprevisibilidades da obra, aumentar a produtividade e explorar ao limite da força de trabalho). A estrutura dos programas prende associações e suas equipes de assistência técnica a soluções pré-determinadas.

As reivindicações e estratégias dos movimentos nacionais de moradia foram sendo reelaboradas de acordo com o percurso de conquistas e derrotas acumuladas. Lago (2015) observa que, nesse processo, marcado por conflitos de projetos e por contradições na experiência prática, duas reivindicações evidenciam princípios contra hegemônicos. O primeiro é o “direito ao centro” como formulação estratégica, pois ocupar imóveis vazios e introduzir o conflito no centro das cidades significa enfraquecer o domínio territorial das classes dominantes, reafirmando o direito ao uso dos imóveis subutilizados (a cidade dispersa, marcada pela segregação dos trabalhadores em espaços homogêneos, é entendida como a negação da própria cidade, ou seja, os imóveis ocupados e reformados por movimentos sociais com recursos públicos autogeridos pelos próprios ocupantes representam uma ação importante na luta por outro modelo de cidade). Estas lutas pelo direito à moradia nos centros das cidades têm a capacidade de dar maior visibilidade pública à natureza do conflito urbano: o direito de propriedade e, como consequência, o direito à especulação imobiliária. Contudo, paradoxalmente, a submissão ao princípio da propriedade privada e a possibilidade de lucro com a venda do imóvel enfraquece os pactos coletivos entre os moradores em torno do uso do imóvel apropriado. A segunda reivindicação refere-se ao direito dos trabalhadores à produção autogestionária de suas moradias, baseados em uma orientação produtiva pautada pelas necessidades dos usuários e aberta à possibilidade de construção coletiva de parâmetros de bem-estar distanciados da racionalidade capitalista. Nesse sentido, a autora observa que é colocado em questão o padrão de habitação popular moralmente aceito no país, assim como a abrangência da noção de “habitação”, ampliando-a para um conjunto de práticas cotidianas e coletivas que vão além dos atos elementares de reprodução da vida.

Justiça espacial e direito à cidade

A desigualdade socioespacial é consequência do processo de reprodução capitalista que cria, articula e reproduz espaços com desenvolvimento desigual. Assim, a continuidade, a reprodução e ampliação das desigualdades socioespaciais são fundamentais ao sistema capitalista. Alves (2017) questiona se a luta pela justiça espacial seria uma estratégia para a luta pelo direito à cidade, pois, segundo a autora há a predominância nos debates teóricos, de direcionar as reflexões em torno da justiça espacial e não mais de um projeto utópico do direito à cidade.

Segundo Alves (2007) é necessário que existam lutas por políticas públicas redistributivas que satisfaçam, minimamente, as necessidades atuais mais básicas da população de menor renda. Contudo, segundo a autora, é neste ponto que podemos estabelecer uma diferença entre a ideia de direito à cidade e a noção de justiça espacial, pois o direito à cidade teria como horizonte (enquanto um projeto de mudança social) lutar para além das necessidades essenciais básicas, ou seja, pela apropriação de tudo que é socialmente produzido e a superação das condições que fundamentam as desigualdades.

Nesse sentido, Alves (2017) aponta que, a luta que poderia ser pelo direito à cidade, contraditoriamente, transforma-se em luta pela justiça espacial, visto que um dos fundamentos da reprodução capitalista, a propriedade privada do solo urbano, não é questionada. Assim, segundo a autora, o horizonte de possibilidade para a realização do direito à moradia fica restrito ao acesso à propriedade privada do solo, fenômeno em curso desde os anos 1950, quando a Lei do Inquilinato foi promulgada como estratégia das classes dominantes visando à reprodução do capital. A autora ressalta que esta lei intensificou, entre os anos 1960 e 1990, na cidade e região metropolitana de São Paulo, a expansão urbana a partir da incorporação de áreas não urbanizadas ao mercado imobiliário, contribuindo para o crescimento da periferia habitada em condições precárias por parcela significativa da população (sem acesso aos direitos básicos, especialmente, o direito à moradia). Esta estratégia continua se reproduzindo na periferia (tida permanentemente como condição provisória e, concomitantemente, como única alternativa de reprodução concreta da vida cotidiana).

Considerações finais

Os programas habitacionais para a produção associativa impulsionam não somente a construção coletiva de novos parâmetros de bem estar, mas também a reprodução dos parâmetros criados pela lógica mercantil, pois apesar da instituição da propriedade coletiva da terra compor a pauta de reivindicações dos movimentos de moradia, esta não entrou na agenda de negociações com o Estado e todos os programas habitacionais implantados até o momento não pressupõem o controle ou a superação da especulação

imobiliária (inversamente, financiam os movimentos sociais para a compra do terreno e seu posterior desmembramento em lotes individuais).

A produção autogestionária das cidades pode ser compreendida como um processo permanente alimentado pelas experiências cotidianas de associativismo urbano (Lago, 2015). Dependendo dos processos sociais envolvidos, a habitação tem a capacidade ambígua de apaziguar ou amplificar as lutas sociais. Há um apaziguamento quando a conquista da moradia é vista como o fim de uma luta, terminando na formação de novos pequenos proprietários, ainda que estes passem a morar em bairros periféricos e precários quanto à infraestrutura de serviços públicos. Por outro lado, as experiências latino-americanas que propõem a autogestão das moradias exemplificam o potencial de amplificação das lutas sociais (quando a moradia é vista como meio), como o instituto da propriedade coletiva nas iniciativas da FUCVAM (que subvertem o significado mercadológico da habitação, fazendo com que o valor de uso se sobreponha ao valor de troca) (USINA, 2012).

Nesse sentido, segundo Streck (2010), os movimentos sociais caracterizam-se por introduzir o conflito como um elemento pedagógico para a sociedade. Segundo o autor, embora haja uma forte tendência à criminalização dos movimentos sociais nos meios de comunicação hegemônicos (classificando os participantes como perturbadores da ordem e, portanto, sujeitos à repressão policial), os próprios movimentos também criam estratégias pedagógicas para disseminar na opinião pública um reconhecimento de justiça na causa de suas mobilizações e lutas sociais.

Por fim, há possibilidades emancipatórias de luta pelo direito à cidade nos termos de um projeto utópico de transformação social? Acreditamos que sim. Contudo, o processo exige a compreensão dos fundamentos da reprodução do capital no cotidiano a fim de que a luta pela justiça espacial (fundamental, mas não suficiente) possa tornar-se uma luta mais ampla sobre a elaboração de um projeto para a construção do “direito à cidade”, questionando um dos fundamentos da desigualdade socioespacial: a mediação da propriedade privada do solo urbano e o obstáculo perverso por ela representado para a maior parte da população que não pode pagar os rendimentos exigidos pelas diferentes frações do capital na sua realização (Alves, 2017; Alvarez, 2017). Ressalta-se que essa perspectiva não diminui a importância das lutas e conquistas dos movimentos sociais em torno da realização e/ou manutenção de políticas públicas que possam conduzir a redistribuição espacial de recursos e universalização de serviços públicos. Essas lutas são processos de resistência e politização, que se manifestam de diferentes maneiras e são importantes, dentre outras questões, para a desnaturalização da compreensão quanto à produção do espaço. Contudo, se essas lutas são a base necessária de uma justiça distributiva pelo Estado, é preciso ter consciência de seus limites e contradições, tendo em vista o papel que o Estado ocupa nas condições de reprodução capitalista. A utopia do direito à cidade não se realiza pelo Estado, mas

pela contestação de seu poder, que é também e fundamentalmente a destruição do poder do capital (Alves, 2017; Alvarez, 2017). Não há conquistas efetivas em torno da justiça espacial se não houver a busca pelo direito à cidade.

Referências

- ALVAREZ, I. P. Produção do espaço em tempos de crise. In: CARLOS, A. F. A. *et al* (org). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 192 p, 2017.
- ALVES, G. Privação, justiça espacial e direito à cidade. In: CARLOS, A. F. A. *et al* (org). *Justiça espacial e o direito à cidade*. São Paulo: Contexto, 192 p, 2017.
- CARLOS, A. F. A. A metrópole de São Paulo no contexto da urbanização contemporânea. In: *Estudos Avançados*, v. 23, p. 303-314, 2009.
- BONDUKI, N. *Habitação e autogestão: construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: FASE, 181 p, 1992.
- BOTELHO, A. Capital volátil, cidade dispersa, espaço segregado: algumas notas sobre a dinâmica do urbano contemporâneo. In: *Cadernos Metrópole*, v. 14, p. 297-315, 2012.
- FERREIRA, R. F. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil. In: LAGO, L. C. (org). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 256 p, 2016.
- _____. Autogestão e habitação: entre a utopia e o mercado. *Tese* (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- LAGO, L. C. (org). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 256 p, 2012.
- _____. Economia solidária e reforma urbana: caminhos para uma interação político territorial das práticas associativas. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 16, Belo Horizonte. In: *Anais...* Belo Horizonte, MG: ANPUR, 2015.
- _____. A produção autogestionária do habitat popular e a requalificação da vida urbana. In: CARDOSO, A. L. *et al* (org). *Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil: da euforia à crise*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 368 p, 2016.

- MARICATO, E. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 214 p, 2014.
- _____. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 112 p, 2015.
- PEREIRA, P. C. X. Agentes imobiliários e reestruturação: interesses e conflitos na construção da cidade contemporânea. In: PEREIRA, P. C. X. *Negócios imobiliários e transformações sócio-territoriais em cidades da América Latina*. São Paulo: FAUUSP, 386 p, 2011.
- ROLNIK, R. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 424 p, 2015.
- RUFINO, M. B. C., PEREIRA, P. C. X. Segregação e produção imobiliária na metrópole latino-americana: um olhar a partir da cidade de São Paulo. In: LENCIONI, S. et al (org). *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo: FAUUSP, 304 p, 2011.
- SANTO AMORE, C. Assessoria e assistência técnica: arquitetura e comunidade na política pública de habitação de interesse social. In: *II Seminário Nacional de Urbanização de Favelas*, Rio de Janeiro, 2016.
- STRECK, D. R.. Entre emancipação e regulação: (des) encontros entre educação popular e movimentos sociais. In: *Revista Brasileira de Educação* (Online), v. 15, p. 300-310, 2010.
- TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. In: *Revista de Sociologia e Política* (Online), v. 24, p. 85-102, 2016.
- USINA. Luta por moradia e autogestão na América Latina: uma breve reflexão sobre os casos do Uruguai, Brasil, Argentina e Venezuela. In: Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). *Movimentos sociais, trabalho associado e educação para além do capital*. São Paulo: Outras Expressões, 502 p, 2012.

Processos participativos: aproximações entre espaço e indivíduo

Jordana Leijôto Santos*

Introdução

O presente artigo pretende analisar a relação do indivíduo e a cidade no que tange à percepção do espaço. Será abordada, especificamente, a apropriação em conjuntos habitacionais de interesse social no âmbito de construções a partir de modelos autogestionários e construções sem participação popular, por iniciativas estatais. Utilizando-se como método a pesquisa-ação¹, baseia-se na conexão do referencial teórico às análises de intervenções realizadas juntamente aos envolvidos no processo, afim de agir em rumo da construção de novos saberes. O acompanhamento do período de pós-ocupação no conjunto habitacional e a inserção de alguns pensamentos críticos a respeito ao espaço, aconteceram em parte pela parceria com disciplinas do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ) com práticas extensionistas, proporcionando a discussão junto aos moradores sobre a temática da apropriação dos espaços públicos.

Considerando o espaço vinculado às ações do indivíduo (Lefebvre, 2012), no processo participativo as ações coletivas construtivas do espaço carregam consigo diversas significações e podem acarretar em modificações do sujeito. Dessa forma, os processos coletivos, além de favorecerem a possibilidade de criação de vínculos, relações sociais, capacitação e emancipação, surge como uma possibilidade de ação transdisciplinar, conforme será abordado a seguir.

Reconhecendo a autogestão por diferentes perspectivas, a forma de gerenciamento escolhida pela ASTCOL, o modelo Empreitada Global, impossibilitou aprofundamento de vivências emancipadoras, desenvolvendo características que assemelham à assistencialismo. Ressaltando as diferenças regionais de desenvolvimento de projetos

* Mestra pelo Programa Interdepartamental de Pós-graduação Interdisciplinar em Artes, Urbanidades e Sustentabilidade, da Universidade Federal de São João del-Rei – UFSJ; Professora da Instituição de Ensino Faculdade de Educação e Meio Ambiente – FAEMA. E-mail: joleijoto@yahoo.com.br

1. Entendido como um processo que visa o diálogo e incentiva a participação na busca do conhecimento da realidade (Baldissera, 2001), possibilitando, dessa maneira, aproximações entre reflexões teóricas e empíricas.

participativos em Minas Gerais e São Paulo, a presente pesquisa examina os fatores de limitação e potencialização da autogestão nos contextos mencionados.

Aproximações entre espaço e indivíduo

A proposta de considerar as associações entre cidade e indivíduo com relação à apropriação do espaço, focando em produções de Habitações de Interesse Social (HIS), embasam-se nos sentidos e características no que concerne à percepção do espaço, reconhecendo a variedade de meios de pensar a cidade. Para tanto, faz-se necessário compreendê-la em suas múltiplas facetas, apreendendo processos, formas, funções e estruturas. A partir disso, o autor Henri Lefebvre (2008), ressalta a cidade como um reflexo da sociedade, uma agregação de concepções sociais e culturais.

Segundo Callai (2001) o espaço deve ser pensado e interpretado como um campo de existência de relações, de distâncias, de tamanhos, de extensões, de diversidade, de diferenças e de relatividade. Dessa forma apreende um espaço social, em que Souza, M. (2006) destaca a cidade como um condicionador de relações. Considerando o espaço como uma convergência de objetos e ações, abrigando uma multiplicidade de sentidos, o geógrafo Milton Santos (2008), define espaço como uma reunião dialética de fixos e fluxos, formada por uma configuração territorial, por relações de produção e relações sociais definindo-o como um “sistema de objetos e um sistema de ações” (Santos, M., 2008, p. 105).

Portanto a sociedade, um sistema em movimento, reflete o arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais e, juntamente, a vida que os preenche e os anima. A partir dessa concepção, Santos, M. (2008) ressalta recortes desse sistema e os denomina como verticalidades e horizontalidades. Segundo interpretação de Motta (2003) as verticalidades são pautadas nas relações que se estruturam a partir de ação de agentes externos com interesses econômicos em um contexto macro. Estas podem ser exemplificadas por ações políticas e financeiras que, apesar de atingirem diretamente a vida dos indivíduos, não os consideram, visando somente o lucro.

Em um contraponto, as horizontalidades são zonas em que o espaço se distancia do significado de recurso – valor de troca – e exerce função de abrigo, onde pessoas vivem, produzem, individual ou coletivamente. Com isso, as relações de horizontalidades e verticalidades estabelecem o jogo de poder do espaço, influenciando diretamente na produção das cidades o qual, incorporando as relações verticais como ao tratar moradia como mercadoria, se tornam excludentes.

A dinâmica do espaço embarca símbolos, significados, relações sociais e de poder, mitos, crenças, emoções, e é, segundo Motta (2003), como as pessoas o vivem e o percebem. A relação de pertencimento com o lugar se torna intimamente ligada à relação do indivíduo, espaço e toda a carga individual de memórias, significações e vivências deste. Dessa forma, a autora evidencia que “ao mesmo tempo em que o ser

humano é um produto do meio, ele está sempre produzindo o meio” (Motta, 2003, p. 45).

A partir disso, a percepção sobre o espaço expressa não somente o quanto as ações do homem constroem e transformam o espaço, mas também em como o espaço reflete nas ações do homem. O espaço não é unicamente objeto, é a soma entre fixos e fluxos, verticalidades e horizontalidades, soma de espaços concebidos, percebidos e vividos, soma de alienações e vivências, dentre diversas outras formas de interpretação. No entanto, as influências das verticalidades, do capital, da desigualdade são claras na formação do espaço urbano, ficando claras quando interpretamos a produção do espaço a partir do contexto capitalista, resultante em espaços desiguais e segregatórios.

Moradia como direito x mercadoria

Na esfera da garantia do direito à moradia, surgem as iniciativas de HIS cujo objetivo é prover habitação para população em que o nível de renda impossibilita o acesso pelos meios de mercado imobiliário. O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)², maior programa habitacional da atualidade, é uma iniciativa que “oferece condições atrativas para o financiamento de moradias nas áreas urbanas para famílias de baixa renda”³, que possibilita subsídio para aquisição de casa ou apartamento próprio.

Contudo, segundo Andrade (2013), o programa reitera segregações espaciais na cidade ao não se articular com as políticas públicas brasileiras. Junto a isso, a autora ressalta como esse modelo de política de habitação, que é baseado em financiamentos e oferta de créditos, transformam o direito à moradia em mercadoria e os cidadãos em consumidores de produtos. Assim, a autora destaca que o modo de atuação do PMCMV, na produção de assentamentos habitacionais no padrão mínimo moderno⁴, desconsidera a participação dos beneficiários na concepção de projeto e execução da obra, não correspondendo às demandas da população. Em relação a isso, os projetos de empreendimentos Faixa-1⁵ do PMCMV, evidenciam a hegemonia dos espaços na cidade ao observar-se a diferenciação do planejamento destes em áreas dominantes e de baixa renda.

2. O programa vem passando por cortes e modificações em sua proposta, com ações dos Governos do Ex-Presidente Temer e Presidente Bolsonaro.

3. Trecho retirado do site da Caixa Econômica Federal que dá informações sobre o Minha Casa Minha Vida – Habitação Urbana. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>>. Acesso em 14/10/2018.

4. Padrão de construção herdado do Banco Nacional da Habitação (BNH) no qual observa-se a “padronização, expressa na repetitividade das edificações implantadas, não raro, de modo inadequado ao terreno [...] edifícios uni ou multifamiliares edificados em áreas cujas vias internas nem sempre se articulam com o sistema viário preexistente do entorno.” (Andrade, 2013, p. 38)

5. Faixa 1 que é destinada excepcionalmente a famílias com renda de zero a três salários mínimos.

Serpa (2015), por sua vez, ressalta o direito à produção de representações a partir da dialética entre o concebido e o vivido no cotidiano dos lugares urbanos da contemporaneidade. Ao produzir assentamentos onde habitarão indivíduos provenientes de diversos lugares da cidade e com experiências espaciais distintas, é necessário incorporar no planejamento urbano as características e demandas da sociedade, a fim de propiciar uma melhor experiência urbana. O descolamento dos indivíduos ao projeto e execução da moradia reflete em conflitos nas suas relações cotidianas do indivíduo, comprometendo as relações sociais entre os mesmos e, dessa forma, influenciando na transformação do espaço.

Relacionando as significações que o espaço possui em um contexto sobre a casa em um sentido oposto de mercadoria, salienta-se a imagem de segurança e de memórias da infância. Sobre isso, Bachelard (1993) define casa como um instrumento de toponálise, ou seja, estudo psicológico e sistemático dos locais da vida íntima, ressaltando que analisar racionalmente a casas somente pela forma rígida e física que ela possui, é insuficiente. Paralelamente, a insegurança econômica e a grande influência midiática para aquisição da moradia resultam em uma crença em que os problemas se resolvem – ou são minimizados – a partir da conquista da casa própria. Com isso a casa passa a carregar também o sentido de posse e ascensão social ao ser um ambiente demonstrador de poder aquisitivo, conforme observa Ferro (2006).

O autor ressalta a casa no sentido de imagem e semelhança onde corresponde a um papel social como “representação de triunfo ou de honorabilidade” (Ferro, 2006, p. 71). Em suma, a casa como mercadoria, sem a garantia dos direitos fundamentais aos indivíduos, surge como agravante no território segregado. O espaço, como resultado das suas múltiplas facetas e significações, é resultante da ação do indivíduo e pode, junto a isso, influenciar nas relações sociais do mesmo. Assim, a partir de atuações alternativas em que o indivíduo é participante e protagonista de um processo de construção, a relação com o espaço pode ser diferenciada, ao que é criada novas memórias e histórias no percurso. Em vista disso, formas de produção de HIS podem influenciar no cotidiano e na relação dos moradores com o espaço.

A Associação dos Sem Teto de Conselheiro Lafaiete

Fundada em 1993, a popularmente denominada Associação dos Sem Teto de Conselheiro Lafaiete (ASTCOL), no presente nomeia-se institucionalmente Associação Habitacional de Conselheiro Lafaiete e Região (AHCOLAR) devido a sua atuação em escala extramunicipal. Filiada à União Nacional por Moradia Popular (UNMP), a área de jurisdição da entidade difunde-se para além da mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte, às mesorregiões do Vale do Rio Doce, Zona da Mata e Campo das Vertentes, com relação com as entidades Guaraciaba Assistência Social (GAS) e Associação de Moradores Sem Casa de Entre Rios de Minas (AMSCA).

O contexto de criação da associação relaciona-se com a falta de políticas públicas no setor de habitação em Conselheiro Lafaiete - MG. A entidade realizou diversas ocupações, manifestações e mutirões em seu histórico de atuação, tendo como o maior feito a construção do Residencial Dom Luciano, o primeiro conjunto habitacional enquadrado na categoria Entidades do PMCMV em Minas Gerais, finalizado em 2016.

A modalidade Entidades tem como objetivo viabilizar moradias para famílias organizadas em cooperativas habitacionais, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. É destinada excepcionalmente à Faixa-1 e estimula o cooperativismo e a participação da população na solução dos seus problemas de moradia. Segundo Rizek et al. (2014), baseia-se em um sistema de produção habitacional autogestionária, cultivada em organizações comunitárias e movimentos populares e prioriza a participação dos futuros moradores em todo o processo de conquista e construção da habitação.

No entanto, apesar das possibilidades de autogestão, a forma de gerenciamento de construção escolhida pela ASTCOL foi o modelo Empreitada Global, em que contrata-se uma construtora para executar a obra. A justificativa foram as restrições orçamentárias e a grande quantidade de especificações técnicas e normas impostas pelo PMCMV, levando-os a não se considerarem “suficientemente experientes” para empreendê-la por Administração Direta – modelo constituído pela construção em autogestão.

Segundo relatos das lideranças da entidade, a escolha da empresa contratada para elaboração do projeto e execução das obras, a G3 Construção, ocorreu devido ao plano orçamentário apresentado pela construtora, que se enquadrava no recurso financeiro que a associação obtinha, da ordem de R\$8.516.899,00. Foram construídas 142 unidades (Figura 01), onde cada unidade habitacional possui 55,32m² e o valor individual destas são de R\$59.972,00. A associação solicitou à construtora priorização na contratação de mão de obra de beneficiários, a fim de incluir as famílias no processo da obra, ação resultante em aproximadamente 25 associados, entre homens e mulheres, contratados.

Figura 01: Construção do Residencial Dom Luciano



Fonte: Acervo pessoal, 2016

A elaboração do projeto arquitetônico e urbanístico ficou a cargo da empresa devido aos parâmetros de gestão do PMCMV-Entidades que não incluem subsídio para o desenvolvimento de projeto. Apesar de não ter sido realizado de forma completamente participativa – método que a própria diretoria considera que teria sido mais efetivo – o projeto passou por avaliação e aprovação dos associados por meio de assembleia, conforme relata o Ex-Presidente Francisco Paulo da Silva. Também houve acompanhamento da obra por meio de comissões, cujos membros, escolhidos por meio de votação no início do processo, se reuniam semanalmente para discussão elaboração dos relatórios que eram encaminhados para a Caixa Econômica Federal (CEF).

No entanto, de certa forma ficou estabelecida uma verticalização em tomadas de decisões, criando dependência de seu aval nas ações no empreendimento, mesmo após a ocupação das habitações. Pinheiro (2018, p. 125) identifica uma contradição na essência da prática da entidade, ao “adotar um discurso autogestionário associado a práticas heterogestionárias”. A autora observa que esse conflito entre discursos não é uma especificidade da ação da ASTCOL, apresentando que outras entidades que atuaram no âmbito do PMCMV-Entidades também possuem organização piramidal, com lideranças bem definidas, não sendo comum encontrar casos com relações realmente horizontais.

À vista disso, o foco na produção de moradia sem um vínculo aprofundado com a totalidade dos beneficiários, desenvolveu características que assemelham ao assistencialismo. A diretoria, apesar de assegurada em sua transparência nas ações e com clara intenção de potencializar o envolvimento dos associados no processo a partir de decisões unicamente deliberadas em assembleias, acabou por centralizar a figura de tomadora de decisões.

Em termos, assistencialismo, como Fidelis (2005) ressalta, são ações que reforçam a dependência do indivíduo perante serviços prestados. Segundo o autor, as ações assistencialistas constituem-se por base como troca de favores, em que parte da população torna-se receptora de “benefícios” podendo estar relacionada ou não com figuras políticas ou religiosas. Nesse contexto a associação é colocada como uma prestadora de serviços que assume o papel do poder público em prover moradia, com a contrapartida da participação em assembleias e mutirões.

A incidência de ações centralizadoras pode ser justificada pela localidade, o município de Conselheiro Lafaiete, Minas Gerais. Apesar da filiação da ASTCOL à UNMP e das trocas de experiências advindas do movimento, no momento da aprovação do projeto a atuação de Assessorias Técnicas em Arquitetura e Urbanismo não foram uma opção à realidade da associação. O desconhecimento, a insegurança em conduzir um processo de grande porte e a falta de interesse por parte de alguns associados – que, por sua vez, não procuram participar efetivamente das decisões – resultaram nas limitações destacadas na esfera participativa.

Outro fator justificante à falta de consciência da necessidade de participação efetiva, dá-se ao escasso acompanhamento de um técnico social aos beneficiários. No processo de viabilização e construção a função do técnico social ficou voltada para auxílio nos processos administrativos e burocráticos da construção, havendo perdas nas ações no contexto social e de formação política. Ainda, devido ao orçamento, não foi possível o acompanhamento do técnico no período de pós-ocupação das habitações, ficando a cargo da associação papel de resolver os problemas sociais encontrados nesse período.

Em termos construtivos, percebe-se uma repetição do contexto de construção de habitação o qual implanta-se no terreno edificações padrão, sem levar em consideração as regionalidades e possibilidades de utilização do terreno. Após a ocupação, percebe-se a inserção de muros nas casas, que se deu de forma extremamente rápida, fenômeno que pode ser analisado pelo viés da insegurança do bairro e do sentido de posse que a conquista pela moradia traz. Junto a isso, verifica-se o esvaziamento do termo solidariedade e cooperação destacados por Maricato (1982) como ganhos da autogestão.

Contudo é necessário ressaltar que, mesmo que em menor escala, o contato dos indivíduos com uma relação distinta de produção do espaço ao modo capitalista, como por iniciativa de um movimento de moradia, proporciona conhecimento de novos conceitos e ideias como o próprio conceito de autogestão. Junto a isso, Pinheiro (2018) destaca o que o envolvimento com a entidade projetada nos participantes o sentimento de pertencimento social.

Potencialidades participativas

Para Maricato (1982, p. 72) a participação coletiva do mutirão em projetos realizados por autogestão possibilita um contato “desalienante com o produto”, onde há a cenário

para maior aproximação do morador com a habitação, nas decisões e execução dos detalhes da própria moradia. Dessa forma, a participação encontrada na análise que segue, reflete-se com clareza no modo de apropriação dos moradores do residencial Dom Luciano: apesar dos vínculos criados com a vizinhança, em que muitos dos moradores relatam ser de uma relação saudável, perde-se o contexto coletivo de luta após a ocupação.

O paralelo sucedido na presente pesquisa deu-se a partir de visitas à conjuntos realizados por autogestão em São Paulo-SP. Destaca-se que a forma de financiamento dos empreendimentos não são as mesmas do Residencial Dom Luciano, entretanto, o processo se assemelha ao tratar de conjuntos realizados e viabilizados por entidades e associações. O Conjunto Habitacional Paulo Freire, idealizado pela Associação Paulo Freire, contou com projeto e acompanhamento do processo pela assessoria da Usina – Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado (Usina – CTAH), assinando o convênio em 1999, com início da obra em 2003 e finalização em 2010. O projeto teve como agente financiador a Prefeitura Municipal de São Paulo, através do Programa de Mutirões Autogeridos da COHAB. O Conjunto Residencial Unidos Venceremos, também pertenceu ao programa da Prefeitura de São Paulo, com projeto da assessoria CAAP e acompanhamento das obras pela assessoria técnica Grão, com início às obras em 2003 e posse dos apartamentos em 2012.

Observa-se autogestão como um conjunto de práticas que distribuem, horizontalmente e coletivamente, a autoridade pelo processo, proporcionando autonomia aos integrantes. De acordo com Faria (2011) tal modo de atuação evidencia o caráter pedagógico profundo da auto-organização, que cria rupturas e emancipação com as produções habituais, proporcionando “a re-significação do espaço da cidade e da produção das condições de existência de forma igualitária e coletiva” (Faria, 2011, p. 287-288). Nesse sentido, os relatos das moradoras Daiana e Mariza ressaltam como o processo atua no sentido da emancipação:

Autogestão é isso: ninguém é incapaz. Todos são capazes. É cada um com sua singularidade, mas quem gere todo o processo da obra são as famílias junto da assessoria e o movimento. (Daiana, moradora do Conjunto Habitacional Paulo Freire, 2018)

Então isso é autogestão. É a questão participativa de poder escolher. Tudo foi escolhido pelas famílias, cada apartamento desse tem a carinha diferente das famílias. (Mariza, moradora do Conjunto Residencial Unidos Venceremos, 2018)

Isto posto, percebe-se que a oportunidade de tomadas de decisões coletivas replica-se nas relações sociais construídas no processo e na autonomia do indivíduo sobre o espaço, desde os processos políticos à obra por mutirão. Maricato (1982, p. 72) define mutirão por “processo de trabalho calcado na cooperação entre as pessoas [...] diferenciado das relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho”.

No sentido da construção por mutirão, Ferro (2015) destaca as implicações da participação do indivíduo no canteiro de obra onde, para o autor, há a possibilidade de trocas, desabafos, encontros e identificação entre os mutirantes.

A partir dessas relações, cria-se relação com o espaço casa e pelo espaço bairro, onde inevitavelmente constitui relações ao passar e ao frequentar os comércios locais pelo período de obra. A construção de “em-si” e “para-si”, conforme Ferro (2015) destaca, viabiliza a apropriação ao que o trabalhador assume a totalidade do processo produtivo, da concepção à realização, modificando as relações capitalistas de produção do espaço e trabalho.

Por sua vez, é fundamental inteirar os possíveis contras em uma dinâmica autogestionária como a circunstância de que o trabalhador necessita abdicar de parte do seu período de descanso, executando uma dupla jornada de trabalho para obtenção do seu direito à moradia. Outro quesito a ser analisado como um grande diferencial entre as formas de gestão é o tempo, visto que em um processo autogestionário – excepcionalmente nos que as obras acontecem somente no final de semana – há um maior tempo de finalização. Nos conjuntos analisados as obras duraram em torno em 10 anos, enquanto a construção do Residencial Dom Luciano levou aproximadamente 2 anos. É importante ressaltar que o tempo delongado em obras por autogestão não são justificados não somente à construção aos finais de semana, mas também vinculados a questões burocráticas e dificuldades impostas pelo setor público para as associações e entidades.

Por consequência, o período de obra pode ser visto como um fator de criação de vínculos de cumplicidade, no entanto exige persistência dos sujeitos que possuem urgências pessoais. Há, ainda, conforme o relato de Daiana, a contingência de entraves colocados pelo poder público, sendo uma causa de o tempo estender-se demasiadamente:

[...] como era da COHAB, cada prefeito que saía parava a obra. Porque falava “a gente tem que ver como foi, fazer uma auditoria pra ver se está tudo certo” porque eles entendem que movimento social é bagunça e baderna. A fiscalização em cima é bem maior, então [eles] vinham e olhavam. A gente chegava a ficar quase um ano com obra parada e isso gerava custo, porque obra parada é custo. (Daiana, moradora do Conjunto Habitacional Paulo Freire, 2018)

A incidência de uma grande fiscalização por parte do poder público, como destacado por Daiana, também pode ser percebida no Residencial Dom Luciano. Conforme relato da diretoria da associação, houve dificuldade no processo de assinatura de contrato, sendo um dos fatores que influenciaram na escolha da entidade pelo modo de construção por Empreitada Global.

Isto posto, a conscientização dos indivíduos é elemento estruturante da autogestão, no qual há formação política no processo. Segundo Lago (2012) o Movimento Nacional

de Luta pela Moradia (MNLN) procura criar uma conscientização dos moradores de que a posse deve ser gerida pelo coletivo e não individualmente, elevando a compreensão sobre a situação político-econômica em que se encontram. A autora também observa a qualidade construtiva dos conjuntos de autogestão, ressaltando a qualidade do material de construção e estética dos espaços. A autora destaca a busca dos moradores em diferenciarem suas habitações do padrão típico dos conjuntos estatais, como pode ser visualizado nas Figuras 02, 03 e 04.

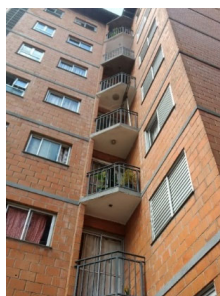
Figura 02: Residencial Dom Luciano



Figura 03: Conjunto Habit. Paulo Freire



Figura 04: Conjunto Habit. Unidos Venceremos



Fonte: Acervo pessoal, 2018

Em relação à vizinhança com o bairro inserido, Lago (2012) evidencia que as melhorias em infraestrutura conquistadas pelos movimentos de luta se expandem dos empreendimentos no contexto autogestionário. As entidades possuem entendimento e buscam junto ao poder público a viabilização de equipamentos públicos para o bairro, como rede de infraestrutura, linhas de ônibus, creche, equipamentos de esporte e lazer, etc. No aspecto social as moradoras relataram sobre como o processo foi um grande possibilitador de emancipação e tomada de consciência pessoal e política:

Eu tive essa transformação. Não é a casa pela casa. [...] quando eu mudei e passei a participar mais das reuniões, do trabalho social e fui criando a minha autonomia. [...] Consegui sair, tirei o nome dele [ex-marido] do apartamento e ficou só o meu. Ele foi embora. Aí comecei a estudar, me formei ano passado em Serviço Social e tive essa transformação grande. Porque o movimento te empodera. Empodera pra você entender que você não precisa ser submissa a um homem. [...] A autonomia vai muito além,

é uma transformação muito grande pessoal mesmo. Porque você tem a formação política e entende dos seus direitos. Porque o tempo todo a gente sabe que tem direito, mas quais são eles? Que direitos são esses? E o movimento te propicia isso [através da formação política], que se fosse a construtora que viesse aqui construir, não teria. (Daiane, moradora do Conjunto Habitacional Paulo Freire e liderança do movimento. 2018)

Os discursos das entrevistadas demonstram que o processo proporciona modificações no indivíduo, com ênfase na autonomia e autoconhecimento que a mulher adquire. A mulher atua como uma força vital na construção, e em ambos casos analisados há o relato e a presença da mulher nas lideranças e tomadas de decisões das entidades. No âmbito do PMCMV, constitui-se da maior parte dos beneficiários, visto que o art. 35 da lei 11.977/09 determina que os contratos e registros sejam efetivados, preferencialmente, em nome da mulher.

Tendo em vista as questões pontuadas acima, nota-se uma diferença entre posturas dos beneficiários dos conjuntos analisados. Os discursos das entrevistadas não proporcionam uma investigação aprofundada sobre o processo participativo e autogestão, entretanto, adquire caráter de alternativa para comparação quanto à apropriação do espaço.

Colaboração do arquiteto no contexto da autogestão

Visto que a atuação do arquiteto e urbanista no contexto participativo é pautado a partir do reconhecimento da necessidade de troca de saberes e conexão com os indivíduos envolvidos no projeto, retira-se o lugar de genialidade e elitismo encontrados na esfera da profissão, conforme Ferro (2006) destaca. O autor ressalta a possibilidade de atuação emancipadora do arquiteto e profissionais afins. Indica a atuação da assessoria em uma forma além de produção e planejamento de projeto arquitetônico e obra, mas uma atuação guiada no processo autogestionário, em que o objetivo seja emancipador e não uma reiteração de opressões.

A atuação de assessorias técnicas, conforme citado acima, perpassam por projetos de habitação de interesse social, melhorias habitacionais, urbanização de favelas, programas de regularização fundiária, entre outros. São compostas por equipes interdisciplinares que acompanham os processos como um todo, desde o desenho ao acompanhamento social dos indivíduos, podendo atuar em projetos de novas construções ou na melhoria arquitetônica e urbanística da cidade autoproduzida. Andrade (2013) ressalta a importância dos movimentos no país, entretanto, salienta a inexpressividade desses no âmbito nacional.

Apesar de o exercício da arquitetura e urbanismo ainda não promover incorporação da dinâmica de construção por autogestão na amplitude brasileira, atuações de assessorias técnicas e movimentos sociais podem ser considerados um modo de

fazer – construir – transdisciplinar. Embasado na concepção do processo transdisciplinar como um modo de fazer cooperativo e coletivo, e reconhecendo os saberes individuais para a obtenção de uma quebra de padrão, materializa-se a transdisciplinaridade no espaço: uma ação no qual todos os envolvidos possuam seus saberes específicos, mas correlacionando-os para a construção de um espaço – cidade – mais justa e sustentável.

O conceito de transdisciplinaridade, segundo D'Ambrósio (2011, p. 80), encontra-se na postura de reconhecimento de que não há espaço nem tempo culturais privilegiados que permitam julgar e hierarquizar como mais corretos, incorporando uma atitude aberta em relação aos conhecimentos. Menezes e Santos (2001) ressaltam o processo transdisciplinar como um princípio prático e metodológico que, embora cada setor guarde seus conhecimentos e especificidades, há a formação de novos campos, a partir do intercâmbio de saberes.

Para tanto é necessário o reconhecimento dos saberes tácitos dos trabalhadores e moradores. Tal saber é determinado pela experiência prática dos indivíduos, muitas vezes não levados em consideração pelos profissionais que coordenam processos em canteiro de obras, agindo como detentor de saberes únicos e cooperando pra exploração do trabalhador (Ferro, 2006). Há de ressaltar a necessidade do reconhecimento do saber teórico para concepção dos lugares, logo, a transdisciplinaridade vista sob esta ótica se sublinha na cooperação entre saberes individuais de maneira horizontal.

Paralelamente, a atuação do arquiteto e a possibilidade de diálogo entre um saber técnico e saber empírico pode ser dado a partir de interfaces como forma de mediação entre indivíduos. Para Baltazr e Kapp (2019, p. 05) as interfaces, utilizadas pelas assessorias técnicas como forma de mediação técnica, se baseiam na criação de procedimentos que, sem assumir caráter assistencialista, foge da sequência convencional de diagnóstico e projeto, abrindo caminho para uma concepção abrangente das demandas e possibilidades do grupo assessorado.

Mediante o exposto, as interfaces possibilitam participação efetiva no processo, considerando a necessidade de saber técnico para a elaboração do projeto. Nesse caso, o arquiteto une a técnica de projeto, possuindo o conhecimento teórico necessário para criação de espaços de qualidade e as demandas e potencialidades locais para obtenção de um produto coletivo e emancipador. O contexto autogestionário, nesse ponto de vista, surge como um elemento de intervenção distinta ao espaço, e ainda que pouco expandida no contexto brasileiro, possibilita exemplo para ampliação de uma forma diferenciada de produção do espaço, em contraposto aos modelos capitalistas e segregacionistas existentes nas cidades.

Portanto, o fazer criativo e coletivo pode proporcionar conexões emancipadoras a fim da construção de uma sociedade no caminho da sustentabilidade. O fazer transdisciplinar – uma prática e método que ainda encontra dificuldades em se fixar

no meio acadêmico – pode ser uma alternativa à emancipação. A forma capitalista reflete na produção da cidade, pela mercantilização dos espaços, terrenos, especulação imobiliária, etc. O olhar transdisciplinar poderia refletir no contexto político, surgindo como uma forma de propiciar tomada de consciência do contexto real da sociedade.

Referências

- ANDRADE, L. S. *Reverso de um Espetáculo Urbano: Desafios e Perspectivas para uma Arquitetura Habitacional Popular*. Rio de Janeiro: Casa 8: Prourb, 2013.
- BACHELARD, G. A poética do espaço. [tradução Antonio de Pádua Danesi revisão da tradução Rosemary Costhek Abílio.] In: *Coleção Tópicos*. São Paulo, Brasil: Martins Fontes, 1993.
- BALDISSERA, A. Pesquisa-ação: Uma metodologia do “conhecer” e do “agir” coletivo. In: *Sociedade em Debate*, Pelotas, 7(2):5-25, Agosto, 2001.
- BALTAZAR, A. P.; KAPP, S. Assessoria técnica com interfaces. In: *IV ENANPARQ*, Porto Alegre, 2016.
- CALLAI, H. C. O Lugar da geografia e as monografias municipais. In: *Cadernos Unijuí*. Ijuí. Ed. UNIJUÍ, 2001.
- D’AMBRÓSIO, U. *A transdisciplinaridade como uma resposta à sustentabilidade*. NUPEAT–IESA–UFG, v. 1, nº1, jan./jun, 2011.
- FARIA, M. S. *Autogestão, cooperativa, economia solidária: avatares do trabalho e do capital*. Florianópolis: UFSC, 2011.
- FERRO, Sérgio. *Arquitetura e trabalho livre*. São Paulo: Cosac Naify, 2006.
- _____. Prefácio. In: *Usina: entre o projeto e o canteiro*. Org. organização VILAÇA, I. e CONSTANTE, P. Edições Aurora/Publication Studio São Paulo, 1ª ed. São Paulo, 2015
- FIDELIS, S. S. S. *Conceito de assistência e assistencialismo*. 2º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil. Toledo, 2005.
- LAGO, L. C. et al. (Org.). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2012.
- LEFEBVRE, H. *A produção do espaço*. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: *La producuon de l’espace*: 4ª éd. Paris: ÉditionsAnthropos, 2000). Primeira versão: início – fev. 2006.
- _____. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2008.

- MARICATO, E. et al (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2ª ed. São Paulo: Editora Alfa-omega, 166 p, 1982.
- _____. *Brasil, cidades: alternativas para crise urbana* / Ermínia Maricato. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008
- MENEZES, E. T. e SANTOS, T. H. *Verbete transdisciplinaridade*. Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/transdisciplinaridade/>>. Acesso em: 06 de jun. 2018.
- MOTTA, M. F. Espaço vivido / Espaço pensado: O lugar e o caminho. *Dissertação de Mestrado*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Pós-Graduação em Geografia. Porto Alegre / RS, 2003.
- PINHEIRO, C. A. A Produção do Espaço Urbano no Contexto do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades: O Caso da Associação dos Sem Teto de Conselheiro Lafaiete/MG. *Dissertação de Mestrado* - Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFSJ. São João del-Rei, 2018.
- SANTOS, M. *Técnica, espaço, tempo: Globalização e meio técnico-científico-informacional*. 5ª ed. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.
- SERPA, A. *Espaço público e acessibilidade: notas para uma abordagem geográfica*. Espaço e Tempo - GEOUSP, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.geografia.ffe.usp.br/publicacoes/Geosp/Geosp15/Artigo2.pdf>>.
- SOUZA, M. L. *A prisão e a ágora: Reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

Cultura participativa no YouTube: construção de sentidos de empoderamento feminino no canal Ellora Haonne¹

Caroline Mazzer de Souza*
Marina Darcie**
Maria Cristina Gobbi***

Introdução

A cultura pode ser entendida sob diversos prismas. Todavia, de forma geral, ela pode ser caracterizada como tudo que se relaciona à existência social de um povo (Santos, 1983). Dessa forma, fica evidente que as culturas humanas são dinâmicas e se alteram com o tempo, conforme as relações sociais se modificam.

Com o avanço tecnológico e, sobretudo, com o advento da internet, há uma reformulação na dinâmica das práticas sociais. A internet rompe com as barreiras do tempo e espaço e, se antigamente a comunicação com pessoas distantes era feita, principalmente, por meio do envio de telegramas e cartas, atualmente ela pode ser feita através de mensagens de e-mail ou mesmo de algum aplicativo de rede social, o que possibilita uma interação com resposta quase instantânea, seja ela de texto, áudio ou até mesmo vídeo.

A própria internet e seus usos passaram por mudanças ao longo do tempo. Por exemplo, na primeira fase da rede digital apenas era possível encontrar informações em páginas que funcionavam praticamente como um livro, já que a interação era bastante limitada. É a partir da web 2.0 – termo atribuído a Tim O’Reilly em 2004 – que as páginas se tornaram mais dinâmicas. Ferramentas como o *Blogspot* e o *YouTube* possibilitaram, também, que o usuário pudesse ser um criador de conteúdo.

* Mestranda em Comunicação Midiática, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Bolsista FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. E-mail: carol-mazzer@hotmail.com

** Doutoranda em Comunicação, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. E-mail: marinapdarcie@gmail.com

*** Professora associada, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. E-mail: mcgobbi@terra.com.br

1. Resumo Expandido apresentado ao Seminário 24: Democracia e Direitos na América Latina: crises, consolidação e luta por direitos do IV Simpósio Internacional de Cultura e Comunicação na América Latina, realizado na Universidade de São Paulo, maio de 2019.

Cultura participativa no YouTube:
construção de sentidos de empoderamento feminino no canal Ellora Haonne

Neste contexto se manifesta a Cultura Participativa (Jenkins, 2009), que alia as ferramentas interativas da web com o barateamento de recursos tecnológicos, possibilitando que pessoas desvinculadas de grandes corporações possam também criar e compartilhar seu próprio conteúdo em rede.

Esse trabalho tem como objeto a Cultura Participativa na plataforma do *YouTube*, que foi escolhida por estar integrada ao cotidiano das pessoas (Burgess, Green, 2009). De acordo com dados fornecidos pela própria plataforma², o *YouTube* tem mais de um bilhão de usuários, o que representa quase um terço do total de usuários da internet. Por meio de ferramentas como espaço para comentários, a plataforma permite uma troca de experiências e informações, não apenas entre os *youtubers* e seu público, mas também entre os próprios espectadores. Entende-se que o *YouTube* promove certa democratização da produção cultural na medida em que permite que qualquer pessoa que tenha uma câmera e disponha de uma rede de internet possa gravar e veicular sua produção audiovisual na plataforma. A respeito disso, André Lemos (2002) afirma que a emergência de canais de comunicação pessoais na internet é efetivamente possibilitada pelas ferramentas interativas do ciberespaço, permitindo que qualquer pessoa possa se apropriar desses aparatos tecnológicos para se tornar um emissor de conteúdos, diferentemente do que acontecia com os veículos de comunicação tradicionais, como o rádio e a televisão, que controlavam os polos emissores e as modalidades comunicativas. O autor também aponta que a web permite que pessoas transmitam discursos pessoais, que nem sempre são pautados pela mídia tradicional.

O *YouTube* pode ser visto como um ambiente favorável para efetivação de uma cultura participativa *online*, tanto na perspectiva do *youtuber*, que encontra na plataforma um meio de expressar suas demandas pessoais, quanto na perspectiva do próprio espectador, que encontra ali uma aproximação com o influenciador digital, já que este, ao expor aspectos de sua vida pessoal, acaba criando uma maior identificação com o público. Além disso, o *YouTube* permite que se criem redes de seguidores e fãs formadas em torno de um canal ou influenciador específico, o que termina por incentivar ainda mais uma participação ativa na plataforma.

É justamente nesse contexto que o presente texto analisa como a Cultura Participativa no *YouTube* reflete na construção de sentidos do empoderamento feminino na perspectiva do canal “Ellora”, que trabalha essencialmente com conteúdos feministas. A escolha do canal se deu justamente pelo fato da *youtuber* se apropriar da plataforma para expor temas sociais no formato do *vlog*, já que “[...] o acesso do público aos momentos íntimos e o discurso em torno dos artefatos de vídeo na web permitem que as fronteiras sociais e premissas pré-existentes sejam questionadas e

2. Disponível em: <https://www.youtube.com/intl/pt-BR/yt/about/press/>, acesso em 24/10/2018.

remodeladas” (Lange, 2007, p. 1, tradução livre³). Para tanto, a metodologia adotada divide-se em duas etapas. A primeira consiste em uma análise bibliográfica e documental, feita para permitir a compreensão de temas tais quais a Cultura Participativa e os processos e valores desencadeados pelo uso massivo da internet na construção de relações sociais. Já a segunda consiste em uma análise qualitativa do canal de Ellora com o intuito de sistematizar e descrever o conteúdo das mensagens dos vídeos e interações derivadas.

Inicialmente foram assistidos os quinze vídeos mais antigos postados pela *youtuber* (publicados entre 01 de agosto de 2015 e 19 de março de 2016) com o intuito de verificar quais as temáticas trabalhadas no início do canal, e então, foram vistos os quinze vídeos mais recentes até o fechamento deste trabalho, publicados no período de 04 de outubro a 29 de novembro de 2018. Verificou-se que, no início, a influenciadora tinha pautas variadas que já discutiam suas noções do empoderamento da mulher a partir de temáticas como beleza e estudos. Os primeiros vídeos são caracterizados pelo posicionamento constante da influenciadora acerca dos assuntos e esse caráter é mantido na amostra mais atual. Em relação aos vídeos mais recentes, as pautas giram em torno de sentimentos e sensações do feminino na sociedade atual e concentram temas considerados tabus sociais, como masturbação, saúde íntima, depilação, estética corporal, menstruação, entre outros. Dentre essa última amostra, um deles foi selecionado para ser analisado mais profundamente. Intitulado “Depilação: eu parei?”, postado em 15 de outubro de 2018, o vídeo foi escolhido por ter o maior número de visualizações⁴ dentre os demais que compunham a amostragem. Houve, também, a seleção dos dez comentários mais relevantes (e todas as respostas feitas a eles) do vídeo escolhido para serem categorizados e analisados, objetivando evidenciar as impressões do público sobre o posicionamento da *youtuber*.

Pluralidade de vozes, diferentes níveis de especialidade: aspectos da relação entre fãs e seus ídolos na internet

A Cultura Participativa e os resultados práticos derivados dessa cultura são realizações com grande enfoque nos estudos acadêmicos.

Embora a internet já tenha quarenta anos, e a web metade dessa idade, algumas pessoas ainda estão perplexas com o fato de que membros individuais da sociedade, antes felizes em passar a maior parte do seu tempo livre consumindo, comecem voluntariamente a fazer e a compartilhar coisas. (Shirky, 2010, p.19)

3. Public access to intimate moments and the discourse surrounding the video artifacts on the Web allow social boundaries and pre-existing assumptions to be questioned and refashioned. (Lange, 2007, p. 01)

4. Ultrapassando 430.000 visualizações e 50 mil *likes* até o fechamento deste trabalho.

Cultura participativa no YouTube:
construção de sentidos de empoderamento feminino no canal Ellora Haonne

Apesar da maior atenção para este movimento nos últimos anos, a cultura da participação não é uma atividade surgida exclusivamente com o uso da tecnologia. Pelo contrário, todas as formas culturais de participação em grupo como, por exemplo, os cultos religiosos e as festas tradicionais populares são espaços significativos do desenvolvimento de culturas participativas. Há, no entanto, a surpresa quanto à mobilização social em torno de aparatos tecnológicos que facilitam e, de certa forma, democratizam o acesso de umas pessoas a outras não sendo necessário, para tanto, que elas compartilhem o mesmo contexto espaço-temporal.

A atomização da vida social no século XX deixou-nos tão afastados da cultura participativa que, agora que ela voltou a existir, precisamos da expressão “cultura participativa” para descrevê-la. Antes do século XX, realmente não tínhamos uma expressão para cultura participativa; na verdade, isso teria sido uma espécie de tautologia. Uma fatia expressiva da cultura era participativa – encontros locais, eventos e performances – porque de onde mais poderia vir a cultura? O simples ato de criar algo com outras pessoas em mente e então compartilhá-lo com elas representa, no mínimo, um eco daquele antigo modelo de cultura, agora em roupagem tecnológica. (Shirky, 2010, p. 23)

Parte desse sentimento de novidade quanto às práticas trazidas pelos usuários da internet está também calcado nas experiências que as ferramentas tecnológicas que mediam a comunicação e o consumo de informações mais tradicionais, como o rádio e a TV, permitiam aos seus usuários – enquanto na internet a comunicação se encontra mais horizontalizada, o modelo de produção de conteúdo e consumo naqueles veículos mais tradicionais é vertical. É visto surgir, então, “[...] um modelo híbrido e emergente de circulação em que um mix de forças de cima para baixo e de baixo para cima determina como um material é compartilhado, através de culturas e entre elas, de maneira muito mais participativa (e desorganizada)” (Jenkins; Green; Ford, 2014, p. 24). Isso implica não só na forma como os conteúdos são pensados e gerados para determinados meios e finalidades, mas também na maneira como ele será recebido, compreendido, ressignificado e circulado entre aqueles que o recebem. Essa maneira mais direta, imediata e – como se convencionou chamar – participativa é uma alternativa para os usuários da internet, que encontram nesse ambiente a vantagem de acessar uns aos outros (Shirky, 2010, p.18) para dividir experiências e afetos. Para o autor, as formas de o consumidor se posicionar diante dos aparatos tecnológicos geram lógicas que coexistem, no atual cenário: “[...] mesmo quando estão ocupados em ver TV, muitos membros da população internauta estão ocupados uns com os outros, e esse entrosamento se correlaciona com comportamentos que não são os do consumo passivo” (Shirky, 2010, p.16). Entende-se que a internet não causou esse tipo de procedimento mais participativo, mas o permitiu, já que “[...] uma mídia flexível, barata e inclusiva nos oferece agora oportunidades de fazer todo tipo de coisas que não fazíamos antes” (Shirky, 2010, p. 61). Jenkins, juntamente com Green e Ford

(2014) também versam acerca desse novo cenário em que a comunicação, o consumo e a produção estão entrelaçados. Para os autores, nesse modelo de cultura o público não é mais compreendido como “[...] um grupo de consumidores de mensagens pré-construídas, mas como pessoas que estão moldando, compartilhando, reconfigurando e remixando conteúdos de mídia [...]” (Jenkins; Green; Ford, 2014, p. 24), criando uma infraestrutura social centrada na coletividade e na reciprocidade.

Nesse cenário, os fãs deixam de ser uma audiência considerada passiva de textos pré-fabricados para se tornarem participantes na construção e circulação de interpretações (Jenkins, 2015, p. 42), de forma que sua tarefa não está resumida em “[...] recuperar os significados do autor, mas também de remanejar materiais emprestados para encaixá-los no contexto da experiência vivida” (Jenkins, 2015, p. 68).

Junto a isso, é entendido que as relações regidas na internet estão, a cada dia, mais ligadas à vida real dos indivíduos, de maneira que a concepção de uma barreira entre os mundos real e virtual seja inverossímil. Essas afinidades são importantes para os sujeitos, para seu reconhecimento na sociedade e os vínculos afetivos ali criados são parte de sua identidade. A criação de comunidades online é algo tão comum que os laços gerados são monetizados e medidos, mesmo que de maneira não-absoluta, como forma de influência. É nesse aspecto em que se observa, através da criação e uso de ferramentas como os *blogs*, o *Youtube*, o *Facebook* e o *Instagram*, por exemplo, o incontável número de produtores de conteúdo independentes de uma mídia hegemônica que alcançaram um patamar de visibilidade inédito e significativo. Observa-se, então, o aparecimento de celebridades virtuais que, como defende Primo (2009), estão amparadas nas ferramentas da rede e em um discurso com entonação bastante pessoal, centrada no que Sibilia (2010) conceituou como “narrativa do eu”.

Cada vez mais íntima, direta e imediata, a relação entre fãs e celebridades virtuais ampara-se no compartilhamento de experiências e impressões, gerando a sensação de intimidade e autenticidade nos discursos. Esses novos modelos de relação podem ser observados no objeto desta pesquisa, uma vez assumido que os seguidores de uma celebridade virtual também produzem conteúdo e informação na rede, podendo manter um relacionamento de moderação com seu ídolo de forma quase instantânea. Nesse aspecto, os sentidos do feminino, de empoderamento e do comportamento e impressão da mulher na sociedade atual são negociados, debatidos, compartilhados pela ferramenta do *YouTube*, tendo Ellora como uma chave para os entendimentos derivados de seu posicionamento, mas sem tê-la como elo final na cadeia dos significados que circulam nesse ambiente.

O feminismo na rede: breve histórico e o movimento enquanto pauta na Internet

O movimento feminista no Brasil tem seu início marcado pelo que se convencionou chamar de “Primeira Onda” com a luta das mulheres pelo direito ao voto. No entanto, segundo Rodrigues (2015), houve uma lacuna de silêncio de três décadas, aproximadamente, entre esta e a “Segunda Onda” devido ao estabelecimento do regime militar no país. Ambas organizadas em torno de pautas políticas, a “Segunda Onda”, originada na década de 1960, se caracteriza pela mobilização em torno dos direitos perdidos na ditadura.

Nos anos de 1960 do Brasil, o movimento feminista nacional começa a aparecer na mídia para debater pautas sobre a condição do corpo feminino, a violência sexual condicionada pelo gênero da vítima, além de lutar por maiores espaços de poder na sociedade brasileira. No entanto, a História política dessa época, à exemplo de outras, tenta abafar os movimentos feministas no país. Com o Golpe de 1964 e a implantação da ditadura militar, milhares de mulheres militantes foram exiladas, torturadas, colocadas nas cadeias e na clandestinidade. (Rodrigues, 2015, p.11)

A autora chama atenção, também, para a Carta das Mulheres aos Constituintes, documento aprovado pela Constituição de 1988 e representou um avanço para o panorama social no país, “[...] principalmente se lembrarmos que até o ano de 1988 o homem era considerado o chefe da família perante a Constituição” (Rodrigues, 2015, p. 12).

Quanto à construção da imagem da mulher e do universo feminino nas mídias massivas, é evidente que o agendamento de algumas pautas, bem como o ocultamento de outras, têm papel fundamental na autopercepção da mulher, assim como da sociedade sobre a mulher (Rodrigues, 2015). É desenhada e veiculada uma imagem que agrada e suplante os interesses comerciais vigentes em determinado contexto cultural. Junto a isso, parece haver a desvalidação das pautas do movimento feminista e da própria concepção de feminismo nesses veículos, tratando de colocar grande parte da população contra esses posicionamentos e silenciando mulheres que estão em busca de uma sociedade de direitos igualitários.

Mas, segundo Lima (2013, p.1), “[...] se, por um lado, a imprensa apaga dizeres sobre o feminismo e evidencia discursos patriarcalistas, as redes sociais virtuais constituem-se, então, como um espaço de confronto a esses discursos hegemônicos”. Com a chegada das Tecnologias de Comunicação, como a internet, novos desenhos têm se formado em torno do feminismo e novas dinâmicas trazem fôlego ao movimento. A maior liberdade para tratar sobre interesses, necessidades e percepções têm acarretado, segundo Rodrigues (2015, p.10), novas formas de representação, visibilidade e alcance da mulher na mídia. Com a facilidade que as ferramentas tecnológicas trouxeram se tornou mais eficaz, para um ou mais grupos de mulheres unidas em torno de um tema ou demanda, expor seus pontos de vista e sensibilidades

acerca de suas vivências. A popularização da internet nesses grupos contribuiu para, ao contrário do serviço que prestavam os meios massivos, valorizar o feminismo e suas demandas. Para Lima (2013, p.2) há nas redes sociais uma crescente articulação com a finalidade de “[...] exaltar o feminismo, organizada por mulheres feministas de todo o Brasil. Em formato de ensinamento, as ‘blogueiras feministas’ discutem a respeito das reivindicações do feminismo, identificam-se como sendo feministas, na tentativa de valorizar esse termo”.

É nesse contexto que se insere o problema desta pesquisa, em torno de como os discursos feministas são criados, ressignificados e circulados entre a celebridade virtual Ellora e suas seguidoras. Mulher feminista declarada, a influenciadora trata sobre assuntos que, para ela, circundam o universo feminino e busca, com a discussão destes, empoderar mulheres que a seguem e debatem com ela sobre suas percepções. Foi notado, no primeiro momento dessa pesquisa que as temáticas trazidas para o seu canal giram em torno das suas percepções do pertencimento e visibilidade femininos na sociedade atual, agrupando temáticas como racismo, preconceito, liberdade sexual, liberdade de imagem e estética, saúde feminina, política, inteligência emocional e autoconhecimento. É pertinente observar, e as pontuações serão feitas no próximo tópico juntamente à análise da amostra de comentários deixados no vídeo selecionado, o que é considerado “empoderamento” pela dona do canal, bem como identificar de que maneira suas seguidoras estão se mobilizando em torno dessas chaves temáticas.

Ellora Haonne, as fãs e os sentidos acordados de empoderamento feminino

Dentre os objetivos de Ellora com a produção em seu canal foram identificados: trazer informações técnicas e científicas para seu público; provocar seus seguidores acerca de temas pouco ou nunca tratados de forma simples e livre preconceitos pelos veículos de mídia mais tradicionais; e ser chamariz para o debate entre aqueles que se propõem a ouvi-la. É nessa perspectiva que o sentido de empoderar seu público, predominantemente feminino, parece ser compreendido pela *youtuber* – estimular o pensamento daqueles que a seguem para que, munidos de informações, compreendam outros significados para suas vivências. No vídeo intitulado “Viva o Presente”⁵, Ellora afirma “[...] se você está aqui me ouvindo você tem muitos privilégios, você tem acesso a um tipo de informação, não só meu, mas de várias outras criadoras que criam no mesmo nicho que eu, que é revolucionário [...] [então] faz o que tiver ao seu alcance para você ter mais qualidade de vida”. Destaca-se, ainda, outra fala da *youtuber*, retirada do vídeo intitulado “Sexo, Masturbação e Virgindade”⁶, relacionada a esse sentido de, através do posicionamento crítico, empoderar outras mulheres: “[...] tudo

5. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=E0vLHUn565w>, acesso em 16/05/2019.

6. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=azm3iLNz1GA>, acesso em 16/05/2019.

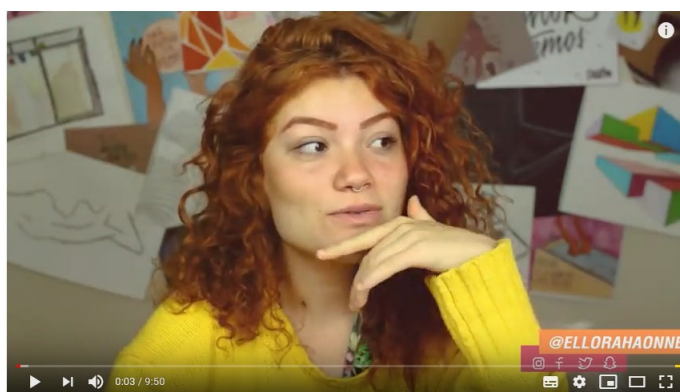
Cultura participativa no YouTube:
construção de sentidos de empoderamento feminino no canal Ellora Haonne

que aconteceu ao longo da história com a mulher foi em decorrência de crenças e costumes que não nos representam mais [...] a gente finalmente tem informação, tem poder e autonomia o suficiente para conseguir escrever a história de outra forma”. Esse aspecto de empoderamento envolve sentidos criados e compartilhados na rede analisada tanto por aquela que produz o conteúdo quanto por aqueles que o consomem e imprimem ali suas próprias impressões.

Como mencionado, os temas abordados no canal tangenciam o universo feminino nos mais diversos sentidos: seja em torno de eixos mais patriarcalistas e tradicionais, como moda, beleza e cuidado pessoal, seja em torno da saúde física e mental da mulher ou sobre relações amorosas, fraternas ou de trabalho, o elo que une todas essas temáticas no canal é o caráter subversivo e questionador com que são tratados. Desta forma, os seguidores de Ellora exercem um papel fundamental na construção dos sentidos, uma vez que através da caixa de comentários os vídeos são comentados e debatidos e uma comunidade de conhecimentos e afetos é criada. É notado que os fãs da influenciadora criam uma rede de moderação que tem início na sua fala e no seu posicionamento.

Para amparar essas observações e objetivando, finalmente, evidenciar as impressões do público sobre a temática do empoderamento feminino transmitido pela *youtuber*, foram selecionados dez comentários do vídeo “Depilação, eu parei?” filtrados por maior relevância⁷, juntamente com todas as respostas a eles. Desses comentários selecionados para a amostra, cinco foram escolhidos para ilustrar tópicos relevantes para o estudo apontado.

Figura 1: Capa do vídeo analisado

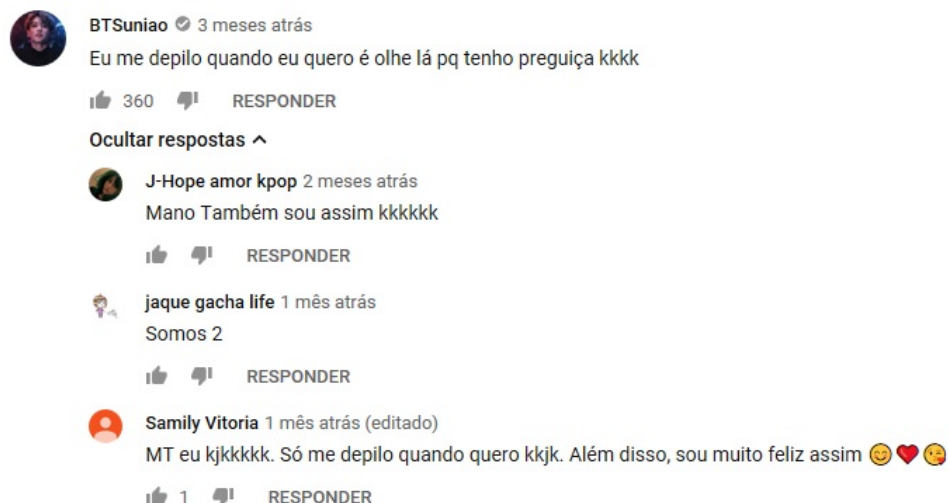


Fonte: colhido pelas autoras, 2019.

7. Ferramenta que o *YouTube* disponibiliza.

Foi notada, inicialmente, a predominância de comentários favoráveis ao posicionamento de Ellora e, de todos eles, apenas um destoou da discussão proposta pela *youtuber* – apesar de não abordar a temática depilação, esse comentário ainda tinha como finalidade questionar a relação entre o uso de maquiagem e a feminilidade, assunto tratado em outros vídeos do canal. Outro fator importante de ser mencionado é que os dez comentários mais relevantes foram feitos por mulheres e, em sua maioria, respondidos por outras mulheres. Nesse momento é importante mencionar também que a *youtuber* não respondeu e nem participou das discussões levantadas nos comentários desse vídeo.

Figura 2: Comentários (1)



Fonte: colhido pelas autoras, 2019.

Como mostra a Figura 2, destes comentários norteadores para a discussão notou-se que a moderação do público com o conteúdo se deu não no sentido da cobrança, mas como uma forma de adicionar outros pontos de vista e perspectivas à fala de Ellora, trazendo conotação bastante pessoal e expondo relatos e costumes próprios.

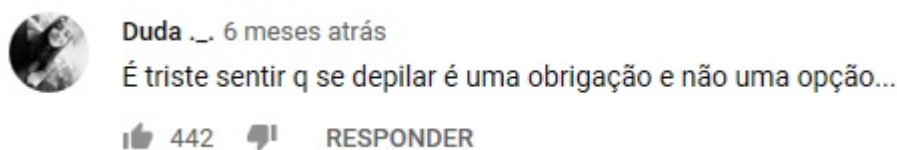
É o sentido do comentário mostrado na Figura 3 em que uma das seguidoras expõe seu descontentamento quanto a um sistema social que parece querer impor um modelo às mulheres. Sua exposição vem ao encontro da fala de Ellora, quando compartilha que já enfrentou pessoas que se sentiram no direito de questionar sua escolha de se depilar ou não e como esse cenário é bastante comum até os dias atuais. O comentário, no entanto, gerou uma discussão em torno desse sentimento de

Cultura participativa no YouTube:
construção de sentidos de empoderamento feminino no canal Ellora Haonne

obrigatoriedade e outras pessoas – as quais não foi possível identificar o gênero – afirmaram não compreender esse senso de obrigação.

Nesse exemplo, é interessante notar como, apesar de pessoas terem ou não uma mesma posição, elas continuam discutindo e trocando impressões guiadas pela *youtuber*.

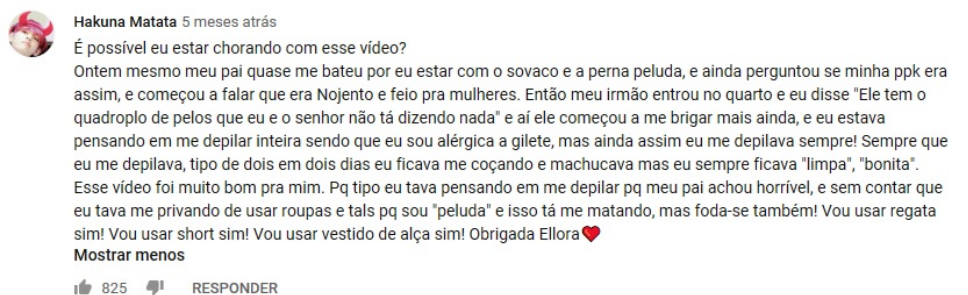
Figura 3: Comentários (2)



Fonte: colhido pelas autoras, 2019.

Também foi possível perceber que houve a formação de uma rede de apoio nos comentários, com mulheres desabafando e expondo relatos pessoais, enquanto eram respondidas de forma empática por outras meninas, como mostra a Figura 4.

Figura 4: Comentários (3)





Fonte: colhido pelas autoras, 2019.

Em outros comentários foi verificado também que vários tópicos trabalhados pela *youtuber* estavam presentes nos relatos, como a contestação da depilação feminina estar ligada à beleza e à higiene (Figura 5) e a escolha da não depilação como algo que as impediu de fazer algo – como manter relações sexuais com seu parceiro amoroso ou frequentar lugares de maior exposição do corpo, como a praia (Figura 6).






Caroline Mazzer de Souza; Marina Darcie e Maria Cristina Gobbi

Figura 5: Comentários (4)

-  **Clique Aqui** 3 meses atrás
Bia da Mata vc tem alergia a desodorante?? Pq eu uso leite de magnesia (vende em farmacia, na teoria ele é um laxante) no lugar do desodorante e não da cheiro nenhum!
- 👍 1 🗨️ RESPONDER
-  **Thalyta Silva** 3 meses atrás
+Bia da Mata Amigaa,Leite de magnésio é mt bom como desodorante!É barato e não estraga a camada de ozônio como o desodorante aerosol!É uns 3,00 a 6,00 reais dependendo da região!
Na verdade ele é um laxante mas é bom,e tem cheiro de hortelã!
- 👍 🗨️ RESPONDER

Fonte: colhido pelas autoras, 2019.

Figura 6: Comentários (5)

-  **Julia Helena** 6 meses atrás
EU NÃO ACREDITO QUE VOCÊ FOI PRA PRAIA SEM SE DEPILAR, E EU NÃO ACREDITO QUE EU FIQUEI PASMA COM ISSO
- 👍 3,1 mil 🗨️ RESPONDER
- Ocultar respostas ^
-  **Stefany Cristina** 6 meses atrás
Eu por exemplo sou MEGA insegura e quando vou na praia só uso a parte de cima e shorts na parte de baixo. Teve um dia que eu não me depilei e eu fiquei sem graça de entrar na água mesmo usando shorts!! Usar biquíni sem se depilar pra mim tem que ter muita coragem.... !
- 👍 229 🗨️ RESPONDER
-  **Você não é só pele** 6 meses atrás
miga eu tbm reparei nisso e fiquei da mesma forma hahahaha mas é seu conceito né... hahaha
- 👍 34 🗨️ RESPONDER
-  **Juliana Cardoso** 6 meses atrás
MANO EU ME SENTI MAL POR ESTRANHAR ELA NÃO TER SE DEPILADO DEPOIS PENSEI NO QUE ESTAVA PENSANDO E AAAAAAA EU AMO ESSA MINA
- 👍 121 🗨️ RESPONDER
-  **Você não é só pele** 6 meses atrás
isso é qdo eu vi o vídeo dela com as meninas na praia eu percebi, e pensei: acho que não, aí olhei de novo e pensei: carai ela não depilo hahahah e só pensei, acho que EU não consigo, mas realmente não sei identificar se é por uma questão de estética ou gosto pessoal, sabe? Eu tenho pouco pelo em qualquer parte do meu corpo, não depilar a perna pra mim não é problema eu saio de boa com perna peluda hahahaha
- 👍 33 🗨️ RESPONDER

Fonte: canal Ellora, 2019.

Cultura participativa no YouTube:
construção de sentidos de empoderamento feminino no canal Ellora Haonne

Há, nesse aspecto, um processo de identificação compartilhada, em que mulheres que optaram por não se depilar dividem experiências de opressão e julgamento que sofreram, enquanto mulheres que gostariam de parar de se depilar dividem suas inseguranças quanto a esse cenário.

Por fim, torna-se necessário evidenciar que também houve presença de comentários machistas, em sua maioria por perfis que podiam ser identificados com o gênero masculino, sexualizando a discussão. Todavia, esses comentários foram minoria, pois das 121 respostas analisadas em torno dos 10 comentários principais, apenas 13 tiveram esse teor.

Considerações

Como primeiro apontamento, é fundamental destacar que esse tipo de produção *online* no *YouTube*, de conteúdos feitos por pessoas comuns, sem vínculos com grandes corporações, acarreta em uma ampliação de vozes e de pautas que nem sempre teriam espaço nas mídias massivas. O mesmo foi evidenciado pelo canal Ellora, pelo qual foi gerado um espaço para discussão e possível mobilização social em torno de questões importantes para aquele público sobre a posição da mulher na sociedade.

A *youtuber* ajuda a desmitificar assuntos considerados polêmicos, ao falar sobre eles de uma forma simples (coloquial) e natural, por meio de um tom intimista de conversa em que ela compartilha situações vivenciadas, estimulando o retorno do público através dos comentários. “Dou os conselhos que não recebi”, é o *slogan* do banner do canal da Ellora, evidenciando o intuito da influenciadora em transmitir conteúdos de uma forma íntima (de conselho), como se estivesse tendo uma conversa pessoal com uma amiga. Assim, pode-se dizer que ela promove um espaço de diálogo em que pessoas desconhecidas podem se reunir em torno de um interesse em comum, formando novos círculos sociais em que ocorrem trocas de experiências, opiniões e conselhos, configurando um processo, ao menos inicial, de empoderamento feminino, devido à formação de uma rede de apoio online.

Por fim, o baixo índice na amostra de comentários negativos não indica, necessariamente, maior aceitação das ideias referentes ao empoderamento feminino. Significa, antes, que o canal da Ellora representa um espaço de discussão, em maior parte, seguro de manifestações preconceituosas. E isso pode ocorrer, por exemplo, devido ao algoritmo da plataforma, que tende a promover o conteúdo para pessoas que se interessam pela temática. Assim, é possível que os indivíduos impactados pelo vídeo sejam propensos a concordar com seu argumento. Todavia, foi possível vislumbrar pelos comentários analisados, a presença de reflexão e mudança de atitude de várias meninas, por meio da identificação e apropriação do conteúdo do vídeo. Frases como “Vou usar blusa sem manga sim”, ou “gostei, vou aderir”, evidenciam a

importância da plataforma do *YouTube* enquanto um canal participativo, e presente no dia a dia das pessoas, revelando seu potencial enquanto uma forma de mediação cultural presente na sociedade midiaticizada.

Referências

- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- GREEN, Joshua; BURGESS, Jean. *YouTube e a Revolução Digital*. Como o maior fenômeno da cultura participativa está transformando a mídia e a sociedade. São Paulo: LAEPH, 2009.
- JENKINS, Henry. *Cultura da convergência*. São Paulo: Aleph, 2009.
- _____. *Invasores do Texto: Fãs e cultura participativa*. Nova Iguaçu, RJ: Marsupial Editora, 2015.
- JENKINS, Henry; GREEN, Joshua; FORD, Sam. *Cultura da conexão: criando valor e significado por meio da mídia propagável*. São Paulo: Editora Aleph, 2014.
- LANGE, Patricia. *The vulnerable video blogger: promoting social change through intimacy*. Disponível em: <http://goo.gl/haHK5I> Acesso em 25 de outubro de 2018.
- LEMOES, André. A arte da vida: diários pessoais e webcams na Internet. In: *XI COMPÓS*. Rio de Janeiro: ECO/UFRJ, 2002.
- LIMA, Quezia dos Santos. Blogueiras feministas e o discurso de divulgação do feminismo no ciberespaço. In: *Seminário de estudos em análise do discurso*. Rio Grande do Sul, 2013. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/analisedodiscurso/anaisdosead/6SEAD/SIMPOSIOS/BlogueirasFeministasEODiscurso.pdf> Acesso em 04 de maio de 2019.
- PRIMO, Alex. Existem celebridades da e na blogosfera? Reputação e renome em blogs. In: *XVIII Encontro Anual da Compós*, 2009, Belo Horizonte. Anais. Belo Horizonte: Puc Minas, 2009.
- RODRIGUES, Laís Modelli. Blogs Coletivos Feministas: um estudo sobre o feminismo brasileiro na era das redes sociais na internet. *Dissertação de Mestrado*. 2016.
- SIBILIA, Paula. Celebridade para todos: um antídoto contra a solidão? In: *Ciência e Cultura*, v. 62, nº 2. São Paulo, 2010.
- SHIRKY, Clay. *A Cultura da Participação: Criatividade de generosidade no mundo conectado*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- YOUTUBE, YouTube para a imprensa. 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/intl/pt-BR/yt/about/press/> Acesso em 20 de outubro de 2018.

Democracia participativa enquanto garantidora da proteção de grupos vulneráveis – Uma análise das realidades da Bolívia e do Equador em comparação com o caso brasileiro

Lucca Fantuzzi Soares *
André Luiz Coelho **

Introdução

Se “os primeiros quinze anos do século XXI na América Latina foram caracterizados pela chegada ao poder de partidos, movimentos e lideranças de esquerda” (Silva, 2014), os últimos quatro anos foram marcados justamente pelo processo inverso: a ascensão de lideranças conservadoras e, em muitos casos, antidemocráticas e saudosas de tempos de regimes militares, censuras e perseguições políticas.

Colômbia, Paraguai, Brasil são os exemplos mais recentes e explícitos do que pode ser chamado de *‘tsunami conservador’*. Iván Duque, Mario Benítez e Jair Bolsonaro possuem características em comum: a repulsa pelos governos progressistas de esquerda e centro-esquerda que se instauraram na América Latina; a submissão e o apoio à gestão de Trump nos Estados Unidos; ojeriza a quaisquer discursos progressistas, científicos e de direitos sociais.

Tais casos são interessantes e dignos de análise, haja visto que foi justamente através de um processo democrático que políticos saudosos de ditaduras militares alcançaram o Poder Executivo.

O Equador, por sua vez, vive uma dicotomia: Ao mesmo tempo em que se encaixa no espectro da onda conservadora, com Lenín Moreno, atual Presidente da República e Vice durante os anos da gestão Correa, ultimamente, rompendo vários dos legados conquistados por seu ex-aliado e antecessor – como a reeleição indefinida, por exemplo – e, cada vez mais, se aproximando dos Estados Unidos, realizando, inclusive, acordos em troca de redução de dívidas, apresenta, em seu texto constitucional, elementos

* Graduando em Ciência Política – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail: lucca.fantuzzi@gmail.com

** Professor-Doutor em Ciência Política – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail: andre.souza@unirio.com.br

que possibilitam uma participação maior da população na atividade legislativa – o que se configura como uma democracia participativa.

Outro país apoiador de uma lógica de democracia participativa é a Bolívia, que se encontra numa espécie de contramão ao processo de conservadorismo ascendente no continente, estando ainda sob gestão do líder sindical dos *cocaleros* Evo Morales, mantendo-se assim como um dos poucos governos de esquerda originários da onda rosa.

E é analisando este atual cenário latino-americano - de ascensão de conservadorismo e crise no discurso da democracia liberal somado à possibilidades de democracia participativa -, que este trabalho visa responder à seguinte questão: Em um contexto de constantes ataques aos direitos e às causas sociais, respaldados pelos Poderes Executivo e Legislativo, poderia ser a democracia participativa, em suas experiências bolivarianas e equatorianas, a resposta ideal de grupos vulneráveis – mulheres, indígenas, LGBTs e negros – para estabelecer tanto resistência quanto proteção?

Para tentar encontrar uma resposta, recorreremos à revisão teórica. Primeiro, sobre a discussão feita por Bobbio em seu *Dicionário da Política* acerca das definições de Democracia – tanto a liberal quanto a socialista. Com o intuito de aproximar ainda mais a discussão de Democracia para o contexto do sul global e, mais especificamente, da América do Sul, foram escolhidos autores como Boaventura de Sousa Santos e Fabrício Pereira da Silva, dentre outros.

Porém, enquanto a teoria nos proporcionou uma base para discussão sobre a alternativa democrática e seu lado otimista, a consulta de relatórios produzidos por movimentos sociais e atores internacionais trouxe uma reflexão nada otimista sobre a realidade dos três países: nem a participação ampliada e nem a democracia puramente representativa são capazes de garantir os direitos contidos na Constituição, tendo em vista os números alarmantes de violações e vitimizações encontradas nos três contextos.

Com esse cenário, o que resta é mudar, então, o questionamento a ser feito: se não a ampliação de participação e nem a ‘pura e simples’ representação parlamentar, qual caminho trilhar para o respeito e proteção de grupos minoritários na sociedade latinoamericana?

O conceito de democracia – O embate ideológico

Para que possamos analisar o contexto no qual se dá a aplicabilidade da Democracia na América Latina, em especial nos países que foram recortados para este trabalho, é essencial que, em primeiro lugar, se estabeleça uma conceitualização do termo ‘Democracia’. Ao recorrer para o *Dicionário da Ciência Política*, de Norbert Bobbio, é possível não somente traçar definições que perpassem pelos opostos campos ideológicos do liberalismo – com Constant, Tocqueville e Stuart Mill sendo referências

Democracia participativa enquanto garantidora da proteção de grupos vulneráveis –
Uma análise das realidades da Bolívia e do Equador em comparação com o caso brasileiro

– e do socialismo – que perpassa por Lenin e Marx –, mas, também, encontrar definições e debates que permeiam a filosofia política há vinte e cinco séculos.

Dito isto, partamos, então, para as definições dadas por Bobbio sobre as visões liberais e socialistas da Democracia:

No que se refere à relação de concepção liberal do Estado, o ponto de partida foi o célebre discurso de Benjamin Constant sobre A liberdade dos antigos comparada com a dos modernos. Para Constant, a liberdade dos modernos, que deve ser promovida e desenvolvida, é a liberdade individual em sua relação com o Estado, aquela liberdade de que são manifestações concretas as liberdades civis e a liberdade política (ainda que não necessariamente estendida a todos os cidadãos) enquanto a liberdade dos antigos, que a expansão das relações tornou impraticável, e até danosa, é a liberdade entendida como participação direta na formação das leis através do corpo político cuja máxima expressão está na assembleia dos cidadãos. Identificada a Democracia propriamente dita sem outra especificação, com a Democracia direta, que era o ideal do próprio Rousseau, foi-se afirmando, através dos escritores liberais, de Constant e Tocqueville e John Stuart Mill, a ideia de que a única forma de Democracia compatível com o Estado liberal, isto é, com o Estado que reconhece e garante alguns direitos fundamentais, como são os direitos de liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião, etc., fosse a Democracia representativa ou parlamentar, onde o dever de fazer leis diz respeito, não a todo o povo reunido em assembleia, mas a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos direitos políticos. (Bobbio, 1976, p. 323)

Também no que diz respeito ao socialismo, nas suas diferentes versões, o ideal democrático representa um elemento integrante e necessário, mas não constitutivo. Integrante porque uma das metas que se propuseram os teóricos do socialismo foi o reforço da base popular do Estado. Necessário, porque sem este reforço não seria jamais alcançada aquela profunda transformação da sociedade que os socialistas das diversas correntes sempre tiveram como perspectiva. Por outro lado, o ideal democrático não é constitutivo do socialismo, porque a essência do socialismo sempre foi a ideia da revolução das relações econômicas e não apenas das relações políticas, da emancipação social, como disse Marx, e não apenas da emancipação política do homem. O que muda na doutrina socialista a respeito da doutrina liberal é o modo de entender o processo de democratização do Estado. Na teoria marxista-engelsiana, para falar apenas desta, o sufrágio universal, que para o liberalismo em seu desenvolvimento histórico é o ponto de chegada do processo de democratização do Estado, constitui apenas o ponto de partida. Além do sufrágio universal, o aprofundamento do processo de democratização da parte das doutrinas socialistas acontece de dois modos: através da crítica da Democracia apenas representativa e da conseqüente retomada de alguns temas da Democracia direta e através da solicitação de que a participação popular e também o controle do poder a partir de baixo se estenda dos órgãos de decisão política aos de decisão econômica, de alguns centros do aparelho estatal até à empresa, da sociedade política até à sociedade civil pelo que se vem falando de Democracia econômica, industrial ou da forma efetiva de funcionamento dos novos órgãos de controle (chamados “conselhos operários”), colegial, e da passagem do autogoverno para a autogestão. (Bobbio, 1976, P.325)

Portanto, para Bobbio, a democracia liberal é mais representativa, enquanto a socialista envolve mais a questão da ampliação da participação política, o que, de certa forma, dialoga com a *maré rosa* (Panizza) e com o que é chamado de ‘*tese das duas esquerdas*’ (Silva) – teoria esta que separava as esquerdas ascendidas entre boas (moderadas e reformistas) e ruins (autoritárias). Segundo consta no livro *Democracias Errantes*, tanto a Bolívia de Morales quanto o Equador de Correa receberam a alcunha de ‘esquerdas ruins’, porém, são justamente os dois países que adotaram à sua medida uma forma de democracia socialista com ampliação da participação popular para além do processo eleitoral.

Outra incongruência de narrativas se dá no relatório feito pela revista britânica *The Economist* que, anualmente, investiga e classifica as democracias de cento e sessenta e sete países enquanto: Consolidadas – Países cujas liberdades civis e políticas são respeitadas, além de nutrir uma cultura de nutrição do regime democrático, garantindo a liberdade da imprensa e o respeito às instituições e às múltiplas e diversas vozes presentes na sociedade –; Falhas – Apresenta maiores problemas no que tange o regime democrático, como baixo índice de participação política e maiores dificuldades de governança –; Regimes Mistos – Há irregularidades substanciais no processo eleitoral que o impede de ser feito com qualidade, além de possibilidades de pressões e perseguições às lideranças de oposição ao governo –; E, por fim, Regimes Autoritários – que excluem toda e qualquer forma de oposição política, sendo capaz, inclusive, de excluir qualquer possibilidade de processo eleitoral, além de perseguir órgãos da mídia.

No material produzido pela revista inglesa no ano de 2018, ao ser levada em conta somente a região da América Latina, tanto o Brasil quanto o Equador são caracterizados como Democracias Falhas (nona e décima quarta posições, respectivamente). Por sua vez, o caso da Bolívia é ainda mais grave, sendo classificada como Regime Misto, o país está colocado na décima oitava posição, estando à frente, somente, de países como Honduras, Haiti, Nicarágua, Venezuela e Cuba – os três últimos da lista, inclusive, são considerados como Regimes Autoritários, mostrando que há certa proximidade com o caso bolivariano, de acordo com o material produzido.

Outro importante banco de dados, o *Latinobarometro*, investiga, desde 1996, o andamento e apoio da população latino-americana à democracia. No relatório mais recente, realizado no ano passado, os números da Bolívia e do Equador são, respectivamente, 53% e 50%, sendo praticamente os maiores da região, estando atrás, somente de países como Argentina (58%) e Uruguai (61%). Porém, o caso do Brasil é alarmante – apenas 34% da população apoia o regime democrático. A porcentagem brasileira é a 3ª menor da tabela, estando à frente apenas de El Salvador e Honduras, ambos com 28%.

Os dois relatórios, combinados, evidenciam a crise democrática instalada na América Latina. Importante ressaltar ainda como o *The Economist* coaduna com a

narrativa de que Bolívia é radical e antidemocrática, enquanto o *Latinobarometro* estabelece que no país andino há uma preferência majoritária pelo regime democrático. É importante ressaltar que em momento algum é feita por ambos a discussão sobre o molde de democracia que se faz valer nos países recortados para este trabalho, não à toa, por exemplo, a Hungria, com sua série de mudanças realizadas em seu sistema eleitoral a partir de 2010 por meio de decretos do primeiro ministro Viktor Orban – reformas estas que diminuíram o número de parlamentares eleitos e dificultou o ato de votar – se mantém à frente da Bolívia na 57ª posição.

Demodiversidade - Uma leitura sob a perspectiva do Sul Global

A necessidade de olhar para o Sul Global e dar voz aos seus autores e expor as alternativas democráticas ao molde liberal que na região se encontram se faz urgente, no sentido em que a crise da Democracia Liberal mostra que não é o reducionismo do voto enquanto participação o mitigador das desigualdades e, muito menos, da garantia de direitos e de uma gestão pública que, de fato, atenda aos interesses da população. Este trabalho se atem a falar dos casos específicos de participação na Bolívia e do Equador – e a investigar se, de fato, os países andinos têm se mostrado capazes de mitigar violações aos direitos humanos de minorias sociais –, mas, seria irresponsável não citar os casos de democracia participativa na Índia (Sheth, Santos; 2002) e na África do Sul (Buhlungu, Santos; 2002).

O filósofo e cientista político brasileiro Emir Sader, no livro *Democratizar a Democracia*, organizado pelo espanhol Boaventura de Sousa Santos, expõe, em seu capítulo, o que seria o conceito *participação* tanto pro molde liberal quanto pro participativo da Democracia:

Uma das questões que se coloca a respeito das propostas de democracia participativa é a qualificação do termo participação. Para a concepção individualista do mundo e da política do liberalismo, o voto é a forma central de participação, sendo atribuído um certo caráter sagrado, simbólico, ao ato de votar. Mas esse vínculo tênue esconde praticamente uma delegação similar a um cheque em branco, fazendo com que esse vínculo só seja retomado a cada tantos anos, conforme o calendário eleitoral.

As iniciativas de democracia participativa buscam romper esse círculo vicioso, resgatando a dimensão pública e cidadã da política. Essas iniciativas tendem a ocorrer em alguns sentidos diferentes: um deles é o da mobilização de setores sociais interessados na realização de políticas públicas – saúde, saneamento básico, educação, segurança pública –, levando aos governos e aos parlamentos reivindicações e buscando formas de concretizá-las, pressionando, controlando, buscando manter um grau de mobilização que possa estabelecer uma nova relação entre um setor da cidadania e a política. (Sader; Santos, 2002. p. 661).

Tanto o molde da *Democracia Intercultural* na Bolívia quanto a *Democracia Cidadã* do Equador serão conceptualmente analisadas nesta seção, enquanto nas próximas, os dados coletados serão postos em uma espécie de enfrentamento, para que seja possível averiguar o que a participação trouxe de diferente para as minorias sociais.

A Democracia Intercultural boliviana, para além de uma questão meramente partidária, traz como ponto fundamental a ampliação da voz e da participação das mais variadas etnias indígenas do país. Tapia (2011) expõe que a noção de um Estado Plurinacional está assentada na abertura do conjunto dos poderes públicos à representação direta dos povos e nações indígenas, originárias e camponesas, não passando por uma questão multipartidária.

A construção de um estado plurinacional implica que não se trata apenas de reformar relações entre Estado e sociedade civil ou entre cidadãos e governo e estruturas estatais, que em última instância, pertencem ao mesmo tipo de sociedade, mas sim o que trata-se de articular estruturas sociais de diferentes matrizes da sociedade, além de populações que foram socializadas ou formadas em diferentes conjuntos de relações sociais, visões de mundo, línguas e também sob diferentes estruturas de autoridade. Neste sentido, é claro que devemos primeiro lembrar como é que essas forças foram constituídas e geraram a conjuntura constituinte, em particular os assuntos que foram constituídos com um certo grau de exterioridade e interioridade as condições de configuração do que havia de estado e estado-nação na Bolívia. (Tapia, 2011).¹

Já a Democracia Cidadã no Equador ocorre em meio ao governo Correa, durante o período da Maré Rosa. Sem dúvidas, a gestão Correa, mesmo com tentativas de golpe, foi um dos momentos mais estáveis - apesar de ter governado durante os primeiros meses de seu primeiro mandato em 2007 através de decretos, passando por cima do Congresso democraticamente eleito, até conseguir aprovar uma Assembleia Constituinte que dissolveu o Congresso e realizou novas eleições (COELHO, 2014) - , tendo em vista que o economista foi capaz de findar a subsequente onda de quedas presidenciais no Equador.

Em uma entrevista dada em 2012, Rafael Correa diz:

1. Texto original: La construcción de un estado plurinacional implica que no sólo se trata de reformar a las relaciones entre estado y sociedad civil o entre ciudadanos y gobierno y estructuras estatales, que pertenecen en última instancia a un mismo tipo de sociedad, sino que lo que se trata de articular de nuevo modo estructuras sociales provenientes de diferentes matrices de sociedad, además de poblaciones que se han socializado o formado en diferentes conjuntos de relaciones sociales, cosmovisiones, lenguas y también bajo diferentes estructuras de autoridad. En este sentido, es claro que primero hay que recordar cómo es que se han constituido estas fuerzas que han generado la coyuntura constituyente, en particular los sujetos que se constituían con cierto grado de exterioridad y de interioridad en las condiciones de configuración de lo que había de estado y de estado-nación en Bolivia.

Democracia participativa enquanto garantidora da proteção de grupos vulneráveis –
Uma análise das realidades da Bolívia e do Equador em comparação com o caso brasileiro

Durante a campanha, estávamos claramente conscientes de que o que estávamos propondo era uma revolução, entendida como uma mudança radical e rápida nas estruturas existentes da sociedade equatoriana, a fim de transformar o estado burguês em um estado verdadeiramente popular. Diante da deslegitimação da classe política, que já não representava mais ninguém, a não ser ela própria, dissemos que éramos cidadãos que devíamos revelar insuficiências. Então decidimos chamar isso de revolução dos cidadãos, revolta de cidadãos indignados. Nesse sentido, antecipamos o recente movimento indignado na Europa em cinco ou seis anos. Mas o movimento também foi profundamente bolivariano, em termos de integração regional. E nós também somos inspirados por Eloy Alfaro a única verdadeira revolução que ocorreu neste país antes da nossa. Foi por isso que Alfaro foi assassinado em 1912, de forma bárbara, porque estava realmente mudando as estruturas do país na época (Correa, 2012)²

As Constituições e os dados pessimistas – práxis e discurso divergentes na Bolívia e no Equador não protegem aqueles que precisam, à medida que a representação brasileira também não o faz

Quando foram separados alguns dos artigos dos Textos Constitucionais dos países recortados, o que rapidamente pôde ser notado era a força do discurso. Tanto a Bolívia quanto o Equador mostravam-se abertos às discussões que não eram vistas nem na maior potência da região. Questões sobre gênero, raça, igualdade de direitos; pautas até vistas no texto brasileiro, porém, com menos ênfase e menos abrangência.

Porém, com a ajuda de relatórios de vitimização e de coleta de dados sobre leis e políticas públicas das *Asociación Internacional de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans y Intersex de América Latina y del Caribe*, da *Pan American Health Organization* e da *Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora*, algumas importantes ressalvas precisaram ser feitas.

No Equador, por exemplo, enquanto o Artigo 47 em seus quatro incisos garante direitos de respeito e assessoria médica a todas as mulheres grávidas, o que se vê na prática é a falta de acesso aos exames pré-natais pelas mães negras, que resulta em dados de mortalidade pós-parto até cinco vezes maiores que os de mulheres brancas.

2. Texto original: During the campaign we were clearly aware that what we were proposing was a revolution, understood as a radical and rapid change in the existing structures of Ecuadorean society, in order to change the bourgeois state into a truly popular one. Faced with the delegitimization of the political class, which no longer represented anyone except itself, we said to ourselves that it was we citizens who had to reveal its inadequacies. So we decided to call it a citizens' revolution, a revolt of indignant citizens. In that sense we anticipated the recent indignado movement in Europe by five or six years. But the movement was also profoundly Bolivarian, in terms of regional integration. And we are also inspired by Eloy Alfaro's liberal revolution—the only real revolution to have occurred in this country before ours. This was why Alfaro was assassinated in 1912, in barbaric fashion, because he was really changing the structures of the country at the time (Correa, 2012).

Na Bolívia, as taxas de violência sexual alcançam um pico de 53,3% em casos onde o agressor é o parceiro íntimo da vítima, e, no texto constitucional, consta a proteção das mulheres e da criminalização de quaisquer tipos de violência contra a mulher.

Por sua vez, a questão LGBT nos dois países é, no mínimo, curiosa. Segundo o mapa de leis sobre orientação sexual no mundo feito pelo *ILGA World* em 2019, tanto a Bolívia quanto o Equador apresentam menções à tal parcela da população e medidas de proteção no próprio texto constitucional, porém, ambos apresentam falhas no que tange as pautas de adoção e casamento – sendo as duas não reconhecidas no primeiro, e somente a união estável³ e a adoção por pessoas LGBTs solteiras sendo reconhecidas no segundo.

A diferença vista no discurso, nos textos apresentados pelas duas Constituições e na prática feita pelo Estado mostra que, mesmo que haja uma certa maior articulação por parte dos movimentos sociais, eles não se fazem valer suficientemente na tangência da proteção de grupos minoritários.

Mirando o olhar para o Brasil após o traçado dos contextos bolivarianos e equatorianos, a conclusão é tal qual ruim. A potência da região, agora sob a égide de um governo pouco favorável às pautas dos movimentos sociais, segundo dados de relatórios feitos pela *Anistia Internacional*, lidera os rankings de vitimização contra a mulher e contra a população LGBT, além de ser um dos países mais desiguais do mundo e ostentar uma alta posição no ranking de países com números exorbitantes de encarceramento em massa – onde a maioria desta população presa é negra.

Perspectivas, perguntas e respostas – Movimentos Sociais e Poder Legislativo

Tendo em vista, portanto, a incapacidade de ambos os modelos de democracia proporcionarem aos grupos minoritários o mínimo de dignidade humana, resta, então, o questionamento sobre qual caminho seguir.

Apesar de não haver propriamente uma resposta definitiva para tal questionamento, é válido e igualmente importante analisar de que forma tem se dado a resistência às perseguições nesses três países e, se esta pode servir de solução.

As articulações políticas – tanto nas ruas quanto nos Parlamentos – têm sido emblemáticas. No Equador, a ativista transgênero Diane Marie Rodríguez Zambrano conseguiu se eleger em 2017, e, ainda durante a gestão Correa, foi recebida pelo Presidente para uma conversa sobre pautas da militância LGBT equatoriana. Na Bolívia, Manuel Canelas, o primeiro deputado assumidamente gay do país, foi nomeado Ministro da Comunicação. Além disso, o país conta, ainda, com um movimento social que cada vez mais ganha destaque por abarcar a parcela da população LGBT que vive à margem – aquela que se reconhece enquanto indígena ou afroboliviana; o *Maricas*

3. No dia 12 de Junho de 2019, a Suprema Corte do Equador, por 5 votos a 4, reconheceu o casamento entre pessoas do mesmo sexo enquanto constitucional e legal.

Bolívia. No Brasil, os parlamentares de esquerda são os mais articulados nas pautas de defesas de minorias, apesar do recente exílio político do Deputado Federal eleito pelo Partido Socialismo e Liberdade, Jean Wyllys, devido à uma forte campanha de ampla divulgação de notícias falsas e ameaças de cunho homofóbico.

É importante ressaltar, também, a importância dos encontros anuais, das produções acadêmicas e dos relatórios das *Mujeres Afro*, que discutem pautas sobre feminismo, sexualidade, economia, esquerda, sem jamais abandonar a forte narrativa sobre negritude e raça, em toda a América Latina e no Caribe.

Outro movimento forte na região é o movimento indígena que se articula na luta por demandas de demarcações territoriais, sustentabilidade e ecologia, e da preservação cultural. Apesar de a pauta indígena ainda obter legitimidade tanto na Bolívia quanto no Equador, cada vez mais no Brasil os casos de vitimização têm aumentado conforme os relatórios feitos pela *Cimi org.*

Conclusões

O contexto atual vivido pela América Latina é de crises democráticas, tanto no seu modelo liberal e representativo, quanto no que tange as remanescentes tentativas de implementação de participação política para além do processo eleitoral. Lideranças autoritárias de direita, estas contrárias às pautas sociais de proteção às minorias e saudosas aos regimes militares das décadas de 60 e 70, têm sido alçadas aos cargos de Presidente através do voto em eleições controversas e polarizadas.

Mesmo com Textos Constitucionais esteticamente bem elaborados, a práxis não efetiva destrói as possibilidades da participação política amplificada em proteger os grupos minoritários. E, alinhados a este contexto, muito menos se dá essa garantia de direitos em países cujos principais líderes se elegeram com discursos antidemocráticos.

É possível, portanto, admitir que, embora não haja um caminho definido para garantir a proteção de grupos vulneráveis da sociedade, uma das viáveis opções é a interlocução entre a participação política dos movimentos sociais e da atividade legislativa institucional por parte daqueles que foram eleitos como oposição à narrativa estabelecida pelo autoritarismo de direita.

Referências

COELHO, André Luiz. A instabilidade presidencial contemporânea na América Latina: causas e consequências. In: *XVI encontro regional de história da ANPUH-RIO - Saberes e práticas científicas*, 2014, Rio de Janeiro. Anais [...]. [S. l.: s. n.], 2014. Disponível em: http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400525724_ARQUIVO_Anpuh2014-AndreCoelho.pdf. Acesso em: 15 jun. 2019.

- COELHO, André Luiz. PÉREZ FLORES, F.; CUNHA FILHO, C. M. Participación ampliada y reforma del Estado: Mecanismos constitucionales de democracia participativa. In. Bolivia, Ecuador y Venezuela. *Observatório Social de América Latina*, v. XI, no 27, p. 73-95, abr. 2010.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora*. Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos. Disponível em https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42654/1/S1701063_es.pdf Acesso em 10 jun 2019
- CORREA, Rafael. 'Rafael Correa Interview. Ecuador's Path', *New Left Review*, 77, 2012.
- ILGA World - Map - *sexual orientation laws, 2019* - Disponível em <https://ilga.org/maps-sexual-orientation-laws> Acesso em 10 jun 2019. Latinobarometro. 2018. Disponível em <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>> Acesso em 10 jun 2019
- O'DONNELL, Guillermo. *Teoria democrática e política comparada*. Dados, v. 42, nº 4, 1999.
- PANIZZA, Francisco. *La Marea Rosa*. Análise de Conjuntura Opsa, 2006.
- PEREIRA DA SILVA, Fabrício. *Democracias errantes: reflexões sobre experiências participativas na América Latina*. 1ª ed. Ponteio. Rio de Janeiro: Ponteio, 2015.
- SADER, EMIR. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 661.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002
- _____. MENDES, José Manuel (org.). *Demodiversidade: Imaginar novas possibilidades democráticas*. 1. Autêntica Editora. 2018.
- TAPIA, Luis. Consideraciones sobre el Estado Plurinacional. In: *Descolonización en Bolivia: cuatro ejes para comprender el cambio*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia/ FBDM, 135-168, 2011.
- THE ECONOMIST. *Democracy Index. 2018* – Disponível em https://www.prensa.com/politica/democracy-index_LPRFIL20190112_0001.pdf Acesso em 10 jun 2019.

Participação feminina no poder Legislativo: os casos de Brasil e Argentina

Pedro Guilherme Kirst Hoewell*

Introdução

O objetivo deste trabalho é identificar as semelhanças e diferenças entre as políticas adotadas e os seus impactos práticos, desde as redemocratizações de Brasil e Argentina, acerca da questão da participação feminina no poder Legislativo. Ambos os países passaram a ter estruturas jurídico-políticas adequadas ao que convencionamos chamar de “democracias liberais”, após décadas de ditaduras de caráter fortemente repressivo e militarizado. Apesar disso, tais democracias ainda conservam importantes restrições quando comparadas às de outras formações sociais, em especial às de países de capitalismo avançado – na maioria das vezes, imperialistas. Compreender a especificidade de cada país é importante, bem como se faz necessário identificar as razões estruturais para a existência e manutenção de tais déficits.

O recorte mais específico compreende os acontecimentos dos anos 2000, que tiveram como marco a eleição de presidentas em ambos os países. O crescimento da participação institucional das mulheres também foi perceptível – mais na Argentina do que no Brasil. No país platino, estabeleceu-se a lei de paridade, bem como outras normas que garantem seu cumprimento – a lista fechada pré-ordenada com alternância de gênero, por exemplo.

Entretanto, nesta análise, é necessário considerar igualmente – ou até conferindo-lhes maior importância – as práticas dessas representantes, no sentido de verificar se são favoráveis às mulheres no geral, notando sempre o recorte de classe. Aliado a isso, é importante notar as relações existentes no interior de ambas as formações sociais, que interferem nos aparelhos.

Veremos, inicialmente, uma conceituação teórica, que nos ajudará em um segundo momento a compreender as circunstâncias históricas e materiais desses processos, seus avanços e limitações, traçando possíveis paralelos entre os dois países.

* Mestre em Ciências Sociais (PUC/SP). Bacharel em Relações Internacionais (PUC/SP). E-mail: pedro.kirst@gmail.com

A representação nas democracias liberais

De maneira bastante sucinta precisamos, de início, lançar algumas bases teóricas às quais iremos nos remeter durante a elaboração do problema. As democracias liberais permeiam grande parte dos países capitalistas, incluindo Brasil e Argentina. As relações entre o modo de produção e o modelo político são indissociáveis, embora cada formação social conserve suas especificidades.

Partindo da conceituação geral, Macpherson (1978) afirma que as democracias liberais se desenvolveram a partir do final do século XVIII. Diversos modelos foram defendidos durante os séculos subsequentes, tendo em comum o fato de estarem alinhados aos pressupostos mercadológicos, aderindo aos preceitos do liberalismo econômico clássico, como o individualismo e a meritocracia, conferindo menor importância às condições históricas e materiais das formações sociais. Daí, deriva-se o entendimento desses mesmos autores em aceitar as classes sociais – trabalhadores e proprietários –, porém considerando-as como algo natural, rejeitando a influência das condições sociais.

O contingente de trabalhadores é perceptivelmente maior do que o de proprietários, o que poderia representar um risco à classe dominante em um ambiente onde as decisões fossem tomadas de maneira legitimamente democrática. Para contornar esse problema, os pensadores liberais incluíram em suas teorizações a domesticação da franquia democrática. Ora, se já não se podia negar peremptoriamente o direito à participação política de todas as classes – pois a igualdade jurídica faz parte do ordenamento do Estado burguês – fez-se necessário adotar um método pelo qual a maior parte da população se sentisse representada, embora não diretamente.

Isso não significa que as revoluções burguesas, que levaram ao estabelecimento dos Estados burgueses, fossem adeptas de primeira hora à representação política das massas. Conforme Saes (2012), a burguesia se opôs aos movimentos dos trabalhadores já no século XIX, no período conhecido como “Primavera dos Povos”. Por outro lado, os dominados, nessa época, desejavam a participação política plena – e não meramente a representação. No desenrolar do processo de lutas, a burguesia acabou cedendo a representação política¹, como forma de evitar uma interferência mais direta dos trabalhadores, o que certamente causaria dificuldades para a manutenção das estruturas de dominação de classe.

Mesmo do lado dos liberais, John Stuart Mill (2006), propôs o modelo desenvolvimentista de democracia representativa. Segundo o autor, o objetivo da democracia seria impulsionar o desenvolvimento de cada indivíduo, com vistas ao avanço geral da sociedade, baseando-se na soma das felicidades individuais, traduzidas

1. Ainda que com restrições, como a censitária, a racial e a de gênero.

quase sempre como propriedades (princípio utilitarista), embora fosse impossível aplicar a participação plena a todos os cidadãos de uma grande nação ou cidade. Por essa mesma razão, Mill defendeu a extensão do direito ao voto às mulheres, podendo dobrar a “massa de faculdades mentais disponíveis para melhor servir à humanidade” (Mill, 1980, p. 83 apud Held, 1987, p. 90), o que foi considerado bastante progressista no século XIX. Escapou à compreensão de Mill, de acordo com Held (1987), que seriam necessárias políticas que, mais que permitissem, incentivassem a participação feminina, tendo em vista as condições sociais e econômicas desiguais e a resistência dos homens em ceder espaços de poder às mulheres.

Sobre o significado da representação, recorremos a Pitkin (1972) para verificarmos o seu funcionamento dentro das democracias liberais. É válido lembrar que o modelo liberal predominante a partir do século XX, em especial a democracia schumpeteriana, tem como objetivo explicar a realidade, sem fazer qualquer tipo de juízo ou tentativa de estabelecer uma finalidade “moral”, ao contrário do que foi o pensamento desenvolvimentista. Essa visão processual leva a um fenômeno identificado como “caixa-preta” (Pitkin, 1972, pp. 39; 58; 238). Ou seja: controlam-se os limites da representação – o início e o fim –, mas não o seu conteúdo. Em outras palavras, a população, tendo respeitados seus direitos políticos, elege determinado candidato, autorizando-o. Ao final de seu mandato, a população novamente decide se irá reelegê-lo ou não, responsabilizando-o por seus atos. Entretanto, não há controle dos eleitores durante o mandato, estando o eleito livre para agir como bem entender, considerando seus interesses, dentre eles, a reeleição.

Além disso, o fato de, hipoteticamente, existirem mais mulheres no parlamento não significa, necessariamente, que os interesses femininos estarão ali representados. A visão substituívista², também aventada por Pitkin, de pouco serve se não observarmos as práticas desses representantes. Conforme Saes (1987, p. 54), “o Parlamento [...], em qualquer caso, ele é burguês, pelo seu funcionamento”, e, em nosso entendimento, a estrutura do Estado burguês também é patriarcal, além de racista, classista, etc. Portanto, uma maior quantidade numérica de mulheres (representação descritiva) no Legislativo não necessariamente implicaria em uma maior representação de seus interesses históricos.

Finalmente, devemos compreender a ligação entre os aparelhos de Estado – e o Congresso é um deles – e as relações sociais. De acordo com Poulantzas (1975, p. 30), “é a luta de classes, em todos os níveis, que dá comando aos aparelhos”, trazendo a ideia de que há uma disputa em aberto pelos aparelhos de Estado. Por mais que

2. O parlamento seria um “microcosmo da sociedade” (CÁNEPA, 2005, p. 52), ou seja, a quantidade de representantes deveria ser diretamente proporcional à de representados em determinada formação social.

partamos do pressuposto de que os aparelhos de Estado burgueses são funcionais à manutenção da dominação de classe, não sendo bastante serem tomados, mas, sim, transformados, não se pode desconsiderar a necessidade de uma disputa crítica nesse terreno, com vistas a uma modificação nas relações sociais. Aliadas a outras frentes, em especial à esfera econômica, as lutas podem se desenvolver a tal ponto que modifiquem as estruturas da sociedade, levando a uma maior capacidade representativa dos interesses dos dominados – com a intenção, logicamente, de extinguir tais dominações.

Sendo assim, o modo ideal de atingir-se a representatividade dos interesses das mulheres, por exemplo, seria a partir da modificação nas estruturas sociais que pressupõem a dominação de gênero. A atribuição de cotas, como veremos no decorrer deste artigo, pode ser útil à ampliação do debate, porém dificilmente significará uma mudança estrutural do Estado capitalista e patriarcal. A mudança deve partir das relações sociais, ou seja, deve ocorrer nas práticas cotidianas³, provocando uma ruptura efetiva com essa lógica.

A participação política institucional feminina no Brasil e na Argentina

Aproximando-nos de nosso objeto, procuraremos trazer dados e fatos que ilustrem com relativa acuidade a situação da representação feminina nos dois países. A quantidade de mulheres em cargos legislativos aumentou nos últimos anos, sendo que o país platino demonstrou um avanço significativamente maior, tanto na composição de seu parlamento quanto nos movimentos que defendem os direitos das mulheres na prática. Enquanto isso, o Brasil progrediu pouco, tanto nas reformas institucionais que poderiam levar a uma maior ocupação de cargos por mulheres quanto no debate com o restante da sociedade.

Em ambos os países, a luta histórica pelos direitos políticos femininos ocorreu, primeiramente, a partir de iniciativas isoladas de sua obtenção por mulheres pertencentes às classes médias, nas primeiras décadas do século XX. No Brasil, a Constituição de 1934 foi a primeira a prever o voto feminino, logo antes da ditadura Vargas (1937). Ao final desse período, a Constituição de 1946 manteve esse direito, sempre de acordo com critérios censitários e de escolaridade. Similarmente, no ano de 1947, estabeleceu-se na Argentina o sufrágio feminino, no governo Perón, tendo a figura de Eva Duarte como destaque, embora não tenha participado da militância anteriormente (Domenichetti, 2016). A incorporação da mulher ao mercado de trabalho tornou impossível a não canalização das pautas femininas ao meio institucional, com o intuito de evitar manifestações que fugissem ao controle da classe dominante. Também

3. Por exemplo, com o rompimento da lógica de que os afazeres domésticos cabem exclusivamente às mulheres, que reforça o patriarcalismo e tem implicações políticas, sociais e econômicas.

permitiu, nesse caso, a vitória de Perón em Buenos Aires, reduto opositor, com 64% dos votos (*idem*), alavancados pela massa trabalhadora feminina.

A permissão do voto feminino é cabível no ordenamento jurídico-político burguês, não eliminando estruturalmente as desigualdades de gênero. As lutas fizeram-se necessárias para que houvesse avanços, e não devem cessar, com vistas a mantê-los e ampliá-los.

Mais recentemente, a base para as leis de incentivo a uma maior participação institucional das mulheres nos parlamentos em todo o mundo foi a Conferência de Pequim, realizada pela ONU em 1995. Inicialmente, previa-se que 30% das candidaturas deveriam ser reservadas às mulheres. Apenas em 2013, o Parlamento Latino-Americano aderiu oficialmente a essa norma (ver ONU, 2018), com o objetivo de atingir a paridade em 2030.

Antes disso, na Argentina, data de 1991 a primeira lei que estabelece a cota mínima de 30% das candidaturas (lei 24.012/1991), que fez com que a participação feminina da Câmara dos Deputados passasse de 5% em 1991 para 28% em 1999, atingindo a marca de 40% em 2009, mantendo-se estável até o período 2017-2019 (Del Cogliano; Degiusti, 2018, p. 2). Aplicada posteriormente ao Senado, em 2001, provocou um aumento dramático no número de senadoras, passando de 6% em 1999 para 44% em 2005, estabilizando-se em aproximadamente 40% nos anos seguintes (*idem*).

É interessante notar a inclusão, na Constituição argentina de 1994, do artigo 37º, que determina que: “[...] *La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral*” (ARGENTINA, 1994). Ou seja, constitucionalmente, fica estabelecido que existam leis eleitorais que garantam a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Uma delas, por exemplo, é a lista fechada com alternância de gênero, obrigatória em diversas províncias (Del Cogliano; Degiusti, 2018, p. 9), que desestimula o financiamento desigual das campanhas por parte dos partidos e o personalismo dos candidatos.

Já a Constituição brasileira de 1988 estabelece somente a igualdade formal de direitos e obrigações entre homens e mulheres, no artigo 5º (Brasil, 1988). As leis subsequentes, que visam de alguma forma incentivar a participação feminina nas instituições representativas, notadamente no Congresso Nacional, permanecem fracas, inobservadas e, em muitos casos, ludibriadas pelas máquinas partidárias. Inicialmente, a lei eleitoral 9.504/1997 (Brasil, 1997) não previa nenhuma forma de paridade ou incentivo às candidaturas femininas, limitando-se a estabelecer, no artigo 93, modificado pela lei 13.488/2017 (Brasil, 2017), até cinco minutos diários de propaganda em emissoras de rádio e de televisão, procurando esclarecer cidadão sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro, com destaque à participação de mulheres e negros.

Já a lei 12.034/2009 (Brasil, 2009) indica, como proposta para incrementar a participação feminina, a destinação de, no mínimo, 10% do espaço reservado às propagandas eleitorais para mulheres. Além disso, 5% do fundo partidário deveria ser destinado à formação política de quadros femininos e o respeito ao número mínimo de candidaturas de cada sexo deveria ser de 30%. Na prática, poucos resultados foram perceptíveis.

Nas eleições de 2010, quando a referida lei passou a valer, foram eleitas apenas 45 deputadas (menos de 9% do total). Em 2014, o número cresceu para 51 (cerca de 10%), aumento quase insignificante. Já nas eleições de 2018, voltou a subir para 77 (15%), embora devam ser analisadas com bastante cautela as agendas de tais parlamentares, antes de considerar esse número como um avanço social relevante, pois raramente estão alinhadas às bandeiras históricas referentes, por exemplo, aos direitos trabalhistas e reprodutivos das mulheres.

A facilidade dos partidos em burlar a regra dos 30% ficou bastante visível nas eleições de 2018, com o escândalo envolvendo o diretório nacional do PSL⁴, que venceu o pleito majoritário e elegeu diversos deputados. Apesar de eleger quadros femininos, dificilmente temos motivos para crer que haverá uma preocupação maior com os direitos das mulheres, como o aborto livre, seguro e gratuito, as ampliações do número de creches e da licença-maternidade, a igualdade salarial, etc., que afetam principalmente as trabalhadoras de maneira estrutural.

Retomando a nossa premissa inicial, deve-se observar as relações sociais antes de tudo. Cuba é um contraexemplo importante nesse caso, pois não estabelece lei de paridade e, mesmo assim, figura como segundo colocado no quesito de representação feminina, com 53% de representantes mulheres, segundo o *Inter-Parliamentary Union (IPU)*, 2018). No campo das relações sociais, o país estabeleceu, após a revolução, políticas públicas entre o governo e os coletivos de mulheres, por meio da legislação, do ativismo e do trabalho comunitário, resultando em maior inclusão feminina nas universidades (63%), nos cargos de alta qualificação (60%) e nas funções de Estado (70%) (Granma, 16 fev. 2013). Por consequência, essa modificação nas relações sociais influenciou a capacidade política do grupo em questão.

Portanto, na seção final, procuraremos identificar o estado das relações sociais no Brasil e na Argentina, com vistas a entender a correlação de forças existente, dentro e fora do Legislativo, sobre as questões inerentes à representação feminina nessas formações sociais.

4. O ministro do Turismo, Marcelo Álvaro Antônio, e o ex-ministro Gustavo Bebbiano, ambos do PSL, estariam envolvidos em desvios do fundo partidário, havendo repassado grandes quantidades de dinheiro para candidaturas que obtiveram pouquíssimos votos, indicando ação fraudulenta (G1, 29 abr. 2019).

Alguns indicativos sobre as relações sociais de gênero

Conforme vimos, a Argentina tem avançado substancialmente mais do que o Brasil na quantidade de representantes do gênero feminino em suas casas legislativas. Isso se deve, em parte, pelos debates e manifestações existentes no campo das relações sociais, que também se encontram em maior nível de desenvolvimento naquele país. Quais nexos podemos estabelecer entre relações sociais e aparelhos, procurando reforçar nossa premissa central? Até que ponto uma maior participação nos meios institucionais colabora para o avanço das pautas que efetivamente representam os interesses das mulheres?

As eleições de presidentas – Cristina Kirchner, em 2007, e Dilma Rousseff, em 2010 – foram marcos simbólicos nos dois países. Embora não fossem provenientes de movimentos sociais explicitamente feministas, deram a esperança de que, finalmente, as mulheres teriam mais voz política em formações sociais tão marcadamente patriarcais. Na prática, mantiveram as políticas econômicas e procuraram ampliar as conquistas sociais de seus antecessores – Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva –, sem necessariamente se destacarem na luta pelo direito das mulheres. Algumas iniciativas certamente foram louváveis, por exemplo a atribuição de políticas sociais, como a *Asignación Universal por Embarazo* e o Bolsa Família, às mães, conferindo-lhes maior autonomia. Estruturalmente, entretanto, não houve uma contestação frontal à lógica patriarcal que ainda vigora.

As leis de feminicídio, que agravam as penas em casos de crimes de gênero foram sancionadas por Cristina, em 2012 (Castro, 15 nov. 2012), e Dilma, em 2015 (Brasil [site oficial do governo], 09 mar. 2015). Aumentou-se a observância de tais delitos, suscitando discussões sobre o tema.

Notadamente, as marchas conhecidas como *Ni una menos*, iniciadas em 2015 na Argentina, levaram verdadeiras multidões às ruas, clamando pelo fim da violência de gênero. Centenas de milhares de pessoas se reuniram na região do Congresso argentino, no centro de Buenos Aires, incluindo partidos, movimentos feministas, mães com filhos e uma presença considerável de homens que se somavam às reivindicações (Iglesias, 04 jun. 2015). Os assassinatos brutais de adolescentes motivaram a reedição dos protestos em 2016 (Centenera, 20 out. 2016), que tiveram como mote “*el Estado es responsable*”, referindo-se às mortes de mulheres, atribuídas ao Estado devido à ausência de verbas para a aplicação das leis (Vollenweider, 10 jun. 2018). Em 2017, as manifestações continuaram a assinalar o caráter patriarcal da estrutura do Estado, exigindo o direito ao aborto e ao parto humanizado, ao mesmo tempo em que criticaram a destituição de Dilma Rousseff, qualificando o golpe institucional como machista (idem)⁵.

5. Tanto Cristina Kirchner quanto Dilma Rousseff foram vítimas de diversos ataques que buscavam desqualificá-las política e pessoalmente, por meio de ataques machistas. Destacam-se, no caso brasileiro,

Em 08 de março de 2018, durante o dia das mulheres, cerca de 350 mil argentinas realizaram uma greve geral, tendo como principal objetivo a descriminalização do aborto. Semanas antes, em uma jogada que pode ser interpretada como oportunista, o presidente conservador (nos costumes) Mauricio Macri havia remetido ao Congresso a permissão para discussão do tema. Apesar disso, os protestos foram sempre contrários ao mandatário argentino. No mesmo ano, quando o governo precisou recorrer ao Fundo Monetário Internacional devido à política liberalizante catastrófica, o movimento feminista argentino evidenciou seu caráter anti-imperialista e antineoliberal, opondo-se à posição do Executivo (*ibidem*).

Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria referente ao aborto seguiu para o Senado. Diante de uma multidão que se reunia nos arredores do Congresso argentino, o projeto foi derrotado, mantendo-se a lei de 1921. É interessante observar com atenção como ocorreu a votação. Entre os senadores (homens), em um total de 41 votos, 24 foram contrários à descriminalização (58%). Entre as senadoras, de um total de 29, 14 foram contrárias e uma se absteve (52%) (Centenera; Rivas, 09 ago. 2018). Ou seja: mesmo entre as mulheres, não havia votos suficientes para a aprovação. Isso reforça a ideia de que uma maior participação descritiva de determinado grupo não necessariamente significa que as bandeiras históricas associadas a essas minorias sociais serão colocadas em prática.

Evidentemente, não se deve descartar todo o movimento construído até então. Apesar da derrota, existem razões para acreditar que se consolidou uma base social na Argentina com capacidade de mobilização para reivindicar as pautas progressistas para as mulheres. A partir disso, é importante observar como esse avanço refletirá nas relações sociais e se haverá aumento na quantidade de representantes nos meios institucionais e, melhor ainda, se ocorrerá aprovação efetiva das políticas públicas desejadas por esse movimento.

No caso brasileiro, houve menos a ser comemorado no período referido. Ademais do número de representantes eleitas continuar irrisório, as pautas acerca dos direitos reprodutivos e de políticas públicas para as mulheres são, em sua maioria, retrógradas. Os movimentos sociais existentes continuam bastante vanguardistas, sem que haja mobilizações efetivamente massivas. À exceção dos protestos contra a candidatura de Bolsonaro (“Ele não”), em 2018, que abrigaram manifestantes de diferentes matizes ideológicos e militantes de diversos partidos e coletivos, não existiu um movimento tão sistemático e relativamente organizado como os que verificamos na histórica recente da Argentina.

os adesivos pornográficos contra o aumento da gasolina, que traziam a figura da ex-presidenta; os xingamentos direcionados a ela durante eventos esportivos globais (Copa das Confederações e Copa do Mundo de Futebol); capas de revistas que davam ênfase ao comportamento de Dilma com adjetivação pejorativa, entre outros.

Sobre as pautas defendidas recentemente no Congresso brasileiro, podemos destacar verdadeiros retrocessos, como o Estatuto do Nascituro (PL 478/2007)⁶, que tem como objetivo estabelecer personalidade jurídica ao feto ou embrião, tornando crime o aborto em quaisquer circunstâncias (inclusive nos casos culposos, de acordo com o artigo 23), acarretando pena de um a três anos de detenção. Nem mesmo em casos onde haja estupro, risco de morte à mãe ou má-formação do feto seria permitida a interrupção da gestação. Em levantamento da Agência Pública (DOLCE; DIP, 13 mai. 2019), tem-se que nenhuma das senadoras da legislatura 2019-2023 se compromete a discutir a descriminalização do aborto, sendo a ampla maioria favorável ao endurecimento da lei.

É evidente que não se pode desconsiderar, em especial no caso do aborto, a influência ideológica religiosa. Ambos os países possuem uma tradição católica/cristã bastante forte, embora o crescimento das igrejas neopentecostais no Brasil – e que já se expandiram para a Argentina, México, países da África, entre outros – tenha se imiscuído na política institucional a níveis alarmantes, a ponto de constituir a chamada “bancada da bíblia”, de igual ou maior influência que outras bancadas temáticas, como a do agronegócio e a armamentista. Por outro lado, possuem, ao menos no caso brasileiro, uma forte inserção social junto às massas, em especial para com a classe trabalhadora, amplificando a capacidade de direcionar os debates (ou “não debates”) acerca de políticas públicas⁷.

Em virtude disso e de outras prioridades estabelecidas pelos governos, tanto por parte do Executivo quanto do Legislativo, os avanços referentes aos direitos das mulheres foram pouco notáveis⁸, mesmo durante os governos mais progressistas, como o segundo mandato de Lula e o primeiro de Dilma. O mandato de Temer adotou medidas que terminaram por precarizar ainda mais a situação da mulher, em especial das trabalhadoras.

Destaca-se, por exemplo, a Reforma Trabalhista. Se, de maneira geral, contém elementos suficientes para dificultar ainda mais a situação dos trabalhadores, no tocante às mulheres, especificamente, é desproporcionalmente severa. Além do “carro-chefe” – a possibilidade do empregado negociar diretamente com o patrão –, inclui-se o trabalho intermitente, o aumento da jornada e a possibilidade de gestantes trabalharem em condições de insalubridade, desde que munidas de laudo médico. Ou seja, a

6. Segue em tramitação, sendo apenso de outros projetos de lei, como PL 11.105/2018, PL 260/2019 e PL 564/2019, este último de autoria da jovem deputada Chris Tonietto (PSL).

7. Este tema certamente deve ser tratado com mais cuidado, o que não seria possível dentro do escopo limitado deste trabalho.

8. Uma lei sancionada que teve como efeito dar melhores condições às trabalhadoras – embora não faça distinção de gênero em seu texto – foi a que regulamentou o trabalho doméstico (lei complementar nº 150/2015) (Brasil, 2015), bastante criticada pela classe média e pela burguesia.

trabalhadora – que já possui pouca margem de negociação com o empregador –, precisaria se submeter a tal situação, caso não deseje que sua vaga seja tomada por outro. Desnecessário dizer as consequências, morais e físicas, que isso pode trazer.

O panorama continua desanimador. As declarações do atual presidente, Bolsonaro, de que “deve-se escolher entre direitos ou trabalho” (Araújo; Marukawa, 04 dez. 2018), “não empregaria mulheres com o mesmo salário, pois ficam grávidas” (Carvalho, 29 ago. 2018) ou “quem quiser vir aqui [ao Brasil] fazer sexo com uma mulher, fique à vontade” (Sudré, 30 abr. 2019), todas dadas publicamente, reforçam a ideia que não será a partir do Executivo que surgirão propostas favoráveis às mulheres. O Congresso também registra crescimento da ala conservadora, como a já citada bancada da bíblia, junto a novos quadros que defendem a liberalização na economia e o conservadorismo nos costumes, apesar do aumento descritivo da representação feminina. Por outro lado, carecem de força e de inserção social os movimentos feministas, que permanecem atuantes, porém limitados à vanguarda, atingindo com restrições a população feminina, em especial as trabalhadoras.

Conclusão

Conforme buscamos demonstrar, o crescimento do número de mulheres no âmbito institucional *pode* contribuir para a politização maior da sociedade como um todo, embora não signifique que terão suas demandas efetivadas, pois o Legislativo não deixa de ser um aparelho do Estado burguês e, portanto, favorável à manutenção do *status quo*, da dominação de classe, de gênero e de raça.

A tese central aqui defendida é a de que, a partir das mudanças nas relações sociais – como as propostas pelas marchas na Argentina –, pode-se avançar nessas pautas. Ao mesmo tempo, uma disputa crítica pelo parlamento ajuda a demonstrar os limites da representação institucional nas democracias liberais, o que deve ser incluído também no processo de qualificação política das massas. Estas, por conseguinte, quando politizadas, podem servir como anteparo à reação conservadora, dentro e fora dos aparelhos.

Podemos notar que, mesmo derrotado circunstancialmente, o movimento feminista argentino se fortaleceu sobremaneira nos últimos anos, embora não tenha sido necessariamente em decorrência da maior presença de mulheres no Legislativo. Basta ver quais grupos convocaram as manifestações – ativistas, jornalistas, militantes de base – e o resultado da votação mais importante dos últimos anos – praticamente, um empate entre as senadoras. Ou seja, o movimento social avançou mais do que a representação de suas bandeiras nos meios institucionais, embora mesmo esta última se encontre em um nível muito mais avançado que no Brasil.

A importância das leis de paridade não deve ser completamente minimizada, tendo em vista que, no caso brasileiro, ainda há uma defasagem muito grande. Por outro

lado, não se deve superdimensionar a capacidade dos aparelhos de Estado, pois são funcionais à lógica burguesa. Em última instância, deve-se trabalhar para uma modificação estrutural deste e de outros aparelhos, aliando a luta política às questões econômicas e ideológicas. E essa mudança nas estruturas somente ocorrerá a partir da modificação nas relações sociais, com um fortalecimento dos movimentos e das lutas, sempre buscando articular a questão de classe nesses processos.

Referências

ARAÚJO, C. & MURAKAWA, F. Bolsonaro: Trabalhador terá de escolher entre mais direitos ou emprego. *Valor Econômico*, n. p., 04 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/6012617/bolsonaro-trabalhador-tera-de-escolher-entre-mais-direitos-ou-emprego>>. Acesso em: 14 mai. 2019.

ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina (1994). Disponível em <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>>. Acesso em: 07 mai. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 mai. 2019.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 07 mai. 2019.

_____. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm#art3>. Acesso em: 07 mai. 2019.

_____. Lei complementar nº 150, de 1º de junho de 2015. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; altera as Leis no 8.212, de 24 de julho de 1991, no 8.213, de 24 de julho de 1991, e nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga o inciso I do art. 3º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, o art. 36 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei no 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o inciso VII do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro 1995; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp150.htm>. Acesso em 07 mai. 2019.

- BRASIL. Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13488.htm#art1>. Acesso em: 07 mai. 2019.
- BRASIL [Câmara dos Deputados Federais]. PL 478/2007. Dispõe sobre o Estatuto do Nascituro e dá outras providências. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=345103>>. Acesso em: 07 mai. 2019.
- _____. PL 11.105/2018. Dispõe sobre o Estatuto do Nascituro e dá outras providências. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2188140>>. Acesso em: 07 mai. 2019.
- _____. PL 260/2019. Dispõe sobre a proibição do aborto. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190788>>. Acesso em: 07 mai. 2019.
- _____. PL 564/2019. Dispõe sobre a representação e defesa dos interesses do nascituro. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191495>>. Acesso em: 07 mai. 2019.
- BRASIL [site oficial do governo]. Dilma Rousseff sanciona lei que torna hediondo o crime de feminicídio. Site oficial, 09 mar. 2015. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/03/dilma-rousseff-sanciona-lei-que-torna-hediondo-o-crime-de-feminicidio>>. Acesso em: 07 mai. 2019.
- CÁNEPA, Maria Mercedes Loguércio. Partidos e representação política: a articulação dos níveis estadual e nacional no Rio Grande do Sul (1945-1965). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.
- CARVALHO, J. O VÍDEO em que Bolsonaro diz que não empregaria mulher com o mesmo salário do homem. Diário Centro do Mundo, n., p., 29 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.diariodocentrodomundo.com.br/o-video-em-que-bolsonarodiz-que-nao-empregaria-mulher-com-o-mesmo-salario-do-homem/>>. Acesso em: 14 mai. 2019.
- CASTRO, N. Argentina aprueba la Ley del feminicidio. El Mundo, n, p., 15 nov. 2015. Disponível em <<https://www.elmundo.es/america/2012/11/15/argentina/1353002023.html>>. Acesso em: 07 mai. 2019.
- CENTENERA, M. Brutal assassinato com estupro de adolescente reacende luta contra o feminicídio na Argentina. El País, n, p., 20 out. 2016. Disponível em <<https://>>

- brasil.elpais.com/brasil/2016/10/17/internacional/1476717704_725902.html>. Acesso em: 07 mai. 2019.
- _____. & MOLINA, F. R. El Senado de Argentina dice ‘no’ al aborto y deja al país con una ley de 1921. *El País*, n. p., 09 ago. 2018. Disponível em <https://elpais.com/internacional/2018/08/08/argentina/1533714679_728325.html>. Acesso em: 24 jan. 2019.
- DEL COGLIANO, N. & DEGIUSTI, D. La nueva Ley de Paridad de Género en Argentina: antecedentes y desafíos. Buenos Aires: Ministerio del interior, obras públicas y vivienda (Argentina), 2018. Disponível em <<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ope-doc1-paridad.pdf>>. Acesso em: 30 abr.. 2019.
- DOLCE, J. & DIP, A. Nenhuma senadora apoia a descriminalização do aborto. Agência Pública [El País], n. p., 13 mai. 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/10/politica/1557499633_511635.html>. Acesso em: 14 mai. 2019.
- DOMENICHETTI, S. El voto femenino en Argentina: una lucha histórica e internacional. *La Izquierda Diario*, n. p., 11 nov. 2016. Disponível em <<http://www.laizquierdadiario.com/A-65-anos-del-voto-femenino>>. Acesso em: 07 mai. 2019.
- G1. Entenda as investigações sobre candidatos-laranja. 29 abr. 2019. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/29/entenda-as-investigacoes-sobre-candidatos-laranja.ghml>>. Acesso em: 07 mai. 2019.
- GRANMA. Más allá de las cifras, n. p., 16 fev. 2013. Disponível em <<http://www.granma.cu/granmad/2013/02/16/nacional/artic02.html>>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Ed. Paideia, 1987.
- IGLESIAS, M. Todo el país le dijo basta a los femicidios. *Clarín*, n. p., 04 jun. 2015. Disponível em <https://www.clarin.com/sociedad/violencia-genero-femicidios_0_BJEJPdYDQx.html>. Acesso em: 07 mai. 2019.
- INTER-Parliamentary Union [IPU]. *Women in national parliaments*. 2018. Disponível em: <<http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm?month=6&year=2018>>. Acesso em: 18 out. 2018.
- MACPHERSON, Crawford B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. São Paulo: Ed. Escala, 2006.

- MILL, John Stuart *The Subjection of Women*. Arlington Heights, Illinois: AHM Publishing Corp. 1980 apud HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Ed. Paideia, 1987.
- ORGANIZAÇÃO das Nações Unidas [ONU]. Marco normativo para consolidar a democracia paritária. Jun. 2018. Disponível em <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Marco-Normativo-Democracia-Paritaria_FINAL.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2019.
- PITKIN, Hanna Fenichel. *The concept of representation*. Berkeley e Los Angeles, California: University of California Press, ed. 1972.
- POULANTZAS, Nicos. Introdução: as classes sociais e sua reprodução ampliada. In: *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, pp. 11-44.
- SAES, Décio. Democracia representativa e democracia participativa. *Marxismo21*, jul. 2012. Disponível em <www.marxismo21.org/wp-content/uploads/2012/07/ADéciooc.doc>. Acesso em: 15 fev. 2019.
- SAES, Décio. *Democracia*. São Paulo: Ed. Ática, 1987.
- SUDRÉ, L. Apologia de Bolsonaro à exploração sexual de brasileiras é repudiada nacionalmente. *Brasil de Fato*, n. p., 30 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2019/04/30/apologia-de-bolsonaro-a-exploracao-sexual-de-brasileiras-e-repudiada-nacionalmente/>>. Acesso em: 14 mai. 2019.
- WOLLENWEIDER, C. Movimiento de mujeres y agenda política en Argentina. *CELAG*, 10 jun. 2018. Disponível em <<https://www.celag.org/movimiento-mujeres-agenda-politica-argentina/>>. Acesso em: 07 mai. 2019.

PARTE III

**POLÍTICAS PÚBLICAS E TERRITÓRIO:
URBANISMO E PLANEJAMENTO**

Impactos do neoliberalismo na gestão urbana na América Latina

Mariana Grilli Belinotte*

Introdução

O presente artigo trata da relação entre o modelo político-econômico conhecido como neoliberalismo e o planejamento urbano. Com a substituição do paradigma desenvolvimentista por volta das décadas de 80 e 90 em toda a América Latina, com o apoio de organismos internacionais, ocorre também uma transformação nos processos de planejamento e gestão urbanas, uma redefinição do papel a ser desempenhado pelo Estado, das formas de decisão e de seus participantes, e a implantação de um discurso voltado a apoiar as mudanças mencionadas. O objetivo do artigo é descrever quais foram esses principais impactos da adoção do modelo neoliberal para o planejamento urbano latinoamericano, por meio através da revisão bibliográfica, sobretudo de obras relacionadas ao direito à cidade, à geografia e à economia.

Desenvolvimento

A urbanização nos países latinoamericanos desenvolve-se como um subprocesso do fenômeno maior de subdesenvolvimento-desenvolvimento. Num primeiro momento, o setor primário-exportador é privilegiado, permitindo apenas uma expansão intersticial da industrialização, nas brechas deixadas pelo setor agrícola. No entanto, é esse desenvolvimento fragmentado e lento (juntamente com um incipiente setor de serviços) que permite o surgimento de classes sociais urbanas (Pereira, 1976, p. 10), especificamente os proprietários de manufaturas e comércios, os trabalhadores assalariados desses estabelecimentos, e ainda os funcionários públicos.

A esse fenômeno de privilégio de um setor em detrimento de outro, Pereira (1976, p. 8) e Frank (1976, p. 28) dão o nome de satelitização, ou seja, padrões de dominação, dependência e concentração diferencial de renda que afetam diversas esferas: relações de dominação e dependência entre diferentes países, entre regiões de cada país, entre setores de atividades econômicas de cada região, e até entre categorias ocupacionais

* Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: mbelinotte@ufmg.br

de cada setor. Aquele grupo ou atividade que ocupa o papel de metrópole concentra uma soma maior de rendas, enquanto o setor satelitizado fica restrito ao subdesenvolvimento – um desenvolvimento limitado, que não se sustenta e não se reproduz.

Após a desintegração do sistema capitalista internacional, ocorrida entre 1900 e 1930, o setor primário-exportador se enfraquece, e tem início um conjunto de esforços deliberados de industrialização, focado principalmente na substituição das importações. Nesse momento, há uma inversão na relação entre industrialização e urbanização. Esta última, que até então se encontrava submetida à industrialização, com seu ritmo atrelado à demanda de trabalhadores, e estruturas, passa a ter a primazia (Pereira, 1976, p. 11). Devido à estagnação no meio rural, somada à melhor qualidade de vida dos setores urbanos médios, grandes massas se deslocam para as cidades, exaurindo recursos que até então estavam disponíveis apenas para os cidadãos. Nesse momento, os setores urbanos, fortalecidos inclusive no que diz respeito à cidadania e atuação políticas, passam a buscar maior desenvolvimento do setor industrial – a urbanização acelerada havia aumentado as necessidades de consumo, bem como a necessidade de empregos urbanos (Pereira, 1976, p. 12). Isso se reflete em pressões tanto sobre o mercado de empregos quanto sobre o Estado. Conforme Pereira (1976, p. 44),

Em resumo, muitas das economias latino-americanas parecem ter-se enfrentado não só com a exigência normal de se industrializarem como parte de um processo regular de desenvolvimento, mas também com a acentuação dessa exigência em consequência de fenômenos particularmente rápidos de urbanização, de crescimento demográfico geral e dos prematuros declínios do setor externo em relação com as necessidades do processo global de desenvolvimento. Não se trata de características que tenham ocorrido por igual em cada um dos países da região, mas de certos elementos mais ou menos gerais (...).

Assim se delinea o processo de desenvolvimentismo – a industrialização apoiada por esforços estatais –, que duraria, com algumas variações e no limite, até 1980, quando passa a haver tentativas direcionadas de implementação do ideário neoliberal, especialmente por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Ianni, 1999); (Pereira, 2004).

A adoção de políticas neoliberais engloba alterações nas normas internas dos países, de modo a privilegiar o mercado frente ao Estado e o trabalho. As principais ações nesse sentido foram as reformas políticas e econômicas que buscavam a desestatização, desregulação das economias nacionais e privatizações de empresas estatais e sistemas de previdência, saúde e educação. Em troca, o sistema de livre mercado seria capaz de resolver o problema do subdesenvolvimento e da pobreza, por meio da abertura de fronteiras (para os fluxos de capitais), investimentos estrangeiros, estabilização dos preços, controle das contas públicas e diminuição da intervenção estatal (na economia e nas garantias sociais) (Ibarra, 2011). Em resumo, o mercado, se deixado livre e

sem as distorções causadas pelo Estado, seria o modelo ideal capaz de garantir prosperidade, bem-estar e liberdade.

Na realidade, as consequências dos ajustes na economia dos países latinoamericanos foram bem diferentes das prometidas: desemprego, hiperinflação, aumento da desigualdade, queda na produção e na qualidade de vida da população, entre outras (Pereira, 2004); (Ianni, 1999).

Além disso, a implantação do modelo neoliberal traz outra mudança extremamente relevante: a diminuição da importância do político, substituindo a participação popular e a vontade das maiorias democráticas por eleições formalistas que apenas proporcionam alternância na ocupação do poder, mas não permitem propostas reais que possam alterar as condições exigidas pelo mercado (Ibarra, 2011), (Polanyi, 2000, p. 90-100).

Esse distanciamento da esfera do político em favor do tecnicismo e da burocracia também estende suas consequências ao campo do urbanismo e da gestão urbana. Esse fenômeno, no planejamento urbano atual, se materializa por meio do “planejamento estratégico”. Apoiado (também) por organismos internacionais, como o Bird¹ e o Habitat, o modelo do planejamento estratégico chega à América Latina trazendo como pressuposto básico a semelhança entre a gestão de empresas e a de cidades, visto que ambas estariam submetidas às mesmas condições de concorrência (Vainer, 2000, p. 76). Suas bases são “conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na *Harvard Business School*. No caso das cidades, essa concorrência basicamente consistiria numa disputa entre diferentes localidades por investimentos e novos negócios, e cada uma seria uma mercadoria a ser vendida a um mesmo perfil de comprador – investidores estrangeiros e/ou consumidores de luxo (Vainer, 2000, p. 78-80).

O planejamento estratégico vem substituir o modelo tecnocrático anterior, e foi divulgado principalmente por urbanistas catalães, como Jordi Borja e Manuel Castells, tendo Barcelona como a cidade-modelo e propaganda.

Para Harvey (1996, p. 50), esse movimento começa com a crise de 1973, em que fatores como a aplicação de medidas de austeridade inclusive no âmbito local, a desindustrialização, desemprego, uma onda de neoconservadorismo e de propagação de uma ideologia voltada à racionalidade de mercado e privatização contribuem para que governos locais de diferentes alinhamentos políticos, e até mesmo de diferentes competências, resolvam aderir a alguma das diferentes formas de gestão empresarial da cidade. Em resumo, “a transformação que a administração urbana sofreu nas últimas duas décadas teve consideráveis implicações e raízes macroeconômicas” (Harvey, 1996, p. 50).

1. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

É possível destacar três características principais desse modo de planejamento urbano: primeiro, que a cidade deve ter um determinado conjunto de atributos que são desejáveis para seus consumidores, consumidores esses que são invariavelmente os mesmos: investidores, usuários e turistas solventes, de preferência estrangeiros. Dentre os atributos que podem seduzir os compradores, Wainer (2000, p. 80-81) lista desde instalações, como espaços para convenções e feiras e parques industriais, passando por infraestrutura como aeroportos e rede de comunicações, até a imagem de cidade segura, justa e democrática.

Essas vantagens, em oposição à vantagens naturais, como localização ou presença de recursos naturais, são criadas por investimentos, públicos ou privados, e podem incluir ainda subsídios para que empresas se instalem na região, isenções de impostos, doações de terrenos, entre outras (Harvey, 1996, p. 54).

Em segundo lugar, a adesão da cidade, por meio do planejamento estratégico, não apenas a princípios que regem o funcionamento de uma empresa – racionalidade, funcionalidade, regularidade, muito comuns no urbanismo moderno também -, mas de todos os aspectos do conjunto. Em outras palavras, “agir estrategicamente, agir empresarialmente significa, antes de mais nada, ter como horizonte o mercado, tomar decisões a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado” (WAINER, 2000, p. 86). Se o mercado é o sujeito que define quais as necessidades e quais as expectativas a serem atingidas, tem-se então uma reorientação do Poder Público local, esse deixa de atender os anseios dos cidadãos e se redireciona a atender os empresários, os investidores, os construtores:

O que parece central extrair destas leituras é que a analogia cidade-empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, como muitas vezes pretendem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade, é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo da cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos efeitos a transformação da cidade em sujeito/ator econômico... e, mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados (Wainer, 2000, p. 89).

Colocando em termos um pouco diferentes, Ascher (1994, p. 85) indica a mudança do papel do Estado no desenvolvimento urbano como sendo relacionada à derrocada do *Welfare State* e do keynesianismo (e subsequente ascensão do modelo neoliberal), e relegando o Poder Público a uma função de subsidiariedade, tendo de abrir mão de seus antigos papéis de promotor, regulador e redistribuidor, passando a, no máximo, ser responsável por políticas assistencialistas, como a construção de conjuntos habitacionais para aqueles que não estão inclusos no mercado habitacional. Wainer (2000, p. 88-89), por outro lado, ressalta o fato de que o Estado não se afasta das

funções de financiamento das ações de desenvolvimento urbano, mas passa a realizá-la por meio de agências ou parcerias que redirecionam recursos públicos para empreendimentos de grupos privados.

A terceira característica diz respeito à realização do projeto ideológico do planejamento estratégico, que para Wainer (2000, p. 92) inclui dois conceitos fundamentais, a consciência de crise e o patriotismo da cidade. A consciência de crise seria a forma de diminuir ou eliminar os conflitos de interesses no âmbito urbano – conflitos esses que seriam responsáveis por atrapalhar a resolução da crise, por imporem demoras, discussões, debates, ações que, do ponto de vista empresarial, são pouco produtivos. Um exemplo de crise seria o desemprego e a consequente necessidade de atrair empresas que possam gerar empregos na cidade. Nesse caso, seria fundamental que a cidade se mostrasse mais atrativa que as demais – em outros termos, competitiva –, apresentando a estrutura e as condições desejadas pelos investidores (Ascher, 1994, p. 85).

Já o patriotismo da cidade seria a consolidação desse sentimento de crise, que é por natureza fugaz. Esse patriotismo age como um argumento a favor do consenso no âmbito urbano (Wainer, 2000, p. 96); aquele que questiona o consenso apresentado pelo planejamento estratégico é antipatriótico, “joga contra” o bom desenvolvimento da cidade, não ajuda na solução das crises e problemas da cidade.

Há reflexos que se desdobram em propostas de reforma político-institucional que dão um indicativo claro acerca dos anseios de tornar a gestão urbana antipolítica e, dessa forma, garantir as condições de estabilidade, produtividade e competitividade caras aos investidores. Pede-se que as diferenças partidárias sejam deixadas de lado em nome de um projeto consensual, e até mesmo a prolongação dos mandatos de gestão municipal ou o fim dos impedimentos às reeleições. Explica Wainer (2000, p. 96) que

O argumento acima sugere fortemente que as opções a que estão confrontados os cidadãos são distintas daquelas a que estão confrontados os cidadãos: enquanto estes se dividiriam quanto a visões ideológicas, projetos de sociedade e prioridades nacionais, os cidadãos estariam acima (ou além) destas pugnas. Em outros termos, o debate sobre as prioridades e o projeto de cidade não têm nada a ver com o debate acerca da natureza, prioridades e projeto de sociedade!

Para Harvey (1996, p. 53), o empresariamento da cidade atua principalmente por meio de empreendimentos pontuais lucrativos, sem preocupação com a melhoria da região como um todo, com caráter especulativo e através de parcerias público-privadas.

A cidade reflete a dinâmica já vista no modelo neoliberal em escala global. Conquanto se diga que não deve haver intervenção estatal – nem participação popular ou política nas decisões –, não é possível deixar passar a oportunidade de frisar o indispensável, mas que parece sempre ser esquecido por muitos: o liberalismo (e portanto também o

neoliberalismo) baseia-se na propriedade e controle privados dos meios de produção. A propriedade é alçada à categoria de direito fundamental, a ser garantido política e legalmente, e acima de tudo. Consequentemente, é tranquilamente admissível, e as vezes desejável, que o Estado intervenha caso a propriedade privada encontre-se ameaçada, especialmente se esta ameaça é causada pelas classes mais baixas (Marcuse, 2009, p. 5). Podemos citar também, como exemplo, as decisões contrárias à soberania de países quando interesses financeiros e investimentos encontram-se ameaçados, como as sanções à Cuba e, mais recentemente, à Venezuela. Da mesma maneira, também é tolerada a intervenção estatal quando essa apresenta vantagens à obtenção de mais rendas. No âmbito urbano, o fenômeno se repete: enquanto se tenta afastar o Poder Público das decisões tomadas por seus parceiros privados, Harvey (1996, p. 54) nota que “atualmente, é muito difícil que qualquer empreendimento imobiliário de grande escala ocorra sem contar com uma substancial ajuda e incentivo por parte do governo local”.

Para Lefebvre (2011, p. 22), a característica que define a vida urbana é a convivência de diferentes pontos de vista, que se relacionam conforme os habitantes se encontram no espaço da cidade: “a vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos “padrões” que coexistem na Cidade” (Lefebvre, 2011, p. 22). Por meio da reurbanização hausseniana, as classes dominantes realocam os moradores para regiões retiradas da cidade, subúrbios e conjuntos habitacionais, onde a consciência urbana se dissipa (Lefebvre, 2011, p. 23). Nesse ponto, vê-se que esse processo não se inicia com o planejamento estratégico, já estando presente em outras formas de gestão urbana. No entanto, é fundamental se recordar de uma diferença, pois enquanto Haussmann procurava uma reurbanização de toda a cidade, com fins de (des)moralizar os operários, o planejamento estratégico se concentra em intervenções pontuais ou no máximo em zonas específicas.

Ainda, para o autor, essa cisão entre as pessoas e o poder de escolher – dizer – como querem que seja a cidade em que habitam é essencial para a compreensão do que (não é) Direito à Cidade (Lefebvre, 2011, p. 13), pois a remoção da participação popular da organização da cidade a transforma de obra a produto.

A obra decorre da capacidade criativa dos cidadãos, é o investimento improdutivo que transforma a cidade na criação coletiva de uma sociedade. A obra tem valor de uso, e se relaciona com a vida e o tempo urbanos. Já o produto não é criado, é produzido, e tem como objetivo a mobilização da riqueza e o lucro. A cidade transformada em produto apresenta, em vez de locais de convivência e imbuídos e propulsores de consciência urbana, espaços comprados e vendidos, consumo de bens, lugares e signos (Lefebvre, p. 13-14).

Conforme o autor, “a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana” (Lefebvre, 2011, p. 13).

Por outro lado, Lefebvre (2011, p. 19) já antecipa também o movimento de que os centros urbanos, agora esvaziados em razão da mudança de seus antigos ocupantes para conjuntos habitacionais ou condomínios, podem se tornar centros de consumo, com opções de lazer e turismo para cidadãos abastados. Ou seja, os centros históricos das cidades se tornam lugar de consumo e consumo de lugar, após seus habitantes tradicionais serem afastados.

Considerações finais

O modelo neoliberal e o planejamento estratégico caminham juntos, não apenas por surgirem e se expandirem aproximadamente na mesma época, mas também por postularem as mesmas ideias: diminuição do papel do Estado, exceto quando conveniente, afastamento do poder político e da participação popular da arena de decisões, e realização de escolhas com vistas a agradar o “mercado”. Ambos ainda privilegiam os fluxos de capitais estrangeiros e a geração de lucro, mesmo que essa se dê de forma especulativa.

Essa tentativa de tornar as decisões “racionais”, “ágeis”, “eficientes” oculta o fato de que o planejamento estratégico permite a apropriação de verbas públicas apenas por parte de uma pequena parcela da população, nomeadamente, aqueles que se beneficiarão e lucrarão com os empreendimentos desejados pelo mercado e que tornam a cidade competitiva perante as demais.

Ainda, ao buscar se posicionar como um “consenso patriótico” para resolver a “crise urbana”, os modernos gestores buscam excluir até mesmo do campo de discussão qualquer alternativa, qualquer proposta. A divergência é vista como improdutiva, e pode atrapalhar a adequada comercialização (de partes) da cidade. Esse processo desloca os habitantes de seu papel de cidadãos para o de consumidores. Proibidos de determinar as condições do espaço em que vivem, são ao mesmo tempo bombardeados com o *city marketing* promovido pelo empresariamento da cidade.

O Estado, especialmente o poder local, é deslocado para o papel de ator subsidiário, financiador dos projetos criados, executados, pertencentes e voltados à iniciativa privada, e de promotor do consenso necessário entre os diversos setores interessados na gestão urbana – garantindo estabilidade, eficiência, mediando conflitos, propagando a cidade como desejável. Em último caso, o Estado retém seu papel neoliberal de garantir as condições necessárias à geração de lucro. É possível, por exemplo, que se acione o Estado para realizar uma desocupação caso uma área cobiçada pelo mercado já tenha sido ocupada, um triste e recorrente episódio nas cidades brasileiras.

O papel dos lugares também é transformado. As intervenções pontuais e os empreendimentos voltados para públicos específicos, com a renda “adequada”, acabam transformando-os em lugares a serem consumidos. A cidade perde o sentido de construção coletiva que a adquire quando é redefinida pelos anseios de seus habitantes.

Esse ataque à política e à participação popular, que se reflete em outras esferas, gera um enfraquecimento e um encolhimento da democracia, permitindo que o interesse público, que deveria reger as atuações do poder local no planejamento urbano, seja substituído por interesses privados, pretensamente a título de preservar esse próprio interesse público. Opera-se uma confusão proposital, ao realizar um realinhamento de prioridades e discursos, e propor-se que –em face de uma crise urbana, em face de um cenário global competitivo – deve-se construir uma cidade apartada dos desejos e opiniões de seus próprios cidadãos, e privilegiar obras e investimentos direcionados “ao mercado”, realizando-se a propaganda de que essas são as ações que trarão desenvolvimento para todos os cidadãos.

Como no caso das consequências do neoliberalismo em escala nacional, não é isso que se vê. O que se obtém como resultados, ao entregar o planejamento urbano aos parceiros privados são cidades cada vez mais segregadas, em que uma parte recebe investimentos, equipamentos públicos, e têm acesso a lazer, educação, emprego e saúde de qualidade muitas vezes comparável à de países de primeiro mundo, sem falar em grandes empreendimentos com altos custos para toda a sociedade, como shopping centers, arenas esportivas, centros de convenções e redes de hotéis internacionais, e outra é marginalizada não apenas socialmente, mas também espacialmente, enquanto os fundos públicos, que deviam se traduzir em melhorias para todos, privilegia apenas uma parcela já beneficiada, em nome de atender aos anseios do mercado.

Referências

- ASCHER, François. Projetos públicos e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce. *Cadernos IPPUR*, ano VIII, nº 1, p. 83-96, abr. 1994.
- FRANK, Andrew Gunder. Desenvolvimento do subdesenvolvimento latino-americano. In: PEREIRA, Luiz. *Urbanização e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 189p, 1976.
- HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e debates*, nº 39, pp. 48-63, 1996.

- IANNI, Octavio. O Estado-Nação na Época da Globalização. In: *Revista da Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense*, Niterói, v. 1, nº 1, pp. 105-118, 1999.
- IBARRA, David. O neoliberalismo na América Latina. In: *Rev. Econ. Polít.*, São Paulo, v. 31, nº 2, p. 238-248, jun. 2011.
- LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 143p, 2008.
- MARCUSE, Herbert. *Negations: Essays in Critical Theory*. Londres: MayFlyBooks, 220p, 2009.
- PEREIRA, José Matias. Políticas neoliberais, desequilíbrio macroeconômico e governabilidade: os casos do Brasil e Argentina. *Observatório de la Economía Latinoamericana*, nº 23, pp. 1-21, 2004.
- PEREIRA, Luiz (org.) *Urbanização e subdesenvolvimento*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 189p, 1976.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Compus, 337 p, 2000..
- WAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília B. F.; _____; MARICATO, Ermínia (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, p. 75-103, 2000.

Escalas de planejamento urbano: São Paulo e Medellín

Ivan Augusto Alves Pereira*
Débora Sanches**
Luiza Naomi Iwakami***

Introdução

Na Colômbia a criação do marco legal urbanístico é recente e fruto de décadas de debate, que resultou na reforma urbana colombiana com início nos primeiros anos da década de sessenta e se constituiu como palco de batalha de uma grande luta entre interesses de urbanistas (busca de instrumentos que permitissem melhorias na qualidade urbanística) e agentes econômicos (interesses financeiros em uma nova legislação). Seguidas propostas tinham em comum, o propósito de resolver os problemas fundiários através do controle público da terra. Em todo o debate existiu a tentativa de criar instrumentos para trabalhar com as terras ociosas e a retenção e especulação sobre esse tipo de terreno, assim como, também se previa um incremento dos instrumentos relacionados à moradia de interesse social e recuperação de mais valias fundiárias, sendo que a maioria dos projetos colocava o Estado como grande protagonista na solução da crise da moradia e responsável para encontrar uma forma de enfrentar problemas oriundos da desigualdade e pobreza gerada pelos mecanismos existentes de apropriação da terra (Pereira, 2015, p. 26).

No Brasil, em São Paulo sob o entendimento de que os PIUs (Projeto de Intervenção Urbana) aprovado como procedimento urbano conforme PDE (Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo) de 2014 – buscaram nos Planos Parciais Colombianos a inspiração para a criação de um instrumento de escala intermediária no planejamento urbano, este artigo procura destacar elementos que possibilite trazer comparações na qualidade no tratamento urbanístico¹.

* Arquiteto, C. Univ Belas Artes SP. E-mail: ivanalves@gmail.com

** Doutora FAU Mackenzie. Univ. Presbiteriana Mackenzie/ C. Univ Belas Artes SP. E-mail: deborasanches@uol.com.br

*** Doutora FAUUSP. C. Univ Belas Artes SP. E-mail: naomiwa@uol.com.br

1. Vale ressaltar que Daniel Montandon, chefe do Departamento de Uso de Solo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo na gestão 2012-2016, tem como tema de mestrado os Planos Parciais colombianos a partir de uma comparação com as Operações Urbanas. Outro ponto importante foi a palestra de Alejandro Echeverri, arquiteto e diretor da Urban, Centro de Estudios

A partir do entendimento do Plano Parcial como referência na elaboração do PIU em São Paulo, estabelece-se uma ponderação entre estes dois Instrumentos de Escala Intermediária de Intervenção Urbana.

Os processos formação dos assentamentos precários e urbanização nos dois países retratam a ausência do Estado de bem-estar social e estruturas político-econômicas obsoletas. A crise dos anos 80 abriu caminho para a reformulação nos dois países da Constituição Federal, sendo na Colômbia a Constituição Federal vigente foi promulgada em 1991 (legítima o Estado Social de Direito e na democracia participativa). No Brasil, a partir das reivindicações da do movimento da Reforma Urbana e a redemocratização nos anos 80, a Constituição Federal de 1988 é decretada (garante a participação social e a função social da propriedade), portanto, três anos de diferença, o que permite traçar processos paralelos ao que foi a evolução das políticas urbanas em ambos países.

Na Colômbia em 1997, foi criada a Lei complementar sobre diretrizes urbanas, sendo que já em 1986 a proposta da reforma urbana havia conquistado espaço constituindo Lei específica sancionada em Lei 9 de 1989. “Esta teve como prioridade a busca por instrumentos que ampliam a garantia de direito à cidade para todos os cidadãos, superar a informalidade e buscar um repartimento mais igual da mais valia fundiária fazendo assim valer o conceito de função social da propriedade” (Pereira, 2015, p. 46).

A Lei 388 de 1997, que alterou a Lei 9, do mesmo ano, foi denominada como Lei Nacional do Desenvolvimento Territorial da Colômbia, e cujo artigo 2 definiu os princípios de Ordenamento Territorial a partir da função social e ecológica da propriedade na prevalência do interesse geral sobre o particular e na distribuição equitativa de custos e benefícios.

O Plano de Ordenamento Territorial segundo o Artigo 9 da Lei 388 de 1997, se caracteriza como principal ferramenta de Ordenação Territorial Municipal e se define pelo conjunto de objetivos, diretrizes, políticas, estratégias, metas, programas, atuações e normas adotadas para orientar e administrar o desenvolvimento físico do território e a utilização do solo. (Pereira, 2015)

Para efeito comparativo, entendemos que o Plano de Ordenamento Territorial (POT) é o que mais se aproxima dos Planos Diretores no Brasil. Os POT definem a classificação da terra entre Rural, Urbana e de Extensão Urbana, ou seja, área destinada ao crescimento da área urbana.

A compreensão acerca dos Planos Parciais e *Land Readjustment* permitem a reflexão sobre a utilização para intervenção urbana.

Urbanos y Ambientales da Universidade EAFIT na Colômbia, e foi Diretor de Projetos Urbanos de Medellín no período entre 2005 e 2008, realizada em Junho de 2013, durante a elaboração do novo Marco Legal Urbanístico de São Paulo, palestra essa organizada pela SMDU e SPUrbanismo.

Os Planos parciais

Os Planos Parciais são instrumentos de planejamento intermediário que articula o planejamento com a gestão da terra e dos instrumentos financeiros. Eles formam a base para uma gestão associada da terra e da definição de mecanismos de financiamento específicos para projetos urbanos (especialmente para urbanização) apoiados na captura de aumentos no valor da terra. Os Planos Parciais definem as diferentes ações que devem ser tomadas a partir de um projeto de planejamento e define também o projeto urbano, acerto financeiro e demais perspectivas de gestão de terras, a fim de desenvolver áreas em terra urbana ou de expansão (Vitta, 2012. p. 45).

A iniciativa de se elaborar um Plano Parcial pode partir tanto das autoridades públicas municipais, assim como pelas comunidades afetadas ou particulares interessados. É importante ressaltar que o Plano Parcial não pode sobressair ao Plano de Ordenamento Territorial e mudar suas diretrizes. Dado o exposto, deve respeitar suas normas urbanísticas, principalmente, quando se trata de classificação de solo, sendo as classificações de solo na Colômbia divididas em Urbano, Rural e Solo de Expansão Urbana. O Plano Parcial realizado em área rural deve manter a área como área rural, podendo somente urbanizar as áreas já previstas no Plano de Ordenamento Territorial como áreas de expansão. Estas são áreas de borda das cidades que a municipalidade considera apropriada para transformação, ou seja, deixa de ser área rural e se transforma em terra urbana.

“O Plano Parcial se caracteriza, por um lado, como um instrumento de planejamento, que estabelece a configuração dos elementos estruturantes do Plano de Ordenamento Territorial num determinado setor; que redefine o parcelamento do solo; que desenha os componentes da nova urbanização ou que redesenha a configuração urbana existente; que prefigura as novas edificações; que reconhece os elementos naturais a serem preservados e que procura melhorar e ampliar quantitativamente os espaços públicos. Por outro lado, é um instrumento de gestão, na medida em que envolve os proprietários, investidores e o poder público num processo de “negociação compulsória”, pautado no princípio de equidade na definição de encargos e dos benefícios aos proprietários, se subdividindo em Unidades de Atuação Urbanística” (Montandon, 2009, p. 104).

Nesta escala também são definidos o que são custos locais e o que são custos gerais. Ao implantar um equipamento que tem a abrangência de diversos distritos, como por exemplo, uma estação de tratamento de esgoto, o proprietário não deve arcar completamente com o sistema de compartilhamento de custos e benefícios, já que o mesmo não deve ser onerado com os custos de um equipamento que abrange uma grande parcela do município. Existem outros equipamentos que são custos de caráter local, neste caso os custos são compartilhados somente entre os proprietários da área.

Na Unidade de Atuação Urbanística também se define a forma de participação dos atores no projeto, ou seja, se define a parcela de terreno que cada proprietário irá doar, investimentos, as construções e a participação das construtoras no projeto. Este é um momento de acordo para garantir a equidade do processo (Pereira, 2015).

O Art. 73 da Lei 388 de 1997 define: as ações urbanísticas que regulam a utilização do solo e do espaço aéreo urbano, incrementando o seu aproveitamento, geram benefícios que dão direito às entidades públicas a participar das mais-valias resultantes dessas ações. Essa participação se destinará à defesa e fomento do interesse comum através de ações e operações encaminhadas a distribuir e sufragar equitativamente os custos do desenvolvimento urbano, assim como o melhoramento do espaço público e em geral, da qualidade urbanística do território (Pereira, 2015).

“A cultura de planejamento colombiana absorveu, na prática, um complexo sistema jurídico de cálculo, liquidação e aplicação do instrumento da participação em plusvalias – ou da participação do Estado na recuperação e distribuição da valorização imobiliária. De um modo geral, tanto no caso da incorporação de solo rural para urbano, quanto na modificação da legislação de uso e ocupação do solo que possibilite maiores aproveitamentos para fins de edificação, utiliza-se uma comparação dos preços do terreno antes e depois da ação. A questão passa a ser então como mensurar os preços da terra antes e depois destas ações administrativas e quais são as formas de pagamento. Para tanto, a Lei 388 estabelece uma série de procedimentos para a avaliação imobiliária, sendo adotado um critério de identificação de zonas homogêneas. Os Conselhos municipais poderão estabelecer uma taxa de participação que se imputará à mais-valia gerada, a qual poderá oscilar entre 30% e 50% do maior valor do m²” (Montandon, 2009, p. 107).

Para efeito de comparação com as Operações Urbanas, é importante o entendimento de que na Operação Urbana de São Paulo apenas colabora com a melhoria aquele que ultrapassa o coeficiente de aproveitamento básico comprando títulos de CEPAC, ou seja, proprietários que não colaboraram com os custos das melhorias, acabam se aproveitando do valor de venda da terra, enquanto no modelo colombiano todos os proprietários são obrigados a colaborar com o projeto e são beneficiados de forma proporcional à sua colaboração.

A aplicação do *Land Readjustment* na Colômbia

O *Land Readjustment* é uma ferramenta de gestão de terras prevista pela legislação colombiana desde 1989, ligada diretamente ao desenvolvimento ou renovação de projetos urbanos para as cidades colombianas. O *Land Readjustment* é entendido como parte de uma ferramenta de planejamento e gestão intermediária, aplicado ao Plano Parcial, e seu conceito foi definido na Lei 388 de 1997. É importante ressaltar que o *Land Readjustment* sempre acontece dentro de uma área de Plano Parcial, porém, nem todo Plano Parcial é necessariamente um projeto de *Land Readjustment*.

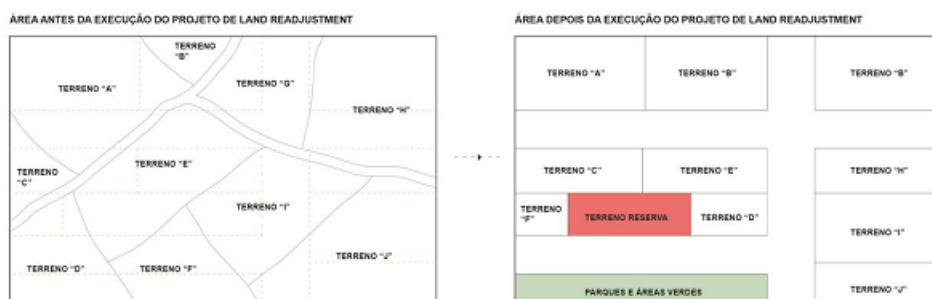
Planos Parciais podem ser apenas perímetros de requalificação e desenvolvimento urbano que não implicam obrigatoriamente o uso da ferramenta.

Este instrumento urbanístico, originado e aplicado no Japão, teve sucesso particularmente no processo de urbanização, a partir de um fluxo de migração do campo, intensa após a 2ª. Guerra Mundial, proporcionando solução para problemas habitacionais articuladas a mecanismos de loteamento com destinação planejada de áreas públicas. O Plano previa além de rede de esgoto e drenagem, áreas verdes e um programa de ocupação residencial e comercial. Também estavam previstos terrenos reservas à área destinada à construção da estação de Misato Chuo e área para a construção de um grande parque. (Souza, 2009).

O *Land Readjustment* é baseado no instrumento de *Replotting*, ou reloteamento, no qual os lotes de um determinado perímetro sofrem uma mudança de localização, formato e área, através da subdivisão, relocação e troca dos lotes.

Após a aprovação do projeto por 2/3 dos proprietários (regra Japonesa para aprovação do *Land Readjustment*), o projeto foi entregue a uma agência de implantação com escritório próprio, cujo objetivo era regular as conexões entre os agentes envolvidos, entre eles proprietários, empreiteiras, construtoras, companhias públicas, etc.

Figura 1



Fonte: Montandon e Souza, 2007, p. 25 – adaptada por Pereira, 2015

O *Land Readjustment* é um empreendimento entre o Estado e a iniciativa privada, que pode ser representada através de proprietários fundiários ou de prestadores de serviço. Tomando como exemplo, no caso de o proprietário que participa do projeto doando terra, a construtora pode entrar como sócia, assim como qualquer prestadora de serviço (desde que seja de interesse para a associação), sendo que no final será calculado qual foi a contribuição de cada um para o projeto e os ganhos serão repartidos proporcionalmente a contribuição de cada um.

Através dos Planos Parciais que estão definidos pelos Planos de Ordenamento Territorial (POT), por sua vez incluídos na lei 388/1997, os mecanismos de *Land Readjustment* são aplicados, quando se trata de problemas de ordenamento de terras urbanas com finalidade de divisão de lotes.

Assim, nas diferentes escalas de intervenção urbana, apresentam-se:

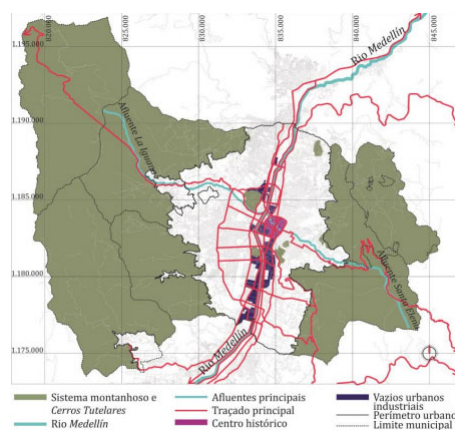
As leis de ordenamento territorial colombiana determinam a elaboração de planos nas diferentes escalas – Planos de Ordenamiento Territorial (POTs) (municipais), Planes Parciales (intermunicipais, embora de maior abrangência) a serem desenvolvidos mediante Unidades de Actuación Urbanística, Macroproyectos e outras Operações Urbanas Especiais (que compõem um plano parcial) – que culminam na articulação da gestão com o financiamento do desenvolvimento urbano (Santoro, 2011, p.95).

Trata-se de um processo em que o Estado, por meio de articulação com os proprietários dos terrenos, estabelecer a condição de concretização da doação de parcela do terreno para o sucesso dos empreendimentos de parcelamento, garantindo com isso tanto a infraestrutura urbana como a área pública – de maneira a perseguir uma qualidade urbanística na implantação de lotes habitacionais.

Intervenções urbanas em Medellín

Medellín é um município com cerca de 2,8 milhões de habitantes, sendo o município sede de uma região metropolitana composta por mais 9 municípios. A ocupação urbana de Medellín localiza-se no vale de Aburros, formado pelo rio Medellín, numa área estreita entre as montanhas rochosas, com predominância inicial de atividade industrial acompanhando o leito do rio. Ao mesmo tempo em que as áreas planas próximas ao leito do Rio Medellín são as mais valorizadas da cidade, houve uma pressão enorme nas bordas urbano-rurais da cidade pela urbanização, uma vez que concentração de ocupação e densidades em alguns pontos dessas áreas já se tornava maior do que a densidade nas áreas mais urbanizadas e conseqüentemente, com melhor infraestrutura (Pereira 2015, p. 48).

Figura 2



Fonte: POT 2014 adaptado por Vásquez, 2016

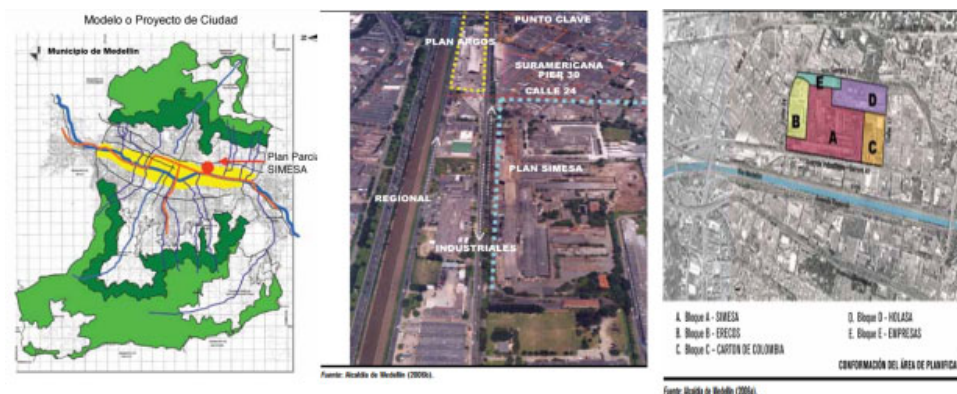
Cabe destacar ainda, que em Medellín, diferentemente de Bogotá que estabelecia uma diretriz de expansão urbana, foi dada ênfase para o “crescimento para dentro”, ou seja, voltando-se para o adensamento interno em áreas já urbanizadas.

No trabalho de Vásquez (2016), os levantamentos de muitas áreas vazias – muitas delas em função de indústrias que passaram pela reestruturação produtiva, produzindo desocupações de suas funções originais são elementos de identificação e estudo. Tais elementos, justificam a formulação de propostas no sentido de adensar e otimizar infraestrutura urbana existente.

Exemplo de Plano Parcial: requalificação de Simesa em Medellín

Localizado no “Grande corredor de serviços” o Plano parcial Simesa é uma iniciativa privada e tem como objetivo requalificar uma área da cidade. A parte baixa do bairro “El Poblado”, região nobre da cidade, é uma das poucas regiões planas disponíveis para urbanização. O território era ocupado anteriormente pela Siderúrgica Simesa S.A que deixou a cidade e deixou este grande território vazio. O Plano de Ordenamento Territorial estabelece a área como fundamental para a estratégia de “crescer por dentro” e pretende utilizar a área para construir novos complexos de alta qualidade urbanística visto que anteriormente eram ocupadas por indústrias que abandonaram a região. Além da topografia favorável, a região é dotada de ótima infraestrutura urbana, transporte de massa, serviços (Pereira, 2015)

Figura 3



Fonte: Montandon, 2008

O grande desafio deste Plano Parcial é o de desenvolver em harmonia os diversos usos: residenciais, comerciais e serviço. O Plano de Ordenamento territorial de 1999 estabeleceu a necessidade de transformação na área, que possui território maior que a área ocupada pela antiga siderúrgica, por meio de um Plano Parcial de 14 Hectares.

Este processo de renovação está composto por cinco blocos de proprietários que representam uma empresa ou um grupo de empresas com diferentes possibilidades de levar a cabo o projeto, dependendo de sua situação e expectativa. O planejamento é contínuo para toda a área e foi criado um sistema de fases de implantação (Pereira, 2015).

Ao nos reportarmos aos Planos Parciais em Medellín, tendo obtido sucessos no cumprimento de seus objetivos, pode-se verificar que o nível de abrangência é localizado, tendo sido restrito a determinadas localidades em que havia demandas e níveis de organização de sua população.

Há estudos em que os diferentes níveis de instâncias organizativas em comunidades que se mobilizam para valer seus direitos são relatados, revelam a complexidade existente por trás de quaisquer propostas institucionais envolvendo territórios específicos (Urán, 2012).

Os paralelos para a situação brasileira, em que os PIUs em São Paulo podem ser tomados como elementos que possuem propósitos equivalentes aos dos Planos Parciais colombianos, passa por estabelecer uma maior reflexão quanto às realidades de formação urbana histórica e socialmente determinados.

Porém, é certo que os desafios relativos à aplicação de planos de intervenção urbanas específicos em escala que permita o grau de concretização num espaço de tempo menor estejam na pauta do momento atual.

A realidade urbana de São Paulo e os marcos legais de ordenamento territorial

O município de São Paulo, hoje com mais de 12 milhões de habitantes (IBGE, 2018), enfrenta uma condição de grande complexidade social refletida na estrutura urbana segregada, o que põe em questão a real dimensão de práticas de intervenção urbana pelos diferentes instrumentos urbanísticos.

Ao compararmos os marcos legais com a situação colombiana, pode se dizer que no Brasil os desafios partem de situações semelhantes no que tange à questão da configuração urbana nas diferentes formas de segregação social – particularmente nas desigualdades de renda e ocupação demarcada pelos diferentes padrões de qualidade urbana.

As diferentes escalas de intervenção e os instrumentos urbanísticos que formam suas bases partem do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) determinando as conduções na estruturação de diretrizes para o planejamento, com as ênfases e legislação específica em cada município. Os Planos Diretores passaram a se constituir em instrumento urbanístico principal, definidos pelo Estatuto da Cidade, que tem como fundamento a função social da cidade e da propriedade, determinando as bases de sua aplicação.

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo – PDE de 2014 (Lei municipal 16.050/2014) tem como fundamentos para estabelecer as diretrizes de intervenção os grandes eixos viários e de infraestrutura de transportes. Assim, os Macroeixos de Estruturação Metropolitana (MEM) e os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (ZEUs), determinam a lógica dos adensamentos – procurando, com isso incentivar um maior número de habitação e atividades econômicas com o coeficiente de aproveitamento máximo de 4 (CA=4) ou seja, permitindo construir quatro vezes a área do terreno, em áreas contíguas ao eixo demarcada com abrangência de cerca de 300 metros (150 m de cada lado do eixo principal no caso das áreas definidas como ZEUs)

Tendo a finalidade de requalificar áreas com potenciais de adensamento e de articulação maior com a cidade, foram criadas as primeiras Operações Urbanas já em gestões anteriores ao Estatuto da Cidade. Portanto, a Operação Urbana perpassa os Planos Diretores – de três décadas, se colocando como instrumento especial que permite um adensamento por negociação em que a parceria entre o poder público e o setor privado, entra em pauta para a realização de intervenções específicas no interior de áreas previamente demarcadas.

Da trajetória das Operações Urbanas aos Projetos de Intervenção Urbana (PIU) em São Paulo

A Operação Urbana (OU) idealizada e incorporada no Plano Diretor da gestão do prefeito Mário Covas (1983- 1985) tinha como finalidade a obtenção de recursos adicionais para investimento público em habitação para população de baixa renda, viabilização de implementação de infraestrutura, obtenção de recursos adicionais para

investimento público, recursos estes resultados da valorização imobiliária possibilitada pelas obras públicas empreendidas pelo poder público, ações estratégicas e inibição de valorização especulativa do mercado. (Castro, 2008, p. 54)

Desde então, passando por outras gestões municipais, mantendo os elementos básicos, houve demarcação de diferentes OUs, mantendo a proposição de reestruturação de áreas com potenciais de renovação e valorização a partir de investimento em habitação social e infraestrutura. Na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992) quatro OU foram objeto de estudo e intervenção: Anhangabaú, Água Branca, Água Espraiada e Paraisópolis. A Operação Urbana Faria Lima implantada nos meados da década de 1990, ficou conhecida como um caso de sucesso para o mercado imobiliário, resultando em nova feição com um conjunto de edifícios de alto padrão em detrimento de um bairro que apresentava uma característica de padrão horizontal e de existência de favelas que travou grandes embates pela sua permanência de seus moradores na região.

Em análise específica sobre Operações Urbanas, Castro (2008) faz minucioso estudo sobre os limites e alcances das OUs, podendo verificar os diferentes elementos elencados em cada uma delas, objeto de negociações específicas conforme agentes envolvidos. A parceria público-privada que vem a caracterizar as ações de intervenção, à luz do Plano Diretor alteram os coeficientes de aproveitamento sob a lógica do adensamento nos grandes eixos, e de áreas com potencial de reestruturação.

A efetivação da construção de unidades habitacionais em ZEIS (zonas especiais de interesse social) estariam no quadro das contrapartidas (em função dos ganhos de m² adicionais de construção permitidas pela mudança do Coeficiente, de interesse para o setor imobiliário), o que tem sido elementos de polêmicas e controvérsias nos embates do encaminhamento dos planos e projetos.

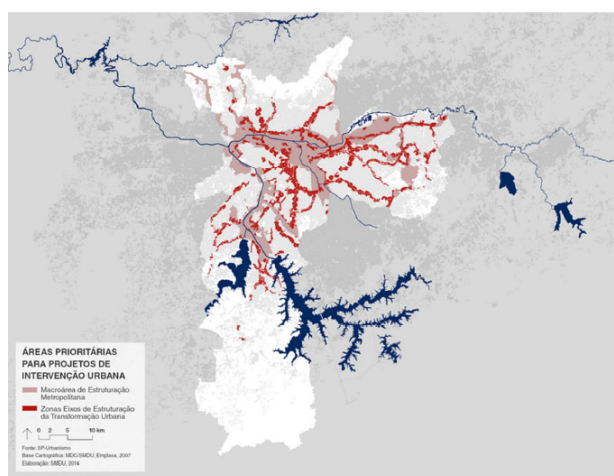
Assim, no passar das diferentes gestões municipais, notou-se um processo complexo e pouco transparente das ações e encaminhamentos para as ações de intervenção urbana – em que, como instrumentos de exceção no zoneamento vigente seriam abertos espaços de renegociação de índices urbanísticos, equipamentos e de estruturas viárias.

Se as Operações Urbanas Consorciadas passam a adquirir ênfase nos grandes macroeixos de caráter metropolitano, conforme pode ser observado na figura 4 seguindo a mesma diretriz, é introduzido o PIU que passa a ser um novo elemento de intervenção seguindo as mesmas diretrizes das OUCs.

“O PIU é apresentado como uma inovação ao significar um mecanismo prévio e um meio de articulação dos estudos técnicos necessários para orientar a avaliação e decisão anterior à implementação dos instrumentos urbanísticos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, as áreas de estruturação local e as concessões urbanísticas” (SÃO PAULO, 2014, art. 136). (D’Almeida, 2018, p. 68)

Conforme D’Almeida (2018), o PIU (Decreto nº 56.901/2016) não pode ser caracterizado como um instrumento urbanístico, tratando-se de um procedimento que permite um nível de flexibilidade, a se colocar como elemento de realização prática, no quadro da reestruturação urbana possível na MEM como as OUCs, Concessões urbanísticas, áreas de intervenção urbana e áreas de estruturação local

Figura 4



Fonte: PMSP, 2014

O PIU em SP, se classificam em três categorias:

- **1. PIUs de reestruturação urbana:** envolvem grandes áreas e preveem intervenções urbanas multisetoriais (habitação, mobilidade, meio ambiente, entre outros), com desenho próximo de uma operação urbana, como o PIU Arco Jurubatuba (PL 204/2018) em debate na Câmara de Vereadores;
- **2. PIUs de transformação de grandes glebas:** geralmente de um proprietário apenas, marcadas no zoneamento como Zona de Ocupação Especial (ZOE), como PIU NESP, PIU Anhembi ou PIU Pacaembu;
- **3. PIUs de Terminais Urbanos:** envolvendo os 27 terminais de ônibus da cidade, divididos em dois grupos: os três primeiros anunciados – PIU Terminal Capelinha, PIU Terminal Campo Limpo e PIU Terminal Princesa Isabel – que foram projetos de concessão estruturada pela Prefeitura (o diagnóstico foi lançado para consulta pública em 2017 e em 15 de maio terminou a segunda consulta pública); e os outros 24, que foram regulamentados pela lei apelidada de “Lei de Concessão dos Terminais” (Lei Municipal nº 16.703/2017), alterada pela lei do Plano Municipal de Desestatização (Lei Municipal nº 16.211/15) e

por decreto (Decreto 58.066/18), e estão delimitados por um raio de 600 metros ao redor de cada terminal (Santoro e Nunes, 2018).

Entre diferentes processos de implantação das PIUs, pode-se citar a do Centro de São Paulo, com estudos e levantamentos de informações debatidos em vários fóruns (Sanches e Virgílio, 2018), assim como o PIU de terminais e ônibus, onde, por meio de concessões estariam abrangendo novos desenhos de transformação urbana do entorno. Cabe destacar, no entanto, o PIU V. Leopoldina – Pq. Vila Lobos, que traz elementos de questionamento, à medida que parte de um empreendimento a partir de uma iniciativa privada do proprietário das glebas – a empresa Votorantim, no processo de desenvolvimento do projeto, traz a proposta conflituosa de readequação das ZEIS existente no interior da área delimitada, para uma outra área de ZEIS, fora do perímetro. Este processo está relatado em trabalho de Corrêa e Sá, Bruno e Yoshimura (2019), onde, apesar de diversas audiências realizadas, a perspectiva de concretização de construção de unidades de habitação social, ainda que não garantidas no interior do perímetro estabelecido no projeto, levam a uma aceitação dos moradores de favelas para esta condição e seriam deslocadas “limpando” áreas que estariam privilegiadas para a valorização de interesse imobiliário.

Considerações finais

Se é possível estabelecer certa simultaneidade temporal no que diz respeito à legislação urbana na Colômbia e no Brasil, os diferentes meios de concretização de planos e projetos de alcance para a reestruturação de áreas com potencial de reocupação com qualidade, implica em discussão da valorização potencial da área delimitada em questão.

Neste aspecto, os Planos Parciais de Medellín, traz na sua forma de intervenção o estabelecimento dos ganhos da valorização embutidos no processo de construção do projeto. Assim, cada proprietário investe conjuntamente, investindo para que os ganhos retornem após concretização do projeto, investindo também para a infraestrutura e equipamentos coletivos.

No caso dos PIUs, que se realiza no interior de áreas já estabelecidas conforme PDE, apesar de estabelecer parcerias com o setor privado, numa escala que possibilitaria maior agilidade da concretização do projeto, a flexibilização e a não definição dos elementos essenciais à garantia dos processos, tem gerado polêmicas e incertezas quanto ao futuro dos principais aspectos relativas à convivência das diversidades e da população originária local.

Referências

- CASTRO, Guilherme R. Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar. *Tese de doutoramento*. FAUUSP, 2006.
- CORRÊA E SÁ, Victor M; BRUNO, Débora A. e YOSHIMURA, Mariana S. T. PIU Uma nova forma de inserção. In: *Anais do XVIII Enanpur*, Natal, 2019.
- D'ALMEIDA, Carolina Heldt. Projetos de Intervenção Urbana como Dispositivo de Concessão da Produção do Espaço Urbano em São Paulo. In: *Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos: Olhares Cruzados Europa e América Latina*, São Carlos. Anais, 2018.
- MONTANDON, Daniel Todtmann. Operações urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios – *Dissertação de mestrado*. FAUUSP, 2009.
- PEREIRA, Ivan A. A Experiência colombiana de divisão equitativa de custos e benefícios no Planejamento Urbano. *Trabalho final de Graduação*. C. Universitário Belas Artes de São Paulo, 2015.
- SANCHES, Débora; SILVA, M. Virgílio. Precariedade habitacional no centro de São Paulo. In: *Anais do V ENANPARQ Universidade Federal da Bahia*, v. 1. p. 10360-10374, 2018.
- SANTORO, Paula Freire. *O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade: A experiência colombiana dos planos parciais em Bogotá*. Colômbia. Estudos Urbanos e Regionais, v. 13, nº 1, 2011.
- _____, NUNES, Flávia. *Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo*. Transferência de Terras para Exploração Comercial por Terceiros. Laboratório Cidade, Fauusp, 2018.
- VÁSQUEZ, Catalina G. Reinterpretação de espaços subutilizados na cidade contemporânea: Análise dos vazios industriais de Medellín. *Dissertação de Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade*. UFSC, 2016.
- VITTA, Juan Francisco Rodríguez. *Land readjustment experience*. In: Colombia. UNHabitat, 2012.
- ZUQUIM, Maria de Lourdes (ORG). *Barrios populares Medellín: favelas São Paulo* / Liliana María Sánchez Mazo e colaboração Yvonne Mautner. São Paulo: FAUUSP, 2017.

Das políticas públicas ao microurbanismo: a experiência do jogo oásis nas periferias de Medellín

Gabrielle Astier de Villatte Wheatley Okretic*
Lucas Massote Rezende**

Introdução

Nos últimos vinte anos tanto o Brasil quanto a Colômbia investiram parte de verbas públicas em significativas intervenções nas cidades. Importantes avanços no âmbito institucional e político devem ser reconhecidos. No Brasil por exemplo, o Estatuto das Cidades (2001), que efetiva a função social da terra e, na Colômbia, diversos projetos urbanos integrais foram implementados nos últimos anos nas periferias de Medellín, destacando o Metrocable que, pela primeira vez na história, se fez um teleférico como transporte público de massa para conectar cidade informal com cidade formal.

Ambos os países tiveram intervenções urbanas que buscaram trazer melhorias e mais qualidade de vida para a população moradora de áreas informais. No Brasil, alguns que se destacam foram o Favela Bairro, no Rio de Janeiro, o PAC em âmbito nacional, e um dos mais recentes, lançado em 2009, Lei nº 11.977, é o Programa Minha Casa Minha Vida, que busca diminuir o déficit habitacional no país. Sem entrar no mérito da qualidade do programa nesse artigo, mas apenas mostrar os avanços em termos de investimento público para as camadas mais populares.

Na Colômbia, em 1997 foi lançada a Lei 388 ou Lei de Desarrollo Territorial. POT (Plan de Ordenamiento Territorial), o que seria mais parecido com Planos Diretores brasileiros, porém com particularidades da Colômbia. A sua elaboração oferece um espaço que permite identificar as potencialidades do município e planejar ações prioritárias para seu desenvolvimento a partir de um ordenamento físico do território. Existem três modalidades de POT: Plan de Ordenamiento Territorial (POT): para municípios com mais de 100.000 habitantes; Plan Básico de Ordenamiento Territorial

* Doutoranda em urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. E-mail: gabrielle.astier@gmail.com

** Arquiteto e urbanista pela Pontifícia Universidade Católica de Minas. E-mail: lucasr.fg1@gmail.com

Das políticas públicas ao microubanismo:
a experiência do jogo oásis nas periferia de Medellín

(PBOT): para municípios entre 30.000 e 100.000 habitantes e; Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT): para municípios com menos de 30.000 habitantes¹.

Medellín investiu bastante em mobilidade urbana, o que permitiu a entrada em territórios antes jamais investidos pelo Poder Público. Aproveitando os eixos de mobilidade, foram idealizados e implementados os Projetos Urbanos Integrals, que constituem em um instrumento de intervenção urbana que abarca as dimensões física, social e institucional com a finalidade de resolver problemáticas específicas sobre o território definido, colocando todas as ferramentas de desenvolvimento de forma simultânea em função da área de intervenção². Com início em 2004, foram realizados no total 4 grandes projetos, iniciando pelas intervenções nas comunas 1 e 2, onde historicamente tem um dos índices de desenvolvimento humano mais baixos do município e moradias bastante precárias. Outros locais onde tiveram intervenções foram: comuna 13 (2006); comunas 8 e 9; e comunas 5 e 6 (ambas últimas ocorridas entre o período de 2008 a 2011).

Nesse contexto, em um primeiro momento, foram analisados documentos disponíveis em sites oficiais, trabalhos acadêmicos realizados, entre outros materiais, para compreensão das intervenções urbanas em términos oficiais. Simultaneamente foram realizadas visitas de campo, utilizando como guia um roteiro de observação, análise de fotografias e projetos, depoimentos e entrevistas feitos in loco (todavia estão sendo realizadas), tanto com moradores locais (lideranças afetivas do território), quanto com outros agentes que fizeram parte do processo ou acompanharam de alguma maneira os projetos e obras, como outras pessoas (arquitetos, trabalhadores sociais, etc).

Durante as duas primeiras semanas de dezembro do ano de 2018³, foi realizado em Medellín, na Comuna 2, o jogo Oasis⁴. No jogo diferentes atores participaram coletivamente na construção de um espaço mais convidativo para as comunidades a partir de recursos existentes.

Este artigo está inserido na proposta de doutorado sanduíche (com financiamento da CAPES) da pesquisadora Gabrielle Astier de Villatte Wheatley Okretic, que teve como proposta a investigação e proposição de conhecimento nas áreas de urbanismo, urbanismo social, planejamento urbano, habitação de interesse social, entre outros temas correlacionados. Com a proposta de investigar como foram as intervenções do PUI nos espaços públicos e como são as formas de apropriação desses espaços, com

1. <http://www.minvivienda.gov.co>

2. <http://www.edu.gov.co>

3. Essa intervenção só foi possível pelo engajamento da pesquisadora no grupo de investigação Medio Ambiente y Sociedad, da Universidade de Antioquia.

4. Idealizado pelo Instituto Elos, o Jogo Oasis consiste em uma ferramenta de apoio para a transformação de lugares, pessoas e tem como objetivo a realização de sonhos coletivos.

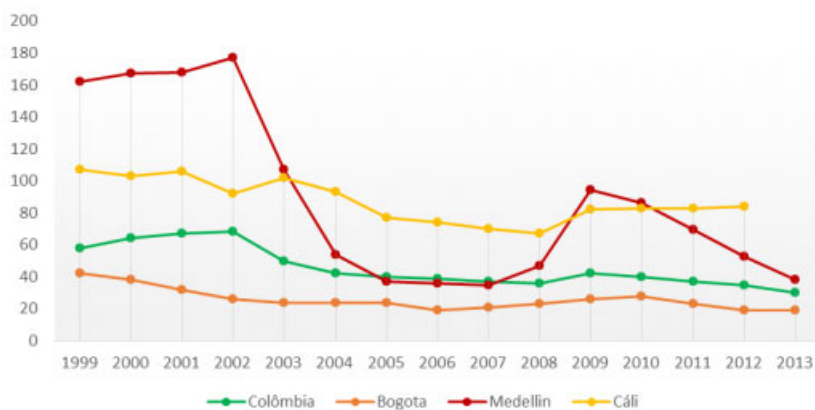
foco na zona nororiental de Medellín, comunas 1 e 2. Pretendeu-se verificar se as obras garantiram o direito à cidade e, através de metodologias alternativas, de ações de microubanismo e urbanismo tático buscou-se observar se dessa forma haveria uma maior apropriação desses espaços. A pesquisa apresentada é a experiência desenvolvida em Medellín, na zona nordeste onde houve uma intervenção por projetos urbanos integrais.

Breve contexto histórico e políticas urbanas Medellín-Colômbia

Os processos de transformação ao longo da história da Colômbia, mais especificamente de Medellín, são marcados por conflitos de violência por parte da mão armada e do Estado, pelas lutas populares pelo reconhecimento de direitos, por processos de industrialização e mudanças nos esquemas de mercado na modernização da cidade. Refletindo sobre o espaço e a cidade na apropriação deles para atender às necessidades por si mesmos, como o direito à moradia para famílias, ou setores de narcotráfico e milícias para assumir o controle de alguns territórios.

Em 1990, Medellín ficou famosa por ser considerada uma das cidades mais violentas do planeta, chegando a ter a taxa mais alta de homicídios do mundo⁵, o que a colocava no mesmo patamar de cidades em guerra civil. Nessa década a média chegava a quase sete mil homicídios por ano em função de conflito armado, com guerrilhas, grupos paramilitares e narcotráfico no país por cinquenta anos. (Antonucci; Bueno, 2018)

Evolução de Taxa de Homicídio, Comparativo Cidades Colombianas



5. Medellín chegou a alcançar a taxa de 381 homicídios por cada 100.000 habitantes em 1991. (Gutierrez e Londoño, 2018)

Das políticas públicas ao microubanismo:
a experiência do jogo oásis nas periferia de Medellín

Elaboração Lucas Bueno com base em Medical Examiner's Office; Colombia Reports

Evolução de Taxa de Homicídios em Medellín



Elaboração Bueno e com base em Medical Examiner's Office; Colombia Reports

As duas maiores cidades da Colômbia, Bogotá e Medellín, foram das mais impactadas pelo fenômeno da violência, foram as que receberam a maior parte de desterrados, famílias que foram expulsas de suas terras em função dos conflitos. Em busca de refúgio, emprego e nova vida se dirigiam a essas cidades. A cidade de Medellín abrigou mais de 100 mil habitantes nessas condições na última década e estima-se que 20% de sua população total tenha história similar⁶.

Vinte e cinco anos depois de ser conhecida como a cidade mais violenta do mundo, Medellín passa a ser famosa por todo o seu processo de inovação urbana com forte apelo à mudança de cultura na cidade, com a busca de uma transformação integral e participativa inclusiva.

Os projetos urbanos integrais

O PUI na cidade de Medellín é um instrumento de planejamento e intervenção física determinada no POT de Medellín que abarca as dimensões do físico, o social, e o institucional, com a finalidade de resolver problemas específicos sobre um território definido, colocando todas as ferramentas de desenvolvimento de forma simultânea em função da área de intervenção. (EDU, 2018) Os PUIs se inserem no chamado Urbanismo Social, termo criado para as intervenções nos espaços urbanos periféricos.

6. Discurso de Madrigal Correa, Diretora do Programa de atenção a vítimas de deslocamento forçado, junho 2015.

O PUI na Nororiental

O Projeto Urbano Integral da região Nororiental (PUI-Nor) é uma das cinco intervenções realizadas no âmbito das políticas urbanas locais. É um projeto piloto que implementa o chamado urbanismo social com o uso de metodologias de intervenção participativa e desenvolve os novos processos na articulação interinstitucional.

O PUI-Nor focou na intervenção do espaço público, mobilidade e conectividade viária, através da promoção da participação e organização social, ainda que não impediu ações em termos de problemas de habitação ou mitigação de risco ecológico.

Seu desenho levou em consideração intervenções modelo replicáveis urbanas em outros setores de Medellín, com características semelhantes; Da mesma forma, metodologicamente, contemplou a participação da comunidade como estratégia para legitimar, apropriar e validar as ações implementadas. Assegurar o êxito do PUI-Nor era uma função da Empresa de Desenvolvimento Urbano, entidade municipal, administrativa e autônoma que fez a gestão do projeto, orientação e planejamento: dirigiu a organização, gestão de recursos e informações, bem como a execução das obras, a contratação necessária para realizá-las e o acompanhamento e avaliação do programa. (Alcaldía de Medellín, 2006).

A experiência do jogo Oásis em Medellín

Entre os dias 02 e 17 de dezembro de 2018, em um espaço cultural chamado Casa Para El Encuentro Eduardo Galeano, localizado em Villa del Socorro, na Comuna 2, periferia da cidade de Medellín, foi realizado o Jogo Oásis. As idealizadoras e organizadoras foram Gabrielle Astier junto e Francina Buonanotte com a colaboração de Lucas Rezende e o grupo MASO (Medio Ambiente y Sociedad) da Universidade de Antioquia, liderado pela professora Liliane Sanchez Mazo e Alberto Gutierrez.

O Jogo Oásis trabalha com diferentes metodologias participativas na busca de uma mudança no olhar, em relação a si e ao mundo, a criação de laços afetivos que promovam a transformação e a possível apropriação de algum espaço público. Um dos desafios do jogo é: como, em um curto tempo, conseguir sensibilizar e mobilizar as pessoas para que (re)conheçam as belezas do território, se conectem afetivamente com os moradores e descubram qual o sonho comum para o bairro, e em qual lugar podem interferir durante o jogo, com o cuidado para não criar expectativas não alcançáveis e conseguir realizar em dois dias algo que surja durante o processo.

O Jogo Oasis é um jogo lúdico, no qual agentes de diferentes grupos culturais participam das mesmas atividades, compartilham habilidades e trocam experiências, transformando o espaço a partir de conhecimentos e recursos de cada participante. O jogo é colaborativo, todos participam e, com espírito solidário, contribuem em diversas etapas do processo.

Das políticas públicas ao microubanismo:
a experiência do jogo oásis nas periferia de Medellín

O Jogo Oasis pode ser considerado como uma experiência de Ação Urbana uma vez que ressignifica espaços públicos subutilizados e confronta práticas urbanas voltadas para escalas incompatíveis com a escala humana. A implementação dessas práticas no espaço público ativa lugares pouco aproveitados nas cidades e restabelece a relação entre cidade e pedestre, essa releitura da vida entre edifícios implica em práticas saudáveis, onde trocas sociais e econômicas acontecem de forma recorrente.

Segundo Ghel, a vida entre edifícios inclui diferentes atividades em que as pessoas se envolvem quando usam o espaço comum da cidade, essas práticas vão desde caminhadas propositais, a paradas longas, bate-papo e observação de vitrines. Para Jacobs, 1960, a prática da vida entre edifícios é um elemento fundamental na segurança pública, uma vez que quando há vida entre edifícios as pessoas estão mais dispostas a observar o que se passa nesses espaços e vigiá-los.

Os termos Cuidado e Afeto são etapas do Jogo Oasis, sendo elementos fundamentais para implementação da ação. Tanto o cuidado quanto o afeto se incluem na sensação de pertencimento ao espaço e à ação.

O Jogo Oasis é um processo coletivo, realizado a partir de diferentes etapas, sendo elas: o olhar; o afeto; o sonho; o cuidado; o milagre; a celebração e; a revolução. Através desse jogo, foram realizadas diversas atividades que serão descritas a seguir.

Na etapa do **Olhar**, os participantes se apresentaram, se identificaram, compartilharam habilidades e reconheceram as abundâncias e recursos existentes tanto pessoais como na comunidade. Em grupo, conversaram sobre o espaço e a vizinhança. Realizaram exercício lúdicos, como a “cabra-cega”, em que para cada duas pessoas uma teve os olhos vendados e era guiada pela que enxergava. Essa atividade redesenha as experiências sensoriais e geográficas ao usar outros sentidos além da visão.

Exercício coletivo



Fonte: Lucas Rezende

Em outro exercício os participantes se organizaram em grupos de 2 a 4 pessoas e cada grupo levantou 5 recursos e 5 belezas existentes na vizinhança.

A segunda etapa do jogo é o **Afeto**. Durante essa etapa propôs-se o convite para que todos estivessem atentos a escutar: nesse exercício de ouvir, os participantes se organizaram em grupos escutaram diversas vozes da vizinhança. Os vizinhos foram perguntados sobre o que mais gostavam de fazer e relataram sobre os momentos mais importantes que vivenciaram. Diversos grupos sociais, de diversas faixas etárias tiveram voz e muitos se mostraram motivados a participar das outras atividades e foram convidados para as reuniões do projeto. No final da atividade, os grupos se reuniram e conversaram sobre a vivência, compartilhando diversas vozes da vizinhança.

Exercício da cabra cega



Fonte: Lucas Rezende

A etapa seguinte foi o **Sonho**. Os participantes e vizinhos, foram convidados a estabelecer novos vínculos com a comunidade, ouvirem e expressarem, através de conversas e atividades lúdicas, sonhos, medos e recordações. Foram identificados os sonhos coletivos para transformar o espaço. Nessa etapa foi construído, de forma participativa e colaborativa, um grande filtro dos sonhos, onde foram colocados diversos sonhos coletados na vizinhança, para aí identificarmos qual seria o sonho comum factível de ser realizado no tempo que havíamos.

Das políticas públicas ao microubanismo:
a experiência do jogo oásis nas periferia de Medellín

Filtro dos sonhos realizado com os participantes



Fonte: Lucas Rezende

Depois de identificar o Sonho comum, deveríamos cuidar desse Sonho. Durante a atividade **Cuidado**, os participantes se reuniram novamente para estabelecer diretrizes sobre como e onde concretizar o sonho coletivo, foram levantados quais seriam os recursos necessários e definidos cronogramas, nessa etapa foram desenvolvidos mapas, fluxogramas e maquetes físicas, nessa etapa o sonho coletivo começou a ser materializado e as pessoas colocaram seus talentos e recursos a disposição. Foi bem interessante perceber o poder do coletivo nessa etapa. Vários dos participantes faziam parte de coletivos artísticos e culturais, uma das participantes faz parte da Biblioteca comunitária Sueños de Papel, e doou tintas que estavam paradas sem utilidade. Outros participantes fazem parte do coletivo KGP (Klan Ghetto Popular), que trabalham com grafites e murais e somaram oferecendo o seu tempo no dia para fazerem a arte no

local escolhido pelos moradores. Duas moradores vizinhas se ofereceram para fazer a Frijolada (Feijoada Colombiana), para o dia do mutirão. E assim, listamos juntos todos os materiais, recursos e talentos disponíveis e o que poderíamos fazer com tudo. Outra frente de trabalho foi a de horta comunitária, com doações de mudas de Casa Cultural Calazans.

Para a realização da ação, chamada de **Milagre**, foram coletados recursos, mobilizados pessoas e coletivos artísticos para a concretização do sonho coletivo. A partir de uma atividade coletiva foram desenvolvidos coletes de identificação para cada participante, foram determinadas as ferramentas necessárias, pessoas responsáveis pela observação dos instrumentos e cuidado com as crianças. Nessa atividade foi feita comida coletiva, foram pintados murais, aconteceram atividades de jardinagem, música e até uma lixeira foi construída no local. Dentre as atividades idealizadas e concretizadas podemos listar os canteiros de plantas, um mural gigante (visível do MetroCable), jogos infantis pintados no piso (como amarelinha, por exemplo), uma lixeira de madeira.

Fotos do dia do Milagre



Fonte: Lucas Rezende

Das políticas públicas ao microurbanismo:
a experiência do jogo oásis nas periferia de Medellín



Fonte: Lucas Rezende

Finalizado o mutirão, celebramos juntos. Com o sonho coletivo concretizado e as atividades concluídas, os participantes se reuniram para uma comemoração coletiva e apreciação dos resultados alcançados, na etapa chamada **Celebração**. Nesse momento foram reconhecidos os esforços e a participação de cada integrante. Essa etapa foi marcada pela celebração da vida e o sonho ganhou ainda mais força, sendo motivador para novas atividades. Nesse momento apareceram talentos de dançarinos de break e músicos.

Re-evolução: Nessa atividade os participantes se reuniram e lembraram como foi cada atividade desenvolvida durante o mutirão e como foi a experiência de vivenciar e participar da realização de um sonho comunitário. Durante a Re-evolução, os participantes produziram roteiros sobre como manter as atividades já realizadas e, motivados pela ação concretizada anteriormente, traçaram metas para a concretização de novas atividades, para a realização de novos sonhos. Essa etapa no caso de Medellín foi mais demonstrativa do que efetiva, pois a experiência do jogo foi mais um compartilhamento de metodologia. Todos os envolvidos no processo são engajados de alguma forma em processos comunitários e mantêm as atividades em grupos e ações urbanas.

A conexão entre os participantes e demais moradores da vizinhança é fundamental para o Jogo Oasis. Em Medellín, as relações de vizinhança foram valorizadas de forma permanente, os moradores foram escutados e convidados a participar de todo o processo de forma inclusiva, com os recursos que tinham disponíveis. A participação de grupos e coletivos, como o KGP (Klan Ghetto Popular) foi fundamental e norteadora dos trabalhos realizados na cidade colombiana.

As ações durante o Jogo foram bastante difundidas no espaço urbano, a visibilidade alcançada pelas ações mobilizou diversos agentes locais e a vizinhança apoiou a realização do jogo. O poder público se mostrou participativo após o processo e assumiu a manutenção dos jardins executados no jogo.

Em Medellín as trocas, os vínculos e as relações estabelecidas entre moradores e espaço público reafirmaram o caráter de vizinhança e comunidade. Essas conexões transcendem intervenções físicas e materiais e estabelecem laços permanentes e transformadores entre pessoas. Esses vínculos são bastante enriquecedores para o espaço público, uma vez que essas ações urbanas têm potencial de modificar permanentemente as pessoas, a vizinhança e o espaço, ressignificando e reafirmando lugares e vínculos já existentes e permitindo a idealização e realização de novas experiências.

A manutenção e continuidade do processo foi inviabilizada, uma vez que envolve variados agentes de diferentes espaços geográficos e grupos culturais, com diferente disponibilidade de participação. Nas ações mais efêmeras, de menor duração, a falta de continuidade e cuidado com o espaço resultou na deterioração de determinadas ações, como uma lixeira que foi realizada durante o jogo e permaneceu cheia de lixo, mesmo após a conclusão das ações do jogo não houve mobilização, nem do poder público, nem da vizinhança para esvaziá-la. A falta de cuidado e de continuidade do processo resultou em algumas ações insustentáveis, mesmo durante o jogo algumas práticas foram pouco ecológicas e acabaram gerando uma quantidade significativa de resíduos e consumo de materiais pouco sustentáveis.

Podemos considerar que as ações de microurbanismo, ou seja, feitas à escala humana em comunidade são efetivas no sentido de engajar a população na construção, não apenas do espaço físico mas de relações humanas que potencializam ações futuras em coletivo.

Referências

ALCALDÍA DE MEDELLÍN, *Plan de desarrollo local de Medellín*. 2006.

ANTONUCCI, D.; BUENO, L. A construção do espaço público em Medellín - Quinze anos de experiência em políticas, planos e projetos integrados. *Arquitextos*, 2018.

In: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/19.218/7022>.

EMPRESA DE DESARROLLO URBANO, 2018. <http://www.edu.gov.co>.

INSTITUTO ELOS. <https://institutoelos.org/o-elos/>, 2019.

GHEL, J. *Cidades para pessoas*. Editora: Perspectiva, Rio de Janeiro, 2010.

JACOBS, J. *Morte e vida das grandes cidades*. Edição: Editora: Martins Fontes, São Paulo, 2014.

Expansão urbana na região metropolitana de Bogotá: efeitos sobre a ruralidade e o meio ambiente

Jair Preciado Beltrán*

Crescimento e expansão urbana de Bogotá e a região

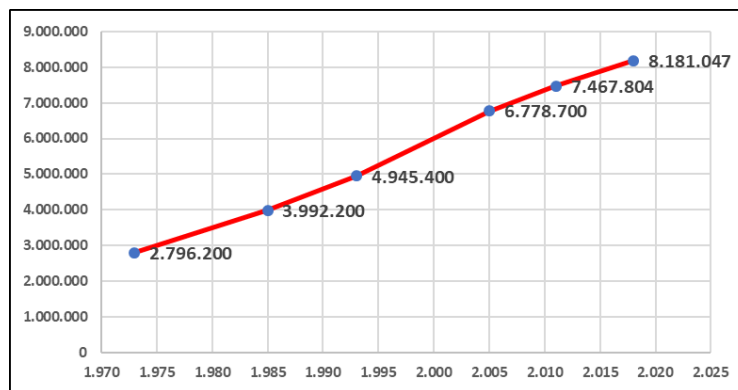
A cidade de Bogotá é a capital da Colômbia, constituindo se como a sexta maior cidade de latino américa chegando atualmente a oito milhões de habitantes. Se sumamos a população dos municípios da região metropolitana com aproximadamente 1.400.000, vamos ter um total de: 9.400.000 habitantes. (DANE, 2018).

É importante aclarar ao leitor que a Região Metropolitana de Bogotá não existe juridicamente, esta denominação é a vontade dos pesquisadores que pensamos que esta região precisa ser reconhecida oficialmente pelo governo nacional da Colômbia para seu desenvolvimento atual e futuro. Contudo para não confundir ao leitor, neste documento vão se falar da região metropolitana que esta conformada pela cidade de Bogotá e 116 municípios que conformam a população do Departamento de Cundinamarca que seria o equivalente ao Estado no caso de Brasil. Igualmente importante é mencionar que existem 25 municípios que configuram o cenário metropolitano e destes, existem 16 municípios que se encontram vinculados diretamente à cidade de Bogotá também chamada: “Sabana de Bogotá”.¹

* Doutor em Geografia. Universidad Distrital “Francisco José de Caldas”. E-mail: jair.preciado@gmail.com

1. Estes municípios são: Funza, Mosquera, El Rosal, La Calera, Madrid, Tenjo, Cota, Facatativá, Sibaté, Cajicá, Sopó, Zipaquirá, Tabio, Chía, Tocancipá e Soacha.

Figura 1 – Evolução da população de Bogotá 1973-2019



Fonte: DANE, 2018

Algumas cidades colombianas encontram-se reconhecidas como “Áreas Metropolitanas”, caso de Medellín, Barranquilla, Cali entre outras, mais no caso de Bogotá a situação é bastante complexa, porque a cidade tem uma forma de governo denominada Distrito Capital, que não estabelece formas de governo metropolitano, ou seja, que não estabelece formas administrativas com outros municípios. A cidade possui um território urbano que ultrapassa os 38.000 hectares e um território rural com aproximadamente 160.000 hectares. (Preciado, 2018). No ano 2011 aprovou-se uma lei para a conformação de áreas metropolitanas na Colômbia, a “Ley 1454 de 2011”, a qual possibilita a conformação de regiões metropolitanas nas cidades, além da conformação de acordos entre os diferentes Departamentos que conformam o país.

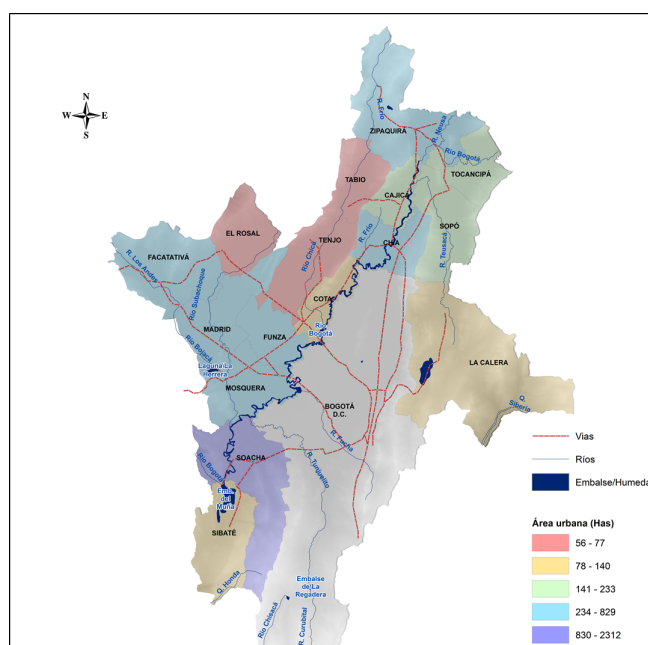
A região metropolitana de Bogotá tem experimentado um crescimento físico e demográfico muito dinâmico desde o começo da década de 1980, o qual tem determinado de um modo direto o aparecimento de fenômenos sociais e fatos ambientais extremamente complexos. A conformação de Bogotá como uma cidade importante no contexto nacional desde mediados do século passado interpreta-se numa maior demanda de habitação, serviços públicos, infraestrutura em ruas, serviços comunitários e emprego, entre outros. (Gouëset, 2005).

Segundo as estatísticas do Governo de Cundinamarca, o município de Soacha representa o maior por número de prédios e lares, triplicando o município de Facatativá. Excluindo Soacha, os municípios que maior presença de prédios e lares são: Mosquera, Funza, Madrid, Facatativá, Zipaquirá e Chía. Em contraste, os outros municípios apresentam cifras baixas, o que explica um crescimento equilibrado, mas resulta interessante o caso de Cota, Cajica e La Calera, onde na última década percebe-se uma dinâmica espacial sumamente importante, que seguramente vai configurar outra tendência para os próximos anos. (Gobernacion de Cundinamarca, 2011).

Expansão urbana na região metropolitana de Bogotá: efeitos sobre a ruralidade e o meio ambiente

De outro lado, municípios perto de Bogotá como o caso de Zipaquirá, Facatativa, Chía, e Soacha, constituem um verdadeiro exemplo da expansão urbana e da pressão social que demanda bens e serviços especialmente no caso de infraestrutura em saneamento básico. Igualmente o caso de municípios como: Funza, Mosquera e Madrid apresentam um fenômeno rápido de construção de moradia num setor que está expandindo de forma acelerada aproveitando a vizinhança com Bogotá, ultrapassando a fronteira ecológica que demarca o rio Bogotá. Paradoxalmente estes são municípios que apresentam uma importante relação de dependência com a grande cidade de Bogotá em aspectos tais como: a provisão de água potável e energia elétrica, além de outros serviços que dependem administrativa e fisicamente da capital do país. (Preciado, 2015).

Figura 2 – Área urbana municípios Região Metropolitana de Bogotá



Fonte: Autor, elaborado com dados do DANE, 2018

Na construção espontânea da área regional contribuíram, entre outras coisas, o “boom” na construção residencial e comercial; o estabelecimento no mediados da década de 1970 do agronegócio na Sabana de Bogotá, especialmente com o cultivo de flores; a migração de indústrias desde a cidade de Bogotá para municípios vizinhos como Funza, Mosquera e Soacha, e o processo de conurbação como evidencia da construção de moradia sem planejamento. (Moncayo, 2006)

Para a “Sabana de Bogotá”, a fase de metropolização se encontra avançada no final dos anos oitenta, a o qual, vale a pena acrescentar o impacto causado pelas regras da descentralização administrativa para os municípios, como o Decreto 77 de 1987 que constitui o Estatuto de Descentralização para os Municípios e no Decreto 1.333 de 1986 sobre o Código dos Municípios. Na década de 1990 o fenômeno urbano apresenta um crescimento desordenado, em geral nas cidades colombianas, como resultado especialmente do processo de abertura econômica e a consolidação do modelo econômico neoliberal, que no caso de Colômbia, iniciou com o processo denominado: “abertura econômica” no ano 1990. (Cuervo, 1990).

Atualmente a cidade de Bogotá tem experimentado um crescimento urbano sumamente significativo e além disso, os municípios que conformam a região metropolitana, estão evidenciando o mesmo fenômeno. Existem municípios como Funza e Mosquera, que não tem mais território rural porque tudo foi ocupado pela construção de moradia ou pelos assentamentos de indústrias. Neste cenário, o território rural encontra-se numa situação crítica, porque está desaparecendo. Os solos mais férteis para a agricultura estão sendo substituídos para albergar moradia e zonas industriais sem planejamento e sem uma agenda que permita entender porque está desaparecendo a ruralidade no território.

Os efeitos ambientais da expansão urbana

A cidade de Bogotá e o território metropolitano encontram-se localizadas numa região sumamente rica em recursos naturais. Durante séculos, os habitantes cultivaram uma terra fértil para a agricultura e desde o século XIX, um território apropriado para a criação do gado e outras atividades típicas do agronegócio. As montanhas que rodeiam a cidade de Bogotá constituem um ecossistema conhecido como “Páramo”, o qual caracteriza-se pela contínua produção de água, devido às características ecológicas e naturais que possui. Além disso, o território metropolitano de Bogotá enquadra-se na bacia hidrográfica do Rio Bogotá, que percorre o território e constitui o ecossistema hídrico mais importante para a região. (Preciado, 2015).

No contexto da Região Metropolitana de Bogotá, os recursos naturais da região, envolvem o conceito de ecossistemas estratégicos, porque são vitais para garantir as necessidades da população, a indústria e em geral a demanda de recursos naturais, especialmente do setor hídrico. Nesse sentido, as bacias hidrográficas constituem no território regional o espaço vital para prover de bens e serviços a região como: regulação da água nos processos do ciclo hidrológico, habitat de espécies endêmicas da fauna e flora dos ecossistemas “alto andino” e “páramo”, abastecimento de água para consumo nos centros urbanos e abastecimento nas bacias hidrográficas para a geração hidrelétrica.

Expansão urbana na região metropolitana de Bogotá: efeitos sobre a ruralidade e o meio ambiente

No território da região metropolitana estão localizados diferentes ecossistemas estratégicos, paramos, pântanos e áreas de reserva florestal. Na área total dos 116 municípios da região metropolitana foram identificados 45 ecossistemas naturais dos quais 22 estão localizados em áreas protegidas, e nos Parques Naturais Nacionais de Sumapaz e Chingaza. (CAR, 2009, 47-49).

Figura 3 – Panorâmica da Sabana de Bogotá



Fonte: Preciado, 2017

Indubitavelmente o crescimento não planejado das cidades leva como resultado um conjunto de efeitos sociais e ambientais que configuram um cenário complexo em latino américa. Para o caso de Bogotá e sua área de influência existem reportes e estudos que é necessário ter em conta para a análise posterior de este documento.

A primeira abordagem são os estudos de ecologia e vegetação de Thomas Van Der Hammen, quem durante toda sua vida trabalhou sobre a necessidade de reconhecer o território da Sabana de Bogotá, como um ecossistema extremamente valioso, especialmente pela dinâmica geológica e ecológica que resultou em uma área com vegetação, solos, fauna e clima especial e fortemente interligados. (Van der Hammen, 1992).

O Dr. Van Der Hammen aportou valiosos elementos à discussão sobre o território da Sabana de Bogotá em diversos eventos e publicações. Dois temas principais foram abordados: a preservação do ecossistema da Sabana de Bogotá e a formulação da Estrutura Ecológica Regional (Van der Hammen, 1999). Estes dois temas evidenciam uma forte preocupação pela perda do ecossistema, pelo avanço sem planejamento da urbanização e especialmente pela degradação ambiental que supõe uma mudança de uso do solo no território. Contudo é importante dizer que as palavras do Dr. Van Der Hammen, não foram assumidas com a seriedade e responsabilidade por parte de alguns setores, que criticam a sua visão conservacionista, o que pode limitar, em

determinado momento do desenvolvimento urbano regional, pois fica na visão de algumas instituições que o melhor é um desenvolvimento extremo, sem medir as consequências ao futuro.

Uma terceira abordagem é do pesquisador Alfonso Pérez Preciado, quem argumenta que a principal estrutura ecológica para a Sabana de Bogotá é baseada em quatro elementos: solo, vegetação, água e fatores antrópicos. (Perez, 2000).

Outra abordagem que fornece um valioso contributo para a definição da Região Capital, em termos ambientais é o trabalho do Dr. Alberto Morales Mendoza, que afirma que se nós queremos resgatar a Bogotá e a “Sabana de Bogotá”, é necessário regionalizar esses dois territórios, como um conjunto territorial, agrário e urbano que fazem parte de uma entidade maior. A abordagem central de Mendoza enfoca-se no conceito de “Agropolis”, que resume a relação entre rural e urbano, o que permite a sustentabilidade urbana no contexto regional. (Mendonza, 1999).

Na verdade, é que ao longo das últimas duas décadas, evidencia-se uma abordagem regional baseada no desenvolvimento econômico. Questões como a competitividade, a industrialização e a integração da região no contexto de uma economia global, puseram de lado a dimensão ambiental, que é um erro grave em termos de planejamento do desenvolvimento regional. Nesse sentido, é claro que a consolidação da Região Capital deve ser associada à gestão ambiental do território, pois é evidente que alguns enfoques privilegiam o desenvolvimento econômico regional e não incorporam a dimensão ambiental na escala que estabelece a normatividade e a dinâmica global a este respeito. Da mesma forma, o conceito territorial de sustentabilidade ambiental é, aparentemente, questionado pela urbanização crescente e desordenada urbanização e a criação de “zonas francas” em alguns municípios da “Sabana de Bogotá”.

As relações cidade-campo na região metropolitana de Bogotá

O território conhecido como o de Sabana de Bogotá, há passado estas duas últimas décadas de ser o dispensário agropecuário da cidade para se tornar a região imediata, com o qual estabeleceu se um conjunto altamente complexo de relações de dependência mútua. Neste cenário a dimensão ambiental assume um papel principal de várias maneiras. a) O crescimento da população mostra o rápido crescimento de municípios como Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Soacha, Chia e Zipaquirá. b) O crescimento da população destes municípios começou a mostrar os problemas de Bogotá na década de 1950: uma maior demanda por bens e serviços, aumento da pressão no solo, que tinha uso agropecuário para convertê-lo em solo urbano, uma população que se move diariamente para a cidade de Bogotá, causando um impacto sobre as redes e infraestrutura de transportes e mobilidade em geral. (Perez, 2000).

Sem dúvida, neste momento, a tendência de expansão da cidade de Bogotá deve ser vista em termos de contexto urbano regional. Até um par de décadas a Sabana de

Bogotá foi assumida como uma área rural fora da dinâmica urbana. Contudo, fenômenos recentes, como a intensificação do conflito armado, a descentralização do emprego, a migração de um setor de indústrias na área urbana de Bogotá ao território municipal vizinho e o crescimento natural dos municípios da região têm configurado um cenário regional sumamente complexo e dinâmico.

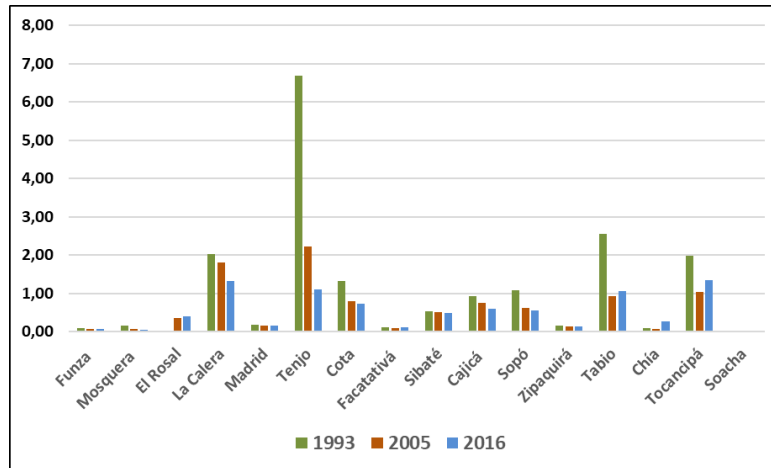
Ao analisar a tendência da população dos municípios que compõem esta pesquisa, é evidente, em geral, um ligeiro aumento da população rural. Em municípios como Funza, a indústria de flores tem desempenhado um papel decisivo na preservação de uma população rural de trabalho. Em contraste, a evidência em Soacha é uma perda muito significativa de população rural, que tem origem na influência do processo urbano confuso, o pouco interesse das autoridades locais para manter o projeto rural e produtivo e os processos naturais da migração rural-urbana que se acumulam em Soacha como resultado do conflito armado, pobreza e na busca de melhores oportunidades em áreas como emprego, saúde, educação e serviços públicos entre outros.

O que está acontecendo atualmente na Região Metropolitana de Bogotá é reflexo dos efeitos da globalização, tal como foi descrito por Mattos e outros autores, especialmente porque as grandes empresas multinacionais procuram territórios periféricos, baratos e com uma fraca presença do controle estatal para desenvolver setores industriais ou agroindustriais com facilidades que não encontrariam nos países centrais. (Mattos, 2000).

De outro lado, a produção de moradia nos municípios que conformam a região metropolitana de Bogotá, indubitavelmente está definindo a futuro do território em termos de planejamento, sustentabilidade ambiental e, naturalmente, as relações com Bogotá. Poucos municípios oferecem programas de moradia de interesse social para os mais pobres. Em contraste, vastos setores estão sendo objeto de construção de moradias para estratos sociais mais poderosos, como condomínios fechados e urbanizações excludentes e elitistas.

Nesse sentido, a paisagem da Região Metropolitana de Bogotá está se tornando um mosaico onde as diferenças sociais são cada vez mais extremas, como está acontecendo com o Brasil. Enquanto municípios extensos como Soacha mostram a pobreza extrema com problemas sociais complexos, como o deslocamento forçado, municípios, tais como La Calera, Chia y Tenjo mostram a consolidação de áreas urbanas fortes economicamente e excludentes como demonstram seus projetos urbanos elitistas.

Gráfico 1. Índice de ruralidade 1993-2016



Fonte: DANE, censos de população 1993, 2005, 2016 calculado.

No meio desta dinâmica, o território rural encontra-se numa perda de importância cada vez maior. O território que desde o século XIX até o início da década de 1980 era o produtor de alimentos para abastecimento da população da cidade de Bogotá e sua região, atualmente evidencia a dinâmica de expansão urbana sem um controle por parte dos governantes.

A figura 4 apresenta o índice de ruralidade dos municípios que conformam a região metropolitana de Bogotá. Este índice é a relação entre a população urbana e a população rural. Destaca-se o município de Tenjo, que apresentou o índice de ruralidade maior da região e que tem passado de ser um município eminentemente rural para passar a um território cada vez mais urbano e industrial. (Preciado, 2018).

Uma das atividades típicas da região é a produção de pastagens para a criação do gado. Destaca-se o município de La Calera com 15.090 hectares, seguido pelo município de Facatativá com 11.150 hectares. Este setor é o mais importante, seguido por os cultivos transitórios. Para o ano 2016 evidencia-se que os municípios que têm maior número de cultivos transitórios são: Mosquera, El Rosal, Madrid, Sibaté e Tenjo. Em relação aos cultivos permanentes, os municípios com maior importância são: Sibaté, Facatativá, Tocancipá, Soacha e La Calera. (Preciado, 2018).

Na Colômbia acontece um fenômeno desde o ano 1990, quando foi concebida pelo governo da época uma denominada: “Apertura Económica”, que privilegia a entrada de capital internacional e desestimulou a produção agropecuária local. O país importa aproximadamente uns 12 milhões de toneladas de alimentos, a produção local é baixa e como é possível analisar dos dados anteriormente mencionados, existe uma

débil presença agropecuária na região com uma tendência decrescente. Isto é naturalmente em palavras simples, a desapareção lenta dos camponeses e da ruralidade na região metropolitana de Bogotá. (Robledo, 2016).

Conclusões

A região metropolitana de Bogotá constitui um mosaico de ecossistemas, com uma riqueza valiosa em floresta, solos, recursos hídricos, fauna e naturalmente uma história que permite entender os processos de transformação territorial. Mas na atualidade este território está sendo pressionado fortemente para ocupar seu valioso solo, mas paradoxalmente não para desenvolver projetos de agricultura, reflorestamento ou alguma represa onde conter seus importantes recursos hídricos.

O território está sendo submetido a uma pressão para se urbanizar desordenadamente, estabelecer parques industriais que estão transformando velozmente o território, extrair agressivamente as riquezas minerais sem planos de manejo ambiental, extrair as riquezas das águas subterrâneas para fortalecer a indústria de produção de flores e em geral acabando com a oferta natural para dar passo a uma região que na próxima década evidenciará os críticos problemas das grandes megalópoles: um cenário despersonalizado, ausente de qualidade ambiental e social onde as multinacionais fazem negócios e procuram rentabilidade antes de sustentabilidade.

No contexto da ruralidade na região metropolitana de Bogotá existe um fato importante: a cidade precisa da produção agrícola e do agronegócio de forma imperativa. Contudo o que está acontecendo é tudo o contrário, a ruralidade está desaparecendo para ser substituída por áreas urbanas e industriais. Os alimentos que estão sendo oferecidos nas lojas de Bogotá provêm de lugares cada vez mais longes, incluso de países da região e de Estados Unidos. Esta dependência respeito à produção agrícola, que começo na década de 1980 precisa ser repensada, especialmente porque a população cresceu de forma importante. Tal vez seja esta uma oportunidade para os municípios que conformam o segundo nível de influência da região metropolitana de Bogotá, para oferecer os produtos agrícolas e da produção pecuária, de tal forma que possa se estimular o trabalho dos camponeses e a cidade tenha a possibilidade de adquirir alimentos com preços baixos, em comparação com a situação atual.

Naturalmente, o ideal, em termos de planejamento urbano regional, seria limitar o número de indústrias no território, garantindo a possibilidade de desenvolvimento dos setores agrícola e pecuário, além do setor florestal que se encontra num atraso verdadeiramente crítico.

Referências

- CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR. Plan de Acción Ajustado 2007 - 2011. Bogotá. Ed. Corporación Autónoma de Cundinamarca. 2009.
- CUERVO, Luis. Globalización y dinámica metropolitana: El caso de Bogotá en los años 1990. In: *VII Seminario Internacional de la red Iberoamericana de investigadores*. Camagüey. Cuba. Mimeo. 33 pp, 2002.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE (2018). Proyecciones de Población. Disponible em: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>
- GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA. *Estadísticas de Cundinamarca* 2010. Bogotá. Editorial Panamericana. 2011.
- GOUËSET V. Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región. In: *Hacer Metrópoli*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2005.
- MATTOS C. Nuevas teorías del crecimiento económico: una lectura desde la perspectiva. Santiago de Chile. Instituto de Estudios Urbanos Pontificia Universidad Católica de Chile. In: *Revista de estudios regionales*, nº 58, 2000.
- MENDOZA, Alberto. Bogotá, megalópolis, metrópolis, agrópolis, el pacto ecológico. In: *Corporación Autónoma de Cundinamarca-CAR. Hacia la metropolización de la Sabana de Bogotá*. Bogotá. Ed. Corporación Autónoma de Cundinamarca. Bogotá. 1999.
- MONCAYO, E. Planeación y Desarrollo Territorial en América Latina y los países andinos: una visión comparativa. Sociedad Geográfica de Colombia. Bogotá. 2006. Disponible em: www.sogeocol.edu.co
- PÉREZ, Alfonso. *Bogotá y Cundinamarca: expansión urbana y sostenibilidad*. Bogotá. Corporación Autónoma de Cundinamarca-CAR, 2000.
- PRECIADO Jair. *Territorio, desarrollo y medio ambiente en la sabana de Bogotá: una visión desde los actores*. Bogotá. Universidad Distrital “Francisco José de Caldas”. 2018. (em prensa).
- _____. *Desarrollo regional y medio ambiente: desafíos para la construcción de la región metropolitana de Bogotá*. Bogotá. Universidad Distrital “Francisco José de Caldas”. 2015.

Expansão urbana na região metropolitana de Bogotá: efeitos sobre a ruralidade e o meio ambiente

ROBLEDO J. Traer la comida del extranjero es la línea del gobierno Santos. Bogotá. 2016. Disponível em: <https://jorgerobledo.com/traer-la-comida-del-extranjero-es-la-linea-del-gobierno-santos-senador-robledo/>

SENADO DE LA REPÚBLICA. Ley 1454 de 2011.

_____. Decreto 77 de 1987.

_____. Decreto 1333 de 1986.

VAN DER HAMMEN, T. *Historia, ecología y vegetación*. Bogotá. Editor Fondo FEN. 1992.

_____. La preservación del ecosistema sabanero una necesidad inaplazable. In: *Hacia la metropolización de la Sabana de Bogotá*. Bogotá. Corporación Autónoma de Cundinamarca-CAR. 1999.

Legislação urbanística e reforma urbana – Brasil e Colômbia

Anna Laura Pereira Rossi*
Tomás Antonio Moreira**

Introdução

O modelo histórico de desenvolvimento urbano vivenciado nas cidades latino-americanas tem falhado em fornecer uma vida urbana digna para a maioria de sua população. Esse modelo, que exprime o poder do mercado na cidade, privilegia poucos detentores de poder e influência, deixando a maior parte dos habitantes sem suas necessidades atendidas. Os efeitos nocivos estão tornando as cidades cada vez mais segregadas e precárias, e o poder público, com o papel principal de controle do território, permanece condizente com a lógica de mercado e aos interesses econômicos ao contrário de cumprir seu papel de representação das reivindicações da população como um todo.

Segundo Fernandes e Copello (2009) em grande parte das cidades da América Latina o expressivo crescimento urbano se realizou sob a égide do legalismo liberal em que a propriedade privada é um dos seus pilares, além da carência de normas urbanísticas que visassem à equidade de acesso à cidade. Este modelo aos poucos é alterado com a criação de Constituições que passaram a adotar o princípio da função social da propriedade, buscando assim enfrentar os desafios urbanos das cidades de modo a democratizar o acesso ao solo e à moradia, reconhecendo que a propriedade vai além do interesse particular e que deve responder a necessidades sociais, ambientais e econômicas. Cada país latino americano vem enfrentando a reforma urbana e jurídica de maneira distinta, com a função social da propriedade como ponto comum, essencial para respaldar legalmente a intervenção estatal na propriedade privada.

Segundo Fernandes e Copello (2009), embora este processo seja mais avançado no Brasil (principalmente através da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da

* Arquiteta Urbanista, Mestranda em Arquitetura e Urbanismo. Instituto de Arquitetura e Urbanismo IAU-USP São Carlos. E-mail: anna.rossi@usp.br

** Arquiteto Urbanista, Mestre em Ciências Aplicadas pela Université Catholique de Louvain, Doutor em Estudos Urbanos pela Université du Québec à Montreal. Instituto de Arquitetura e Urbanismo IAU-USP São Carlos. E-mail: tomas_moreira@sc.usp.br

Cidade de 2001) e da Colômbia (principalmente através da Constituição e da Lei de 1991 n° 388/1997), uma série de princípios comuns foi incorporada nas ordens legais de outros países da América Latina, sempre tendo a função social da propriedade como princípio estrutural mais importante. Pode-se contatar a função social da propriedade nas Constituições da Bolívia de 2009 (Art. 393), Chile de 1980 (Art. 24), Colômbia de 1991 (Art. 58), Equador de 2008 (Art. 31 e 321), Paraguai de 1992 (Art. 109), Uruguai de 1967 (Art. 32) e Venezuela de 1999 (Art. 115) (Monteiro e Kempfer, 2014).

Direito urbanístico Colombiano e Reforma Urbana

O processo de formulação de lei de reforma urbana (1989), mais tarde complementada pela lei conhecida como desenvolvimento territorial (1997) foram marcos de renovação do estatuto político da propriedade e do direito a cidade na Colômbia. Segundo Gómez (2012), anteriormente à reforma urbana colombiana a legislação urbanística pouco havia mudado do estatuto civil de 1887. A concepção individualista do direito à propriedade exprimida neste código foi desaparecendo pouco a pouco para dar origem à lei 9 de 1989. Antes de sua criação, diversas normas de cunho urbanístico foram proferidas na Colômbia. Destacam-se a lei 4 de 1913 (Código del Régimen Político y Municipal), as leis 97 de 1913, 1ª de 1943, 88 de 1947, 115 de 1948, 61 de 1978 e o decreto lei 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables y Medio Ambiente), estabelecendo uma série de normas buscando conformar um modelo planejado e uniforme de ordenamento do solo, mantendo a mesma forma de lidar com o direito de domínio do solo estabelecido pelo estatuto centenário.

Segundo Copello (2006) as leis de 1989 e 1997 combinam as reivindicações da reforma urbana com o fortalecimento do planejamento territorial, combinando políticas urbanas e sociais. A discussão sobre a necessidade de uma reforma urbana colombiana se iniciou na década de 1960 e alimentou diversas reivindicações como planos urbanos, habitação social e instrumentos para regular o mercado de terras. Diversas propostas foram apresentadas ao congresso nacional, porém a parcela mais conservadora negava os projetos defendendo os interesses dos proprietários de terras. Apenas um projeto considerado “tímido” conseguiu ser aprovado no congresso, porém pouco tempo depois considerado inconstitucional pela Corte Suprema de Justiça.

Somente em 1986 a proposta de reforma urbana foi retomada e, depois de alguns anos de debate, foi convertida em Lei 9ª de 1989, conhecida como *Ley de Reforma Urbana*, garantindo que as políticas de desenvolvimento territorial pleiteadas há décadas pudessem ser adotadas no país.

Desde hace varios lustros, los colombianos han estado conscientes de la necesidad de una acción más decisiva y efectiva del Estado en el proceso de urbanización. Durante más de veinticinco años, los gobiernos y los legisladores buscaron infructuosamente que se aprobaran propuestas de reforma urbana. Este viejo anhelo

de cambio se ha hecho realidad. Con la aprobación de la ley de reforma urbana se inicia una nueva era en la cual el Estado podrá intervenir de manera más eficaz para solucionar la falta de vivienda de los sectores populares y los principales problemas que aquejan a nuestras ciudades grandes y pequeñas. (Gómez, 2012)

A referida lei foi vista como resultado da necessidade do estado de criar mecanismos eficientes para que autoridades locais pudessem intervir de maneira efetiva nos processos de transformação física do território. É importante destacar que em 1989 a maioria das cidades já contavam com normas de aplicação local para o desenvolvimento do solo urbano, como é o caso do Acordo 6 de 1990 de Bogotá. Somente com a lei de Reforma Urbana se consolidou um direito urbanístico para toda Colômbia que explicitasse a importância da função social da propriedade.

Para la mayoría de los doctrinantes citados en el presente artículo, la sanción por parte del gobierno de Virgilio Barco Vargas de la Ley 9 de 1989, partió en dos el desarrollo territorial colombiano; es desde esta fecha, de acuerdo con la opinión de la mayoría de los autores señalados, que en Colombia pudo hablarse de la existencia un verdadero derecho urbanístico. (Gómez, 2012)

A lei contemplava a formulação de planos municipais de desenvolvimento, planos viários, de serviços públicos e programas de investimento acompanhados de regulação do uso do solo. Estabelece também um conjunto de instrumentos adotados de referências internacionais como:

(1) O reajuste de terras japonês (2) o direito de preferência e os bancos de terra franceses (3) a transferência do direito de construir norte-americana (4) o imposto de mais valia (5) a declaração de desenvolvimento prioritário e a extinção do domínio [...] O imposto de mais valia parece ser inspirado na Constituição Alemã de 1919. (Alfonsin, 2006, tradução nossa)

Os mecanismos de recuperação da mais valia para uma distribuição de renda da terra mais justa foi uma preocupação importante para a longa criação da lei de reforma urbana e refletiu na criação da lei 388 de 1997. Outros instrumentos, que atualmente foram modificados, também são de extrema importância para o período e para a legitimação de um sistema estruturado em torno da redistribuição da mais valia, como a rescisão de propriedade ou a expropriação. Apesar de serem vistos como um atentado contra a propriedade privada e das tentativas de declara-los inconstitucionais, se mantiveram reforçando a mensagem de que “um direito urbanístico de profundo conteúdo social estava surgindo na Colômbia” (Copello, 2006, tradução nossa).

É importante notar que a Lei 9, de 1989, além de estabelecer as regras fundamentais que ainda estão em vigor em relação ao espaço público, abriu o caminho para o tema urbano fazer parte da Constituição de 1991, que terminou de abrir o caminho normativo necessário para a consolidação dessa disciplina no país.

Segundo Copello (2006), a Constituição de 1886 não continha disposições relativas ao direito urbanístico, o que poderia ser atribuído ao fato de a sociedade da época ser predominantemente rural. A Constituição de 1991 passa a reconhecer o município como a entidade fundamental da divisão político-administrativa do Estado, estabelecendo que deva prestar os serviços públicos determinados em lei, construir as obras necessárias às melhorias locais, comandar o desenvolvimento de seu território, promover a participação comunitária e a melhoria social e cultural de seus habitantes.

Após a nova Constituição entrar em vigor e tendo o desenvolvimento físico das cidades como disciplina obrigatória na agenda de ambos os governos nacionais e locais, o Congresso iniciou a emissão de uma série de novas normas de cunho urbanístico que continham, além das disposições da constituição, um complemento às disposições ainda em vigor da lei 9 de 1989. Assim, foram emitidos 3 de 1991 (Lei de Habitação), 99 de 1993 (Lei do Meio Ambiente), 128 de 1994 (Lei Orgânica de Áreas Metropolitanas), 142 de 1994 (Lei de Serviços Públicos Domiciliares) e 152 de 1994 (Lei Orgânica do Plano).

A partir da revisão da lei 9 de 1989 feita por uma equipe de consultores especializados, concluiu-se que era necessário criar um novo projeto de lei e assim nasce a lei 388 de 1997, dedicada ao desenvolvimento físico do território dos municípios e distritos e a classificação do uso da terra, batizada de Lei do Ordenamento Territorial.

Lei 388 de 1997 – Lei de desenvolvimento territorial

A promulgação da Lei de Desenvolvimento Territorial 388 de 1997, torna-se um ponto de inflexão no planejamento territorial na Colômbia, já que retoma uma série de instrumentos de gestão da terra urbana, alguns da Lei 9 de 1989 que não tinham sido adequadamente implementados ou simplesmente não desenvolvidos no início dos anos de planejamento territorial. Avança também na regulamentação das disposições da Constituição de 1991, em tópicos como a função pública do urbanismo e do papel da propriedade como função social.

Fundamentalmente a lei apresenta três princípios centrais: a função social e ecológica da propriedade; a prioridade do interesse geral sobre o particular; a distribuição igual de encargos e benefícios. Segue a Constituição nesse sentido: “el de función social y ecológica de la propiedad, y el de la prevalencia del interés público sobre el particular” (C.P, 1991, artigo 58). Ressalta em seus artigos 3 e 4 a função pública do urbanismo e a participação democrática como fundamental para a construção de políticas públicas, deixando claro que dessa forma a eficácia do melhoramento da qualidade de vida da população é garantida.

A propriedade privada tem sido reconhecida não apenas como um direito, mas um dever já que envolve obrigações, e, nessa medida, a lei não só garante o seu núcleo essencial, mas a sua função social e ecológica, que concilie os direitos do proprietário

com necessidades da comunidade, devidamente fundamentadas. (Maldonado apud Lopez, 2008. Tradução nossa).

Ainda segundo Lopez (2008), o princípio da divisão igualitária dos encargos e benefícios tem gerado uma nova visão da forma de construir cidade, permitindo ao Estado através da administração municipal, ditar regras que permitem intervir no mercado da terra garantindo que o uso e as transformações do território obedçam aos planos de ordenamento e de acordo com um modelo de cidade construído com a participação da sociedade.

Dentro do corpo de lei podemos levantar a definição dos tipos de planos municipais que devem ser realizados pelos municípios, sendo o *Plan de Ordenamiento Territorial*, os *Planes Básicos de Ordenamiento Territorial* e os *Esquemas de Ordenamiento Territorial*, cada um elaborados de acordo com a população de cada município.

Todos os planos devem apresentar diretrizes gerais, urbanas e rurais, cada um contendo pautas específicas, mas todos dependentes entre si, unidos criando o chamado *Plan de Ordenamiento Territorial*. A noção de instrumento de planejamento é incorporada ao *Plan de Ordenamiento*, explicitando com ele as políticas de uso e ocupação do solo, a localização de infraestrutura viária e de transporte, a delimitação de áreas de proteção ambiental, as estratégias de crescimento, as diretrizes para a formulação de planos parciais e a expedição de normas e procedimentos de gestão urbana.

Já o plano parcial, é um instrumento de planejamento pelo qual se desenvolvem e complementam as disposições dos *planes de ordenamiento*, para áreas específicas ou de expansão onde devem ser desenvolvidas mediante unidades de atuação urbanística, operações urbanas e macroprojetos de acordo com as normas urbanísticas gerais. Este plano define objetivos, diretrizes, normas específicas, características de espaços públicos, traçado de vias e principalmente a adoção de instrumentos como “captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios e evaluación financiera de las obras”. Por fim, as unidades de atuação urbanística são definidas como “el área conformada por uno o varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el Plan de Ordenamiento”. Dessa forma nota-se a integração e relação entre os instrumentos de planejamento de maneira complementar.

Direito urbanístico brasileiro e reforma urbana

A urbanização acelerada nas cidades brasileiras, que se inicia a partir da crise de 1929, levou os municípios a lidar com seus consequentes problemas de maneira despreparada e desparelhada. Além da falta de recursos, de instrumentos legais e de meios administrativos adequados, o Estado foi fortemente influenciado pelos setores dominantes da economia, direcionando recursos, normas e padrões urbanísticos ao capital imobiliário. Esses passos levaram às profundas desigualdades sociais nas cidades

brasileiras que constatamos até hoje e o planejamento regulatório só acentuou esses efeitos. Segundo Bassul (2010), a gestão tecnocrática alimentou um processo caracterizado, de um lado, pela apropriação privada dos investimentos públicos e, de outro, pela segregação de grandes massas populacionais em favelas, cortiços e loteamentos periféricos, excluídas do consumo de bens e serviços urbanos essenciais.

No direito brasileiro, a questão da função social da propriedade urbana está presente desde a Constituição de 1934, quando o legislador assim dispôs “Art. 113, XVII - É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar” (Brasil apud Monteiro e Kempfer, 2014).

Na Constituição de 1937, evidenciou-se a necessidade de a propriedade atender a fins e interesses sociais de maneira pouco expressiva no Artigo 143, onde cita:

As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água constituem propriedade distinta da propriedade do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial. O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização federal” (Brasil apud Monteiro e Kempfer, 2014).

O texto democrático da Constituição de 1946 já consta os Artigos 141:

A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior. (Brasil, 1946)

O Artigo 147 determina que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (Brasil apud Monteiro e Kempfer, 2014).

A importância da questão urbana ser tratada pelo Estado é reforçada, posteriormente em 1953, no III Congresso Brasileiro de Arquitetos onde propõe-se a criação de um Ministério de Habitação e Urbanismo. Vê-se outra iniciativa em 1959 com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) publicando uma proposta para projeto de lei que seria chamada de “Lei da Casa Própria” propondo a constituição de organizações financiadoras da casa própria e a criação de um Conselho Nacional de Habitação. Em 1962 esse conselho é colocado em prática e no ano seguinte ocorre o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, com a participação de técnicos, intelectuais e políticos visando à luta pela moradia e justiça social nas cidades. Buscavam recomendar um projeto de lei sobre a política habitacional e urbana entre outros princípios. Estes preceitos

fundamentais foram, posteriormente e com maior força, defendidos por movimentos populares.

Durante o período de Ditadura Militar ocorrem a redação da Constituição de 1967 e a Emenda nº 01, de 1969, cuja questão da propriedade é citada nos Art. 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: III - função social da propriedade; e Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: III - função social da propriedade; (Brasil, 1969).

O debate quanto à questão urbana só retomaria força na década de 1970 pela ausência de uma proposta legislativa que promovesse o acesso dos mais pobres aos serviços e equipamentos urbanos. Ocorreram organizações populares de grupos de pressão buscando o suprimento dessas carências através de iniciativas do poder público, conhecidas como movimentos sociais urbanos, aliadas a certas categorias profissionais como arquitetos e geógrafos e assim fundaram na década seguinte o chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana. O MNRU buscava propor novas normas jurídicas para tratar do urbano e a promoção de debates que aos poucos ganhavam força, até que, em 1986, com a Assembleia Nacional Constituinte, as ementas populares puderam viabilizar uma maior expressão social e reconhecimento político das propostas de iniciativa popular e do movimento.

Segundo Bassul, ao final do processo constituinte, a Ementa Popular da Reforma Urbana resultou parcialmente aprovada e, após a promulgação da Constituição feita em forma de acordo, os aspectos legislativos da reforma urbana passam a depender de uma lei federal, o Estatuto da Cidade.

As disposições do capítulo sobre política urbana da Constituição de 1988 representaram um momento decisivo na governança e administração de terras, com consequências potencialmente significativas para a moradia de baixa renda e assentamentos informais, já que durante o período de mais rápido crescimento urbano do Brasil o uso da propriedade era determinado pelos interesses individuais do proprietário.

Tradicionalmente, o direito de propriedade era considerado como direito oponível *erga omnes* (Silva Filho, 2014). Com o inciso XXII do Art. 5º da Carta Magna foi possível constitucionalizar o direito à propriedade, sofrendo modificações, deixando de ser absoluto. Isso se deve ao artigo 5º, incisos XXII e XXIII da Constituição Federal, juntamente com o artigo 1228 do Código Civil, que definem que a propriedade deverá possuir uma função social. A Constituição introduziu também mecanismos para aplicação e cumprimento da função social da propriedade de terras, o que havia sido mencionado na Constituição Federal de 1967 sem elaboração. De acordo com a nova estrutura urbana introduzida pela Constituição, o conteúdo econômico da propriedade urbana deve ser amplamente decidido pelo governo municipal por meio

de um processo legislativo participativo e não mais pelos interesses individuais exclusivos do proprietário.

Além disso, a constituição reforça o papel dos municípios enquanto principais atores da aplicação dos princípios de gestão urbana descritos, estabelecendo o plano diretor como instrumento fundamental, indispensável para municípios com mais de vinte mil habitantes.

Lei 10.257 de 2001 – Estatuto da Cidade

Consequente fruto da Constituição de 88, a Lei 10.257 trouxe, 13 anos depois, a aplicabilidade das normas constitucionais. Após sua criação puderam ser regulamentados artigos que tratavam do urbano e aos municípios foi possível fornecer o apoio jurídico necessário para auxiliar o planejamento e controle das cidades. A nova lei, incumbida de fazer cumprir a função social da propriedade, determina que os municípios devam se encarregar de aplicar instrumentos de intervenção, disponíveis em seu corpo de lei, em seus territórios e assim fornecer a cidade uma nova forma de equidade urbana. É inovadora no sentido de disponibilizar esses novos instrumentos, de incorporar a participação popular e de garantir a normatização da ocupação do solo e das posses urbanas.

Possui como princípios centrais como constam no Art. 2º garantir ao cidadão o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, além de buscar uma gestão democrática do território e a correção das distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, a regularização fundiária e a retorno da valorização de imóveis urbanos, objetivos viabilizados pela intervenção do Estado. Seus princípios norteadores visam ser uma regra nacional aplicável uniformemente em todos os municípios, cabendo aos estados e municípios, dentro de certa autonomia, seus ajustes locais. O fortalecimento da gestão municipal é fundamental na lei, cabendo ao município a maior competência e responsabilidade em promover a política urbana, aplicando as diretrizes gerais já citadas de acordo com sua realidade local, construindo uma ordem legal própria, tendo como instrumentos fundamentais o plano diretor e a lei orgânica municipal.

Segundo o Art. 40. o Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Seu processo de elaboração e a fiscalização de sua implementação devem ser feitos com a participação popular através de debates e audiências, além da publicização de todo documento do processo. O corpo do plano diretor, segundo o estatuto da cidade, deve conter no mínimo a delimitação de áreas onde serão aplicados os

instrumentos descritos na lei, seguindo suas regulamentações específicas e conter um sistema de acompanhamento e controle.

Sendo assim, através do Estatuto da Cidade, as exigências descritas no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal podem ser cumpridas, com base no Plano Diretor, no que diz respeito à aplicação de instrumentos pelo poder público municipal a fim de obrigar o proprietário de imóvel urbano que suas terras cumpram sua função social.

Através dos artigos 5º e 6º, o Estatuto da Cidade descreve o instrumento de Parcelamento ou Edificação Compulsórios, passível de ser aplicado em qualquer área delimitada pelo Plano Diretor que não atenda sua função social. O Parcelamento Compulsório é regido pela Lei Federal nº 6.766, de 1979 (alterada pela Lei nº 9.785, de 1999). Consiste em obrigar o proprietário a subdividir sua gleba não utilizada em lotes destinados à edificação. Já a Edificação Compulsória, sem lei própria, mas garantida pela Art. 182 da Constituição, define que a área que não cumpre sua função social deve ser edificada, ou seja, dotar o solo urbano de uma construção residencial, industrial, religiosa, cultural ou de lazer. É obrigatório que o Plano Diretor delimite essas áreas urbanas para a aplicação do instrumento. O Estatuto da Cidade estabelece também, de acordo com o § 1º do artigo 5º, critérios gerais para identificar se uma propriedade urbana se enquadra na categoria de propriedade subutilizada para possível delimitação.

O Município pode também aplicar o IPTU progressivo no tempo, fundamentado no artigo 7º, de modo a promover a distribuição justa da riqueza inerente à propriedade, como instrumento de realização da justiça social (Ferreira, 2010). A cobrança de IPTU pode ser considerada fiscal e extrafiscal. A cobrança feita em imóveis utilizados plenamente é considerada fiscal, já a extrafiscal é a cobrança progressiva destinada a imóveis que não cumprem sua função social, motivando assim a utilização da propriedade. A finalidade do poder público municipal na utilização do IPTU progressivo no tempo não é a arrecadação fiscal, mas sim a de induzir o proprietário do imóvel urbano a cumprir com a obrigação estabelecida no plano urbanístico local, de parcelar ou edificar, de utilizar a propriedade urbana.

Outro instrumento importante, descrito no Art. 8º, é a Desapropriação. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública. A desapropriação também é regulamentada pela Lei n.º 4.132 de 1962.

Quanto à regularização fundiária, tem por objetivo a urbanização de áreas ocupadas, em sua maioria por pessoas de baixa renda, mediante normas de uso e ocupação, de edificação e de meio ambiente. Para essa regularização podem ser utilizados no Plano Diretor as Zonas Especiais de Interesse Social, a Concessão do Direito Real de Uso, a Concessão para Fins de Moradia, o Parcelamento e Edificação Compulsórios, o Usucapião, o Direito de Superfície, o Direito de Preempção e as Operações Urbanas Consorciadas.

Após sua aprovação, o desafio se tornou a capacitação dos profissionais e cidadãos sobre as possibilidades abertas pela lei. Nesse sentido, foram produzidos diversos materiais sobre o estatuto, além da disponibilidade de oficinas. Outro desafio foi à implantação nas cidades, sendo então disseminada uma campanha nacional do Plano Diretor Participativo. A criação do Conselho das Cidades e do Ministério das Cidades também foi um passo decisivo na trajetória da reforma urbana brasileira, fazendo com que diversos atores integrassem um espaço institucional de produção de políticas urbanas.

Perspectivas

A construção dessa nova ordem urbanística, jurídica e institucional é uma importante conquista social, resposta a um longo processo histórico de mobilização e o envolvimento de diversos atores. Os países latino-americanos vêm lutando pelo reconhecimento da questão urbana e habitacional de maneira democrática e participativa, buscando descentralizar e institucionalizar a política urbana de maneira sólida.

Mas ainda existem muitos desafios a sua eficácia. No caso colombiano, a aplicação da 9ª lei de 1989 foi comprometida parte pelo governo neoliberal que sucedeu o que havia aprovado a lei, governo que segundo Copello (2006), se comprometendo com uma série de reformas centradas na busca de formas de regulação baseadas no mercado e na consequente modificação dos mecanismos de proteção social, principal foco da reforma urbana.

A aplicação da lei 388 também não foi tarefa fácil e a análise de seus avanços, segundo Lopez (2008), e teve que ser feita a partir das grandes cidades e centros regionais onde ocorreram maior difusão e debate dos instrumentos e sua aplicabilidade. Ele afirma que num primeiro momento o balanço é positivo com ainda um grande caminho a se percorrer, destacando as várias sentenças positivas para a reforma urbana feita pela corte constitucional, com revisões e ajustes dos planos de ordenamento nas principais cidades do país. Segundo Fernandes e Copello (2009), algumas cidades colombianas têm acumulado recursos financeiros significativos através de mecanismos de captura de mais valia, tornando possível formular um processo mais sustentável de acesso legal às terras atendidas pelos pobres urbanos.

Ainda assim, nota-se uma necessidade de maior difusão e melhoria da capacidade técnica e administrativa da gestão municipal para avançar nos propósitos da lei e da constituição e reduzir a interpretação inadequada das leis (Lopez, 2008). Destaca a dificuldade de criação dos planos de zoneamento, estabelecidos na lei 152 de 1994, em sua metodologia e sua relação com diferentes organizações governamentais internas como a secretaria de meio ambiente. Esses problemas relacionados a ausência de capacitação continuam presentes mesmo após anos da aprovação da lei, afetando em maior ou menor grau as deficiências e falhas nos processos de implementação e revisão.

No caso do Brasil, podemos destacar as dificuldades de aplicação da nova ordem urbanística no que diz respeito do conhecimento da gestão municipal e da sociedade quanto ao assunto. Esse desconhecimento coloca enormes desafios a sua eficácia. Destaca-se também a falta de confiança nos órgãos governamentais e consequentemente em suas regulamentações, segundo Rolnik (2013), quando não faltam projetos, há duplicidade, ineficiência, desperdício, falta de continuidade – e muita corrupção – na gestão urbana fragmentada em todas as esferas governamentais. Essa fragmentação também ocorre pela falta de integração entre políticas fundiárias, urbanas, habitacionais, ambientais, fiscais e orçamentárias.

Apesar de toda a série de leis federais aprovadas desde 2001, importantes para a continuidade da luta pela reforma urbana, o principal instrumento de planejamento, o Plano Diretor Municipal, continua apresentando diversas dificuldades e ambiguidades de aplicação, problematizando ainda mais a eficácia do Estatuto. Segundo Rolnik (2013), não houve uma territorialização adequada e firme das propostas e intenções descritas nos planos. Poucos promoveram alguma intervenção significativa na estrutura fundiária e nas dinâmicas dos mercados imobiliários. Além disso, os novos instrumentos de gestão urbana foram usados sem que existissem “projetos de cidade” claramente definidos e acordados entre a população. Outro fator conflitante está no modelo de cidade estabelecido pelo Estatuto, que reduz a complexidade das situações encontradas no país.

O autor também critica o papel atual do Estatuto de resistência e segurança para que a sociedade não sofra com as consequências da governança empreendedorista, ao invés de avançar em novas possibilidades. Cita que embora o Estatuto da Cidade tenha possibilitado um processo de judicialização para importantes frentes de resistência aos imperativos do capital sobre o solo urbano, essa salvaguarda tem servido mais para evitar, ou, bloquear violações de direitos do que para promover ações afirmativas e resolver os conflitos urbanos. Numa lógica neoliberal de governo, passa a existir necessariamente um novo modelo de política urbana, exclusivamente para viabilizar a transformação da cidade num campo de negócios, habilitando a implantação e o pleno desenvolvimento de relações mercantis no uso e apropriação da cidade, ao invés de regular as forças de mercado para torná-las compatíveis com a promoção do direito à cidade. Ocorre a destruição de estruturas urbanas que não interessam às camadas municipais de mercado, de instituições e de regularizações, numa lógica voltada apenas para o empreendedorismo.

Já são visíveis consequências dessas práticas a liberação de terras bem localizadas para grandes empreendimentos em paralelo a remoções forçadas utilizando os instrumentos disponíveis no Estatuto. Essa gestão que busca explorar a valorização reduzindo a luta da população de baixa renda a uma condição secundária nas intervenções urbanas.

Nesse sentido, romper com a lógica imobiliária que segrega as cidades requer ainda um grande e incessante esforço por parte de toda a sociedade, em especial juristas e urbanistas, buscando sempre reafirmar os princípios da reforma urbana. Buscar, não apenas aplicar um ordenamento jurídico, mas repensar todo o sistema político, financeiro e de gestão do território, utilizando de experiências similares em países vizinhos, debatendo o futuro das cidades brasileiras e latino-americanas.

Referências

- BASSUL, J. R. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. Org. *Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- BRASIL. Constituição Federal, 1988.
- _____. Constituição Federal, 1946.
- _____. Constituição Federal, 1969.
- _____. Lei nº 10.257. Brasília, 2001.
- COLOMBIA. Ley 388 de 1997. Congresso Nacional da Colômbia, 1997.
- _____. Ley 9 de 1989. Congresso Nacional da Colômbia, 1989.
- _____. Ley 2 de 1991. Congresso Nacional da Colômbia, 1991.
- COPELLO, Maria Mercedes. El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano entre reforma urbana y ordenamiento territorial. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.) *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 392 p, 2006..
- FERREIRA, M. C. Das políticas urbanas criadas para garantir a função social da propriedade. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIII, nº 79, ago 2010. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8166>. Acesso em jul 2017.
- FERNANDES, Edésio; COPELLO, Maria Mercedes. Law and Land Policy in Latin America Shifting Paradigms and Possibilities for Action. In: *Land Lines - Lincoln Institute of Land Policy*. 2009 Disponível em: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1649_864_Article%203.pdf Acesso em Julho de 2017.
- _____. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? In: *Rev. UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, nº 1, p. 212-233, jan./jun. 2013.

- GOMEZ, Felipe Arbouin. Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano - Evolución desde la colônia hasta nuestros días. In: *Universitas*. Bogotá (Colombia) n° 124: 17-42, 2012.
- LÓPEZ, Luiz Molina. *Los instrumentos de planeamiento urbanístico em la ley 388 de 1997*. Grupo de Estudios Urbano-Regionales del Magdalena Medio. Instituto Universitario de la Paz UNIPAZ. Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008.
- MONTEIRO, Philippe Antonio Azedo; KEMPFER, Marlene. *A função social da propriedade urbana e da cidade no direito brasileiro e no atual contexto latino-americano*. 1ª ed. João Pessoa: Congresso Nacional do CONPEDI/UFPB, v.1 p. 20-35, 2014.
- ROLNIK, Raquel. 10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. 2013. Disponível em <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf> Acesso em Julho de 2017.
- SILVA FILHO, L. M. Humanização do direito de propriedade e a sua função social. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVII, n° 121, fev 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14420&revista_caderno=7>. Acesso em julho de 2017.

Intervenção em centro histórico, avaliação de ocupação urbana – Modalidade de moradia na América Latina

Pier Paolo Bertuzzi Pizzolato*
Giovanni Polo Durán**

Introdução

As antigas cidades latino-americanas são testemunhos importantes do processo civilizatório ocorrido por meio da colonização europeia. A ocupação ibérica implantou ensaios reais das principais teorias do que havia de mais moderno em relação à construção de cidades: os preceitos renascentistas, permitindo experiências arquitetônicas únicas, só possíveis no terreno “virgem” latino-americano.

Ao passar dos séculos, a América Latina acompanhou a ascensão e a queda de Espanha e Portugal na luta pela hegemonia política e econômica no mundo capitalista que se desenvolvia, e mesmo hoje, passados mais de 500 anos da fusão das sociedades ameríndia e europeia, os centros históricos expõem as contradições e dicotomias das relações humanas, econômicas e culturais únicas, se comparadas com os países da América do Norte e continente europeu.

É consenso que a importância da preservação do casco histórico latino-americanos é chave fundamental na perpetuação da ocupação urbana. Benévolo (In: Gutiérrez 1989, p. 114), define que os centros consolidados são reservas dos modos de vida, escalas urbanas, valores históricos e socioeconômicos que, na atual crise “despersonalizante” do processo urbano, servirão de modelo na redefinição de critérios para uma cidade melhor no futuro.

Neste artigo propomos a análise de duas intervenções realizadas no continente latino-americano, casa da Villa Sanhauá (João Pessoa, Paraíba – BR) e o bairro de Getsemaní em Cartagena de Índias (Colômbia), ressaltando principalmente o efeito da gentrificação adotado pelo turismo predatório e desrespeitoso com a história do lugar e seus habitantes.

* UNIFACISA, UNIFAVIP. E-mail: pier.pizzolato@unifavip.edu.br

** Universidad del Atlántico. E-mail: giovanniduran@hotmail.com

Formação dos centros históricos latino-americanos no século XIX

No fim do século XIX, a América Latina presenciou um forte processo de migração da população rural em direção aos núcleos urbanos causado pela criação de parques industriais, sendo que os centros históricos foram os que mais sofreram com esse aumento de pessoas, pois o que se seguiu foi o abandono da população tradicional mais antiga e a chegada de famílias menos favorecidas e sem identidade com a região.

A consequente favelização da região acarretou na desvalorização do valor dos imóveis, sobrecarregando a infraestrutura existente e gerando a necessidade de ações no âmbito de serviços públicos. Com a melhora do sistema de transportes (principalmente a adoção de automóveis), a classe mais abastada, que antes habitava o centro, seguiu em direção aos subúrbios, acarretando a mudança da dinâmica espacial da cidade, esparramando-a em áreas mais distantes¹.

Porém se engana quem acredita que essas famílias abdicaram de suas propriedades no centro: surgiu a especulação imobiliária desses imóveis por meio do arrendamento e sublocações irregulares e precárias, deixando a nova população em condições de sub-moradia e superlotação, pois não houve investimentos em manutenções para garantir uma melhor conservação das construções. Ocorreu a simbiose entre os recém-chegados e as condições impostas, pois foram atraídos pelos aluguéis baratos ofertados, alimentando o mercado irregular especulativo.

Além disso, a proximidade com as ofertas de emprego, a gama de serviços públicos melhor distribuídos, sistema de transporte público com mais opções, foram elementos que corroboram para incentivar essa realidade. Além da deterioração dos edifícios, também podemos destacar efeitos negativos mais abrangentes que atingem diretamente o traçado urbano consolidado: a superlotação populacional e a deterioração do espaço construído, que, no limite, determinam reformas urbanas que alteram significativamente a região.

No Brasil, um exemplo bem característico foi a construção do Elevado Costa e Silva, mais conhecido como Minhocão, que desfigurou a Avenida General Olímpio da Silveira, nos bairros da Barra Funda e Santa Cecília, em São Paulo. Tal obra, com meta de diminuir o fluxo de automóveis na ligação entre o eixo oeste e leste da cidade, causou em termos práticos a degradação de todo o redor, promovendo as poluições visual e sonora aos habitantes do entorno imediato.

Nas recuperações urbanas em centros históricos ocorridas durante o século XX (principalmente no pós-guerra – anos 1950), o poder público tomou a iniciativa através de regras e leis urbanísticas de forte cunho interventor, desapropriando muitas vezes os imóveis particulares, como forma de implantar as reformas e restaurações necessárias, mas isentando a iniciativa privada de realizar sua parte em ações de preservação.

1. As cidades de Havana, Quito, La Paz, Lima e São Paulo são exemplos desse processo de espraiamento urbano e de deterioração de seus centros históricos.

“As boas intenções dos setores supostamente interessados na preservação se desvanecem depressa diante da expectativa de um negócio lucrativo. O traçado e o perfil urbano vão se modificando rapidamente, e assim se distorce o centro histórico, convertendo-o num somatório de obras isoladas, sem a imprescindível continuidade e riqueza da paisagem urbana”. (Gutiérrez 1989, p. 113)

Assim, os investidores encontram na política pública um entrave burocrático de grandes proporções, faltando com destreza nas ações de revitalização, resultando, na maioria das vezes, em melhorias apenas de pontos isolados, sem atingir uma área de considerável abrangência e denotando em projetos apenas o caráter de uso de exceção, como, por exemplo, espaços de arte ou museus temáticos, isolando a possibilidade de uma maior integração do edifício restaurado com os usos em seu entorno imediato.

Em muitos casos, essa política permite o processo chamado Gentrificação.

Gentrificação

Gentrificação vem do neologismo inglês “*gentrification*” (de *gentry* = pequena nobreza e *tion* = processo de). Foi utilizado pela primeira vez pela socióloga Ruth Glass (1912-1990) em 1964, quando descreveu as transformações ocorridas em bairros operários de Londres². Desde seu surgimento, tal termo foi muito utilizado em debates sobre desigualdade e segregação do espaço urbano, principalmente sob a ótica do patrimônio edificado e planejamento e gestão urbana.

Após os anos de 1980, o modelo de intervenção urbana adotado seguiu a cartilha do neoliberalismo, trazendo para o debate de centros históricos o caráter homogeneizador apontado por Jacques (2005), onde o modelo imposto pelos financiadores multinacionais buscou a solução padronizada visando o turismo internacional em detrimento à população local. “Seria um processo de museificação urbana em escala global: e os turistas acabam visitando as cidades do mundo todo como se visitassem um único museu” (Jacques, 2005).

Sob a ótica neoliberal, a gentrificação é um processo natural de especulação do espaço urbano, com bairros apresentando ciclos de crescimento e decadência por causa do mercado e das relações sociais (filtragem e gentrificação). O arquiteto dinamarquês Bjarke Ingels³ afirma que “o processo de gentrificação é sempre descrito como negativo, mas é também o motor para a redefinição do urbano”, defendendo que independente

2. Em 1964, o Centro de Estudos Urbanos da University College London (UCL), publicou o livro *London: Aspects of Change*. O trabalho realizado por Ruth Glass reuniu dez capítulos de sociólogos, geógrafos, planejadores, historiadores e cientistas da área da saúde para esboçar um perfil social geral da Capital inglesa que passou por uma rápida mudança urbana e social contemporânea.

3. Sócio fundador do escritório BIG de 2008, discípulo de Rem Koolhaas, atualmente fazendo parte da nova geração de arquitetos europeus com renomada atenção internacional pelo seu trabalho. Seus principais projetos são: Denmark Pavilion, Shanghai Expo 2010, VM Houses / BIG + JDS, Mountain Dwellings / PLOT = BIG + JDS e Copenhagen Harbour Bath / BIG + JDS.

dos efeitos negativos associados ao processo, a gentrificação também pode ser considerada elemento chave para a reocupação de espaços degradados no tecido urbano, transformando-os em novos polos de agenciamento da população, trazendo vida para áreas que até pouco tempo atrás estavam marginalizadas pela sociedade.

A frase proferida carrega forte tendência sensacionalista, porém levanta uma questão pertinente: existe algum balizamento ou acompanhamento feito pelo poder público com garantia que investimentos em áreas históricas (seja aporte financeiro ou projeto público ou privado) possam considerar a realidade ali instaurada como elemento a ser trabalhado e ressignificado, evitando a expulsão dos moradores do local?

Tema polêmico que este artigo quer abordar a partir da análise de um caso controverso de requalificação urbana ocorrido em Getsemani e a recuperação de oito casarões do início do século XX, localizados no centro histórico da cidade de João Pessoa. Nesta poderemos coletar indícios da possibilidade de revitalizações positivas de centros históricos latino-americanos, respeitando os habitantes do local ou se ocorrerá a expulsão dos mesmos. Será possível constatar uma nova abordagem, uma “gentilificação⁴”, que trará a tão necessária revitalização do centro histórico da capital paraibana, respeitando, no entanto, a população ribeirinha do Porto do Capim?

Considerando que o crescimento urbano de uma cidade passa pela sua reconfiguração social, a dinâmica socioeconômica se faz num processo permanente de empreendimentos imobiliários, crescimento populacional, políticas públicas (ou a ausência delas) na delimitação dos espaços públicos e privados. Esse movimento de renovação urbana e seus impactos são de grande valia para arquitetos e urbanistas no intuito de, a partir deles, definir metas, projetar intervenções e desenvolver planos diretores para o espaço urbano desejado.

O raciocínio por trás da legitimação dos investimentos em centros históricos e os efeitos recorrentes à escolha dessa(s) intervenção(ões) deve levar em consideração a seguinte indagação: é prioridade do Estado investir na desapropriação da propriedade privada criando condições para a moradia de interesse social ou o mercado neoliberal tem condições e/ou interesse de por si só regular a demanda e oferta de áreas residenciais em espaços urbanos já consolidados?

O conceito do Estado como interventor em assuntos pertinentes ao combate às diferenças sociais, saúde, educação, segurança pública e afins durou até as transformações sofridas pelo neoliberalismo nas últimas décadas do século XX. No período entre 1980 e 1990, ocorreu a desregulamentação de vários serviços prestados exclusivamente pelo Estado em países chaves da Europa, tanto no campo da economia como na

4. “Gentilificação”, neologismo que exprime o conceito de cordialidade por meio da intervenção em edifícios históricos degradados, respeitando a comunidade próxima com seus relacionamentos sociais e econômicos, permitindo a revitalização mais consciente e sustentável, evitando a criação de espaços voltados para o turismo predatório e exploração imobiliária.

política que praticavam anteriormente o regime de *Welfare State* e tiveram fortes implicações nos investimentos da estrutura do espaço urbano e regional.

Tais transformações liberais liberaram um fluxo de divisas de capital, consumando a globalização entre os países industrializados e em vias de industrialização, causando decadência nas antigas metrópoles industriais, inviabilizando a política social até então adotada.

Os resultados obtidos são distintos dos que haviam sendo feitos na política urbana, acarretando a maneira de trabalho tanto de órgãos públicos, que proporcionavam as intervenções e projetos, como na iniciativa privada que encontrou nesta nova abordagem chances de investimentos mais rentáveis, aquecendo o mercado da construção civil e imobiliária, até então estagnados.

O afrouxamento do controle do uso do solo e a flexibilização do financiamento público para investimentos na construção civil trouxeram um novo olhar sobre os centros históricos e, mais importante, permitiram a transformação deles em novos projetos de ocupação, sempre com a intervenção do capital privado, relegando os órgãos públicos um papel menor na responsabilidade social, abrindo espaço para a privatização de serviços estatais⁵. O planejamento urbano que até então vinha de experiências mais integradas, cedeu espaço para uma nova forma de política da ocupação – uma forte injeção de capital privado, sempre com o respaldo do poder público, transformando o espaço resultante em implantações “fragmentadas”, quase destacada de seu envoltório urbano com caráter eminentemente pós-moderno. Grandes áreas industriais desativadas, terrenos vagos ou centros urbanos consolidados decadentes se tornaram foco de intervenções urbanas financiadas pelas empresas privadas aproveitando a profusão de empréstimos bancários à juros baixos propiciados pela desregulamentação financeira.

Por outro lado, o poder público adquire um papel de gerenciamento e planejamento estratégico para com os investimentos, procurando direcioná-los para a autopromoção das cidades, fazendo uso para isso de técnicas de propaganda e marketing – grandes eventos mundiais, como as olimpíadas de Barcelona em 1992, a Expo98 em Lisboa e o atual Porto Maravilha carioca serviram de alavanca para o financiamento de obras de revitalização de espaços urbanos, sempre em áreas degradadas que necessitavam de intervenção pública⁶.

5. A transição socioeconômica para o neoliberalismo iniciada na década de 1980 por conta da crise internacional do petróleo, com a ascensão de governantes conservadores em países de grande proeminência e que até então contribuía com o modelo do Estado do Bem-estar Social (EUA – Ronald Reagan; Inglaterra – Margareth Thatcher e Alemanha - Helmut Kohl, por exemplo), pode ser melhor avaliada no livro *A Condição Pós-Moderna* de David Harvey (1989).

6. Hoje, após mais de trinta anos, é possível averiguar que o saldo final dessas intervenções perpetuou os interesses do capital imobiliário, principalmente os proprietários de terra, investidores, a construção civil e os turistas deixando em segundo plano as demandas de emprego, moradia, saúde e educação da população local de baixa renda, muitas vezes causando a sua expulsão para regiões mais afastadas, em via de regra, com baixo suporte urbano.

A experiência deflagrada em Getsemaní pode ser considerada como exemplos da consolidação desse processo de ocupação do espaço urbano, onde mais e mais áreas degradadas passaram a ser supervalorizadas tornando-se guetos de novos moradores ricos ou em ascensão social em detrimento aos verdadeiros moradores ou usuários desses locais e, somado a isso, a tentativa de incremento do conceito de desenvolvimento sustentável e da conservação urbana.

Entende-se como desenvolvimento sustentável, nestes parâmetros, a busca de uma política de pluralidade de ocupação do espaço, permitindo uma mescla de tipologias e usos, com uma gama cada vez maior de atores sociais, como era comum nas cidades pré-industriais europeias. O esforço, na maioria das vezes, não se concretiza ou não se sedimenta por causa da dificuldade da estabilização entre eles: as oportunidades econômicas estão lá, mas as relações sociais não se entrelaçam; muito pelo contrário, se embatem expulsando os menos afortunados.

Importante avaliarmos esse fator, pois o objeto de análise desse artigo tem como forte componente a interação social entre os atores, principalmente quando se libera o uso comercial no térreo dos casarões da Villa Sanhauá para que haja um ciclo capitalista completo (moradia e geração de renda), tentando assim viabilizar o componente de mercado, tornando a empreita suficientemente sustentável tanto do ponto de vista econômico como social.

Getsemaní e a intervenção turística na Colômbia

Getsemaní configura uma das mais antigas ocupações em Cartagena de Índias, sendo a cidade mais antiga da Colômbia (fundada em 1533) como um dos principais portos da colonização espanhola na América do Sul – escoava ouro, prata e escravos para a Espanha. Também foi sede da Inquisição da Igreja Católica que funcionou por mais de 200 anos na propagação e controle do catolicismo em terras latino-americanas.

Durante o crescimento da cidade na segunda metade do século XVI, o bairro teve posição estratégica, desenvolvendo desde muito cedo o trabalho de manutenção de barcos e mercado de escravos. Durante todo o período colonial, a região se manteve em evidência, principalmente pela posição estratégica militar, com suas muralhas e fortificações, evitando as invasões perpetradas por piratas e corsários.

Após o fim das atividades portuárias, o bairro caiu no esquecimento, mantendo apenas a população que dependia do trabalho residual de pequenas embarcações e a prostituição. Em 1984, a Unesco declarou o centro histórico de Cartagena como patrimônio mundial e, com isso, a cidade recebeu investimentos para a renovação e conservação de espaços históricos, abrindo espaço para o estímulo ao turismo das empresas de cruzeiro no Caribe.

Getsemaní, sendo um dos bairros mais tradicionais e populares do centro de Cartagena de Índias, com os aportes da iniciativa privada transformou-se em peça

Intervenção em centro histórico, avaliação de ocupação urbana –
Modalidade de moradia na América Latina

fundamental para o turismo da cidade. O legado do investimento privado gerou novos espaços, “cenários encantadores”, transferindo boa parte da população nativa para bairros mais afastados⁷, sendo a herança cultural esvaziada. A valorização da terra gerou diferentes dinâmicas socioeconômicas, com efeitos positivos para as classes mais favorecidas, pois se beneficiaram da venda das propriedades e da restauração de seus bens imóveis que vinham se degradando, porém esvaziou o bairro de sua tradição e história.



Imagem 01 – Getsemani: <https://parenthoodandpassports.com/cartagena-old-town-getsemani-bocagrande>

Villa Sanhauá

A conservação urbana envolve áreas históricas, seu patrimônio cultural/natural e contempla ideias de proteção e manutenção (principalmente a preventiva) como mais eficazes para a preservação do que intervenções mais contundentes de restauro. Essas ações procuram não se tornar obstáculos para a modernização desses espaços, sendo suas transformações elementos balizadores da interação do novo com o antigo, absorvendo as melhorias necessárias para a perpetuação das atividades ali estabelecidas, sem a descaracterização promovida pela ação sem intermediação do mercado imobiliário.

A intervenção implantada pela prefeitura de João Pessoa segue esse viés, buscando a ocupação dos casarões abandonados e destruídos pelo fogo por meio da reconstrução de suas partes internas, preservação crítica de suas fachadas e a reinserção de uma população consonante ao local, reavivando a função social dos imóveis, valorizando e

2. A população nativa do Getsêmani que hoje é de 28% da quantidade original antes do investimento massivo em turismo.

requalificando aquele trecho do centro da cidade (a principal transição entre a cidade baixa e a cidade alta). Para a Prefeitura, a revitalização desse local é fundamental para a retomada de ocupações residenciais e para a impulsão da revitalização do bairro central.

Sua implantação decorre da ocupação de terrenos já delimitados do período colonial e que sofreram alterações⁸ durante a transição do Império para a República, chegando ao ápice no princípio do século XX por meio da consolidação do ideário eclético na região, trazido pelo lucro da produção algodoeira⁹, gerando a construção de novos edifícios no centro histórico, como, por exemplo, a Associação Comercial da Paraíba (1917), a fábrica de Vinho de Caju Tito Silva (1930) e a própria praça Antenor Navarro e seu casario característico (conjunto edificado em 1933).

O projeto de intervenção iniciou-se em 2006 com o programa “Moradouro”, desenvolvido pela Prefeitura e que consistia na recuperação do conjunto edificado via financiamento do Programa de Revitalização de Sítios Históricos (PSRH) da Caixa Econômica Federal. Porém, o modelo de ocupação adotado encontrou vários entraves conjunturais, administrativos e burocráticos. Por causa disso ficou anos engavetado procurando opções para a sua viabilização. Só recentemente a Prefeitura conseguiu lançar os editais de contratação do projeto executivo e da realização da obra.

Segundo o laudo da Prefeitura de João Pessoa que serviu de base para o desenvolvimento do projeto, os oito casarões encontravam-se em estado de ruína devido ao abandono que os reduziu a fachadas (frontal e fundos) e a paredes laterais estruturais. Além disso, apenas dois casarões (localizados nas extremidades) mantêm parte da estrutura de madeira do telhado e o recobrimento de telhas sendo, portanto, utilizados como referência para a altura do pé-direito da edificação.

No que concerne à proteção do patrimônio histórico edificado, o conjunto não recebeu ao longo dos anos tombamento dos órgãos de preservação de forma isolada, porém estão inserido nos perímetros de proteção do IPHAN (Instituto de Patrimônio

8. “Entretanto, com o processo de urbanização da capital, algumas ruas foram calçadas, enquanto outras foram abertas ou ampliadas. Neste caso, registros históricos e os resultados da pesquisa arqueológica sugerem que esta via foi alargada e os lotes onde se encontram os Casarões foram diminuídos e reconfigurados. Portanto, suas edificações originais, com suas características e tipologias arquitetônicas foram demolidas e reconstruídas, dando lugar ao conjunto atual”. Termo de licitação lançado pela Prefeitura de João Pessoa –Secretaria Municipal de Habitação Social – SEMHAB, fevereiro 2017, pg. 3.

9. “Conquanto toda a República Velha mereça ser considerada como um período de grande crescimento para o ouro branco, a expansão linear do algodão alcançou uma alta espetacular na década de 1920. Mesmo durante a Primeira Guerra Mundial, quando foi interrompido o comércio com os mais importantes clientes da Paraíba – a Alemanha e a Grã-Bretanha -, o comércio costeiro em expansão compensou pela perda dos mercados externos”. (Lewin, 1993, p. 88)

Intervenção em centro histórico, avaliação de ocupação urbana –
Modalidade de moradia na América Latina

Histórico e Artístico Nacional) e do IPHAEP (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba) e, portanto, contam com legislação específica tanto no plano diretor Municipal quanto nas normas Estaduais e Federais de preservação (como exemplo, o Decreto n.º 25.138, de 28 de junho de 2004 do IPHAEP).



Imagem 02 – Villa Sanhauá <http://www.paraibaradioblog.com/2018/02/02/inscricoes-para-o-residencial-villa-sanhaua-terminam-no-proximo-dia-5-de-fevereiro/>

Outro elemento singular para essa intervenção e que é ponto importante para a defesa desse texto em relação à capacidade da ocupação em se tornar um local de congregação dos atores sociais da região, é a definição imposta pelo órgão Municipal na escolha das características dos possíveis futuros moradores. O edital que trata da composição dos moradores (Edital de seleção n.º 01/2017) apresenta com muita clareza quais os critérios para a escolha dos habitantes dos casarões¹⁰:

17 (dezessete) unidades habitacionais, destinadas exclusivamente às pessoas físicas, que desenvolvam atividades culturais, artesanais ou que promovam a valorização dos elementos típicos da região do nordeste brasileiro (imóveis n.ºs 01 a 17), situadas na Avenida João Suassuna, Varadouro, Centro Histórico, que receberão a concessão de direito real de uso onerosa (CDRU), pelo prazo de 20 (vinte) anos, podendo ser prorrogado, de acordo com o interesse da Administração;

06 (seis) unidades para fins comerciais, exclusivamente nos ramos de alimentos, do turismo e de atividades culturais, artesanais ou que promovam a valorização dos elementos típicos do Nordeste (imóveis n.ºs 01 a 06), situadas Avenida João Suassuna, Varadouro, destinadas às pessoas jurídicas com ou sem fins lucrativos, que receberão a permissão de uso onerosa, pelo prazo de 01 (um) ano, podendo ser prorrogado, de acordo com o interesse da Administração.

10. Retirada do edital de seleção de moradores para a Villa Sanhauá (n.º01/2017) lançado pela Prefeitura de João Pessoa. Págs.1 e 2.

Pier Paolo Bertuzzi Pizzolato e Giovanni Polo Durán

A unidade habitacional nº 05 será destinada exclusivamente para os candidatos portadores de deficiência. A comprovação da deficiência deverá respeitar as determinações previstas na Lei Municipal nº 10.983/2007, Lei Federal nº 13.146/15 e nos arts. 3º, IV, 5º, 23, II, todas da Constituição Federal. (Prefeitura de João Pessoa. Edital de seleção nº 01/2017, ps. 1 e 2)

O edital ainda estipula que os candidatos sejam brasileiros, maiores de 18 anos (ou emancipados), além de não serem proprietários de nenhuma residência ou ponto comercial tanto no espaço urbano quanto na zona rural, que residam a pelo menos um ano na cidade de João Pessoa, a renda familiar não pode ultrapassar 10 salários mínimos e, por fim, a já apontada necessidade de seus proventos serem obtidos através de atividades ligadas à cultura, à produção de artesanato ou promoção de elementos típicos do Nordeste há, no mínimo 12 meses.

Sobre as unidades comerciais localizadas no andar térreo dos casarões, as pessoas jurídicas devem ter atividades voltadas ao ramo de alimentos, turismo ou atividades culturais que promovam a valorização da cultura nordestina. No âmbito cartorário deve haver a comprovação da inscrição de CNPJ como pessoa jurídica com ou sem fins lucrativos, não ter outro convênio com a Prefeitura em espaços públicos com exploração comercial aprovada e não possuir débitos perante a Fazenda Municipal. Vale apontar que segue as mesmas restrições em relação ao tempo de moradia na cidade de João Pessoa e sobre a propriedade privada na cidade.

Por meio da caracterização dos perfis dos locatários, tanto para as moradias quanto para os espaços comerciais, a Prefeitura procurou evidenciar o caráter social e cultural da região, estimulando o turismo e o comércio local de artesanato nordestino. Fica evidente que a ocupação dos casarões também atende a segurança local já que através da ocupação dos edifícios, tanto com atividades de residência como comerciais, haverá maior circulação de pessoas durante o dia e a noite, reduzindo o abandono da área central.

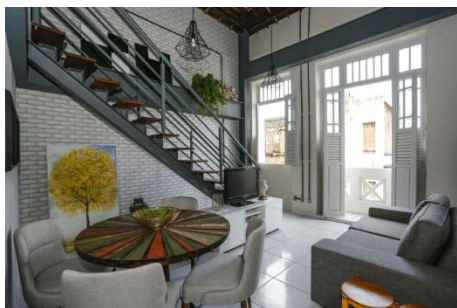


Imagem 03 e 04 – <http://www.pbhoje.com.br/noticias/43171/veja-fotos-dos-apartamentos-do-villa-sanhaia-no-centro-de-jp.html> e <https://oconciiergeonline.com.br/cultura-3/villa-sanhaia-da-nova-vida-ao-centro-historico-de-joao-pessoa/>

Conclusão

Após as análises dos fatores apontados acima, podemos questionar se a intervenção apresentada permite a gentrificação na região central de João Pessoa. Como visto em relação ao modo de operação em intervenções deste tipo desde a década de 1980, o projeto aprovado e executado não trouxe inovação do ponto de vista da compartimentação e soluções arquitetônicas adotadas.

A reconstituição das fachadas teve um caráter claro de satisfazer o gosto do turismo: casinhas coloridas aos moldes do Pelourinho em Salvador e a instalação de comércio voltado ao visitante, principalmente enaltecendo a cultura “nordestina” trazendo para o local as empresas de passeios turísticos que já atuam na região.

Mas o turismo é sempre predatório? Em sua essência não. Afinal dentro de critérios que levam em conta as condições físicas do local, sua dicotomia com os moradores da região e respeito ao patrimônio cultural funciona como gerador de renda e valorização da identidade da região. O problema surge quando a exploração se torna excessiva, causando a degradação ou mesmo a ruína do sítio, expulsando os moradores, extinguindo as relações sociais que lá existiam.

Mendes já demonstra tal problemática da seguinte forma:

A relação entre o turismo e a cidade não é de modo algum recente. No entanto, hoje em dia o turismo urbano está em plena expansão devido a um urbanismo de mercado, a uma sociedade de consumo cada vez mais profusa, à globalização dos investimentos imobiliários e à internacionalização mundial dos sistemas financeiros que reconhecem as mais-valias retiradas do novo impulso econômico criado pelos investimentos em regeneração urbana, apoiados por políticas urbanas e de governança local. Isso acompanha as mudanças nas motivações para a procura do turismo urbano e os importantes investimentos feitos na preservação do patrimônio construído e na promoção de ambientes cosmopolitas, especialmente nos bairros históricos dos centros das cidades (Mendes, 2018, p. 2).

As imagens de referência utilizadas como demonstração da obra também apontam uma apropriação do espaço do térreo de cada casarão como local privativo dos restaurantes e bares como se fossem extensão dos comércios, algo tendencioso e excludente, podendo dificultar as relações sociais no espaço que deveria ser público e não “semiprivado”.

No que tange a um possível controle por parte da municipalidade em relação à não gentrificação da área, a Prefeitura adequadamente definiu o perfil do morador e o formato de cessão onerosa de cada casarão e espaço comercial, evitando assim a possível especulação imobiliária decorrente de transações imobiliárias clandestinas, os famosos contratos “de gaveta” que tanto ocorreram em assentamentos de conjunto habitacionais em tempos passados.

Acredita-se que o tempo decorrido (pouco mais de seis meses) ainda é pouco para apontar o rumo da ocupação desse espaço, porém o risco de gentrificação é grande. Aponta-se que o método adotado pela Prefeitura tenha mais méritos do que deméritos, porém ações recentes (a reintegração de posse da área do Porto do Capim) fizeram recuar os avanços no âmbito do respeito ao espaço já habitado.

Por fim, verificamos que os problemas relativos aos centros consolidados solicitam um planejamento urbano mais amplo, trazendo consigo soluções mais orgânicas e ajustadas ao entorno para a resolução de acessos, trânsito e parcelamento do solo, pois seus problemas são, na maioria dos casos, mais amplos do que o seu entorno imediato. Casos como Getsemani e João Pessoa, semelhantes no que tange à complexidade em relação à compreensão e uso do solo histórico mesmo que resultando em ocupações questionáveis, apontam para novas linhas de intervenção, essas mais configuradas para a realidade da população do entorno e para a retomada da ocupação sustentável das regiões centrais.

Referências

- BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (org.). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume, 2006.
- CAVALCANTE, Roberta Paiva. Intervenções de recuperação do Centro Histórico de João Pessoa: Bairro do Varadouro. *Dissertação de Mestrado – Curso de Engenharia Urbana*, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009.
- GUTIÉRREZ, R. *Arquitetura Latino Americana: textos para reflexão e polémica*. Studio Nobel, 1989.
- IDENTIFICAÇÃO DO IMÓVEL Fábrica de Vinho de Caju Tito Silva e Cia. <http://www.memoriajoapessoa.com.br/acervopatrimonial/71.pdf> (Acessado em 17/12/2018. O site está fora do ar, mas pode ser recuperado via: <https://web.archive.org/web/20181227142910/http://memoriajoapessoa.com.br/acervopatrimonial/71.pdf>)
- JACQUES, Paola B. Do espetacular ao espetacular. *Resenha 123*, junho de 2005.
- LEWIN, Linda. *Política e parentela na Paraíba: Um estudo de caso da oligarquia de base familiar*. Tradução André Villalobos. Rio de Janeiro, Record, 1993. (Capítulo II).
- MENDES, Luís. Gentrificação e turistificação da cidade ou...É a financeirização da habitação, estúpido! <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/gentrificacao-e->

Intervenção em centro histórico, avaliação de ocupação urbana –
Modalidade de moradia na América Latina

turistificacao-da-cidade-ou-e-a-financeirizacao-da-habitacao-estupido-340218.
Acessado em 01/08/2018.

NOBRE, Eduardo A. C. Intervenções urbanas em Salvador: Turismo e gentrificação no processo de renovação urbana do Pelourinho. Cidade, planejamento e gestão urbana: história das ideias, das práticas e das representações. In: *X Encontro Nacional da Anpur*. 2003.

PREFEITURA de JOÃO PESSOA. Edital de seleção nº 01/2017.

PREFEITURA de JOÃO PESSOA. Termo de referência para elaboração de projetos executivos e complementares e execução de obra de reabilitação de oito casarões na rua João Suassuna na cidade de João Pessoa - PB, Anexo IV. 2017.

SALES, Andréa Leandra Porto. O centro principal de João Pessoa: espacialidade, historicidade e centralidades. *Dissertação* apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba, Campus I, para obtenção do título de Mestre em Geografia. 2009.

SARÁ, María Fernanda Sagbini. Getsemaní: análisis sociológico de la gentrificación y la defensa del patrimonio cultural. Artigo apresentado no *II Foro: Getsemaní resiste la gentrificación” en Cartagena de Indias*, 2013.

SERRANO, Ana Maria. Gentrificación. Globalización, turismo y patrimonio. In: *Revista Cambios y Permanencias*, nº 4, 2013.

ZABALBEASCOA. Entrevista com Bjarke Ingels. https://brasil.elpais.com/brasil/2017/10/23/eps/1508709954_150870.html. Acessado em 23/07/2018.

Os impactos socioambientais nas cidades da América Latina: o caso do centro de referência em gestão de resíduos de Santo André, SP

Luís Felipe Xavier*
Robson da Silva Moreno**

Introdução

As discussões acerca do bem-estar global no século XXI passam necessariamente, entre acadêmicos, gestores públicos e demais segmentos sociais, sobre a qualidade de vida nas cidades, já que temos maior parte da população planetária, mais do que 55 %, vivendo em áreas urbanas (UN, 2018). Esse percentual se torna ainda maior quando se trata da América Latina (80%) segundo Elmqvist *et al.*, (2018).

Nesse contexto urbano, onde impera o capitalismo neoliberal, as cidades são o polo gerador do desenvolvimento econômico causando também consequências como, por exemplo, os impactos ambientais que extrapolam seus limites físicos. Desses impactos podemos citar alguns, como a emissão de 75% dos gases de efeito estufa (GEE) (IPCC, 2015), ou a geração de resíduos sólidos que tem aumentado consideravelmente, fruto dos “modelos de desenvolvimento pautados pela obsolescência programada dos produtos e pela descartabilidade” (Jacobi & Besen, 2011, p. 134).

A complexa cadeia de gestão de resíduos sólidos segundo Zanetti & Sá (2002), foi marcada historicamente por uma gestão coberta por falhas (Jacobi & Besen, 2011) e permeada pela informalidade especialmente nos países da América Latina (Fahimi & Sutton, 2010; Villanova, 2012; Brandão & Gutierrez, 2018).

Em se tratando da América Latina, a solução corriqueiramente utilizada para a gestão de resíduos sólidos se inspirava nos modelos desenvolvidos no Norte global. Nos anos 2000, há tentativas de mudanças de paradigmas, especialmente na Argentina e Brasil, na elaboração de novas políticas públicas, incorporando a preocupação

* Universidade São Caetano do Sul – USCS. Centro Universitário de Belas Artes de São Paulo. E-mail: lfxavier.arq@uol.com.br

** Doutorando em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC. Centro Universitário de Belas Artes de São Paulo. E-mail: moreno.robson@gmail.com

ambiental e social ao tentar reconhecer a atividades dos catadores/recuperadores informais de resíduos sólidos (Bensen *et al*, 2014; Brandão & Gutierrez, 2018).

Assim, no desenvolvimento deste artigo realizamos, para efeito de contextualização na realidade latino-americana, uma breve comparação, entre os dois maiores países da América do Sul em aspectos da gestão de resíduos sólidos em suas maiores regiões metropolitanas: o Conurbano Bonarense e a Região Metropolitana de São Paulo.

Área metropolitana de Buenos Aires e região metropolitana de São Paulo

Tanto a metrópole de Buenos Aires (as 38 cidades mais a cidade autônoma de Buenos Aires) como a metrópole de São Paulo, tem passado nas últimas décadas um processo de reestruturação econômica, no qual o território se apresenta crescentemente fragmentado, porém sem perder a sua coesão interna (Lecione, 2008). No caso da maior metrópole argentina, conta segundo o último censo realizado em 2010 (INDEC) com 12.806.866 habitantes na metrópole urbana da Grande Buenos Aires (AMBA) e a cidade autônoma de Buenos Aires (CABA), com 2.890.151 habitantes. Já a cidade de São Paulo e a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) contavam no mesmo período (Censo de 2010, IBGE) 11.253.503 e 19 683 975 moradores. Observando os dados dos últimos censos realizados tanto pelo Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostramos que são as maiores concentrações populacionais em áreas urbanas de seus respectivos países e que concentram uma parte significativa da produção econômica, no entanto tal concentração tem um peso maior, em termos populacionais e indicadores econômicos, para metrópole argentina: AMBA responde por um terço da população do país e por mais de 40% do produto interno bruto (PIB). No caso da RMSP, responde por 10,3% da população do País e 18% do PIB nacional.

Consequentemente, são os maiores polos geradores de resíduos sólidos de seus países. Uma peculiaridade em relação a AMBA é a empresa pública criada no período da ditadura militar que concentra as áreas de destinação e disposição final de resíduos sólidos de todos os municípios do conurbano bonarense: “Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Para lá são destinados, diariamente, 17 mil toneladas de resíduos sólidos urbanos (Lucioni & Lozupone, 2018).

Enquanto a disposição de resíduos sólidos na região metropolitana de São Paulo ocorre, na maior parte do volume disposto, em aterros sanitários na própria região, grande maioria privados, sem um controle central como é realizado pela CEAMSE, o volume de resíduos dispostos é de cerca de 22 mil toneladas diárias. Os maiores obstáculos estão no possível encerramento destes em operação e na ausência de novos locais para sítios de disposição final, uma vez que uma parte considerável da RMSP tem restrições ambientais para o uso do solo ou estão densamente urbanizados (Jacobi & Besen, 2011).

Com relação às políticas públicas para o setor, em ambas regiões metropolitanas têm fortalecido a disseminação do modelo de coleta seletiva com a busca de integração de catadores no processo oficial de gestão de resíduos sólidos (Brandão & Gutierrez, 2018), apesar da maior parte dos municípios das regiões metropolitanas estudadas, ainda encontrarem dificuldades de ordem técnica e econômica e a informalidade se mantendo como característica principal de boa parte dos setores que trabalham com a triagem e a reciclagem de resíduos sólidos (Sschejtman & Irurita, 2012; Besen *et al.*, 2014).

Nesse contexto de desenvolvimento metropolitano latino-americano que se encontra a proposta descrita por esse artigo. Para tal segue a descrição da cidade e da sub-região metropolitana onde se encontra o objeto de estudo.

Santo André e o ABC

A cidade de Santo André faz parte da região do Grande ABC, também conhecida como sub-região sudeste da Região Metropolitana de São Paulo (Semasa, 2008), que se consolidou como parque industrial, especialmente o metalúrgico, petroquímico e automobilístico, que se estruturou ao longo do eixo da estrada de ferro Santos-Jundiaí, entre a segunda metade do século XIX e primeira metade do século XX. Depois, tal estruturação se consolidaria sobre os eixos das rodovias Anchieta e Imigrantes, que ligam a RMSP ao porto de Santos. É a segunda cidade em população (716.109, segundo projeções do IBGE, 2018), e extensão territorial (175 km²) do Grande ABC e tem maior parte de seu território em áreas com restrições ambientais por ser local de mananciais para abastecimento - Bacia Hidrográfica da Represa Billings (Semasa, 2008).

Em relação a gestão de RSU, cabe destacar que a cidade é a única do Grande ABC a ter a sua Central de Tratamento de Resíduos (CTR) desde 1982, quando iniciou a operação de sua usina de compostagem (modelo centralizado) e, quatro anos depois, o seu aterro sanitário, sendo o único equipamento público em operação nessa localidade. Além disso, a cidade experimentou o pioneirismo ao ter implantado, no final dos anos 1990, o seu programa de coleta seletiva e, por fim, por ter transformado a sua antiga autarquia de abastecimento de água e esgoto em um serviço municipal de saneamento ambiental, sendo responsável também pela gestão de RSU (Santo André, 1998). Um dado importante que corrobora com esses dados apresentados: Santo André é a segunda maior geradora de RSU, atrás de São Bernardo do Campo (tabela 1), porém quando se trata da fração de resíduos coletados para a reciclagem, essa posição se inverte. A região do Grande ABC, por sua vez, com base nos dados do SNIS (2017) responde por 10% dos RSU gerados na RMSP e 19% da cidade de SP.

Os impactos socioambientais nas cidades da América Latina:
o caso do centro de referência em gestão de resíduos de Santo André, SP

Situação atual da disposição final de resíduos sólidos urbanos gerados na região do grande ABC (2017)

Tabela 1: Situação atual da disposição final de resíduos sólidos urbanos gerados na região do Grande ABC.

Municípios da Região do Grande ABC	População Estimativa 2017 (hab.)	Coleta de RSU (orgânica)		Coleta de RSU (reciclável)		Destino Município	Destinação Final*
		Geração/ Coleta de Resíduos (t/ano)	Percentual em relação ao total do ABC	Quantidade recolhida Resíduos (exceto matéria orgânica) em t.	Percentual em relação ao total do ABC		
Diadema	417.869	115.215	14,0%	1.200,00	4,2%	Mauá	Lara Central de Tratamento de Resíduos Ltda.
Mauá	462.005	128.816	15,6%	278,70	1,0%		
Ribeirão Pires	121.848	24.489	3,0%	209,60	0,7%		
Rio Grande da Serra	49.408	8.280	1,0%		0,0%		
São Bernardo do Campo	827.437	256.180	31,0%	12.175,40	43,0%		
São Caetano do Sul	158.024	64.556	7,8%	1.613,80	5,7%		
Santo André	715.231	228.285	27,6%	12.841,00	45,3%	Santo André	Central de Tratamento de Resíduo de Santo André (CTR)
Total	2.751.822	825.821	100,0%	28.318,50	100,0%		

Fonte: autores (Adaptado de SNIS, 2017 e CIGABC, 2016*).

A área escolhida para localização do projeto é uma localidade que segundo Momm et al. (2014) tem potencialidades para se consolidar como um corredor verde urbano. São áreas degradadas que convivem com fragmentos florestais (Semasa, 2004 e 2008), muitas delas resultantes de exploração mineral e de disposição irregular de resíduos (lixão da Rua Espírito Santo, por exemplo) e regular, no caso a CTR. Sanches (2017) aponta para a importância de áreas consideradas degradadas para a sua recuperação e, após isso, serem locais para a ampliação da cobertura vegetada em áreas urbanas. No caso da área da pesquisa, pela presença de áreas livres, muitas delas com vegetação de porte arbóreo, foi o pretexto para as administrações municipais, de Santo André e Mauá, a gravarem essa área como local destinado à recuperação e proteção ambiental

e, mais tarde, demarcar tal área como faixa de amortecimento do Parque Natural Municipal do Pedroso (Santo André, 2016), a maior Unidade de Conservação Municipal da Região do Grande ABC.

O centro de referência em gestão de resíduos (CRGRs)

O Centro de Referência em Gestão de Resíduos (CRGRs) foi uma proposta de Extensão Universitária transdisciplinar, centrada nas questões de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, de Infraestrutura Verde, Espaços Públicos e Educação Ambiental, que abarcaram as temáticas de Sustentabilidade, Permacultura, Bioconstrução, Agricultura Sintrópica e PANCs (plantas alimentícias não-convencionais).

A partir da dificuldade de apropriação (pelos alunos) das questões teóricas trabalhadas em sala, com alunos¹ da graduação e da pós-graduação, resolvemos abordar os problemas a partir de uma situação concreta, de forma prática, para dar uma maior materialidade ao ensino através da proposta de elaboração de projeto da nova sede do Departamento de Resíduos Sólidos do Semasa, em Santo André – com o intuito de envolver a todos (alunos, técnicos, operários, docentes, etc.) em um processo de construção coletiva de projeto e de obra, foi proposta uma ação multidimensional pontuada em um território extremamente vulnerável, sob o aspecto social, urbano e ambiental.

O trabalho foi subdividido em etapas de apropriação dos problemas transversais à geração de resíduos, (sólidos, hospitalares e de construção), produzidos no município de Santo André e no Grande ABC, semelhantes a outros países latino-americanos que apresentam padrões de produção e reprodução social semelhantes. O estudo foi tratado como um atelier vertical, com vinte e dois alunos de diferentes formações (cursos de graduação e especializações), saberes (origem, contextos e campi diferentes) e níveis diferentes de aprendizagem (semestres diferentes bem como experiência profissional diversa), visando tratar um problema prático (concreto) em uma questão multidimensional de conhecimento e em um projeto de arquitetura que pudesse se desdobrar em ações de setoriais de Educação Ambiental, Formação Social, Geração de Renda, Segurança Alimentar e Saúde Pública, fomentadas por intelectuais orgânicos e pelo poder público – através do cruzamento de políticas públicas.

As atividades foram subdivididas de forma que as equipes tivessem uma apropriação dos problemas colocados - pela vivência, pesquisa, experimentação e projeto -, a

1. Grupo de Extensão Universitária formado por: Luis Felipe Xavier (coord); Robson da Silva Moreno (coord); Natália Fernandes Nascimento (pós); Marcela Evangelista (pós); Michelle Sun (pós); Silas Franco (pós); Ana Paula Zambetti; Caroline Simões; Cauê Martins Silva, Daniel Mosa; Douglas Alves; Fabiana Hernandez; Giulia Gotardello; Isabella Reis; Isabelly Caroline; Itamar Carlos Lira; Julius Keppke; Priscila Sanches; Narajane Silva; Rafael Tavares; Raissa Guimarães; Raphael Nascimento; Renato Leno de Oliveira Viana; Roberto Soares; Rogger Pereira; Ronaldo Vieira; Samuel Mariano; Suellen Gomes; Vitor Nogueira.

Os impactos socioambientais nas cidades da América Latina:
o caso do centro de referência em gestão de resíduos de Santo André, SP

partir da visita ao local de intervenção (e de estudo) – o aterro sanitário, cooperativas de reciclagem e o Parque Guaraciaba, no município de Santo André.

A partir da análise dos contextos apresentados, procuramos formular questões de conhecimento que pudessem indicar um caminho de pesquisa e de proposição de projeto, que respondessem às necessidades urgentes de mudança de hábito e do padrão de reprodução social, para manutenção do ambiente construído e das restritas áreas consideradas como patrimônio ambientais, situados em regiões metropolitanas na América Latina.

As equipes foram subdivididas em sete temas: paisagismo e infraestrutura verde; compartimentos; sustentabilidade; tecnologias alternativas; acabamentos; legislação e modelos (físicos e de realidade virtual). Os alunos das equipes elaboraram: estudos de caso; análises de bibliografia relacionada aos temas; análise de legislação; elaboração de maquete do terreno e de modelos compositivos (fase preliminar); projetos preliminar e básico do equipamento proposto – o Centro de Referência em Gestão de Resíduos (CRGRs).

As etapas de concepção e confecção de projeto foram discutidas em oficinas realizadas em espaços públicos e semipúblicos, nas cidades de Santo André e de São Paulo, para que os educandos fizessem uma reflexão quanto ao uso e apropriação dos espaços de uso público, em diferentes locais - com público, rendas, localizações, acessibilidades, frequência e horários de utilização bem distintos -, com diferentes extratos sociais e diferentes faixas etárias, para resgatar a importância do espaço público como estruturador das relações sociais e de políticas públicas, das questões ambientais nas “franjas” do município e do trato com o resíduo sólido urbano, onde os índices de vulnerabilidade social e de violência são maiores.

A partir de uma demanda real que perpassa as dimensões urbana, social, econômica e ambiental, formulamos uma proposta de Extensão Universitária que tomou a forma propositiva de um estudo de caso da cidade de Santo André, que é comum a outras cidades periféricas latino americanas – de alto índice de geração de resíduos, ausência de espaços para disposição de resíduos, apropriação indevida da cidade, extinção de áreas de relevância ambiental.

O trabalho parte da premissa de que os patrimônios públicos, os recursos naturais (como os parques), os recursos minerais (como a água) assim como os resíduos sólidos urbanos têm que ser encarados como direitos humanos e têm que ser destinados a prover melhorias aos moradores que abarcam sua territorialidade, dada a abrangência territorial que uma função pública de interesse comum se impõe.

No Brasil e demais países latino-americanos se impõe a “receita mágica de tomada de pílula” neoliberal para os tomadores de empréstimos, em conluio com as classes

2. Batista Jr, 1996, p. 8.

dominantes. O pano de fundo (obscurecido pelo *marketing* inovador) é a redução do Estado, a asfixia da economia e das forças produtivas na medida em que, para se tomar empréstimos, os tomadores (município, Estado e União) devem entregar todos os recursos minerais, empresas públicas e patrimônios (água, energia, petróleo, gás, telecomunicações, etc.) que viabilizam a produção de infraestruturas e a execução de políticas públicas. Um ano após a chegada da Constituição de 1988 no Brasil que, se aplicada à risca, favoreceria a mobilidade social de todos, já chegava à “receita” de que apenas uma parca parcela do povo caberia na Constituição. Com a redução do tamanho do Estado latino americano imposto pelos E.U.A. e a acolhida de nossas elites da “receita de morticínio” diminuíram-se os recursos para a produção de infraestrutura e de subsídios que poderiam ser alocados na redução das desigualdades sociais, econômicas e territoriais históricas, através da universalização dos direitos, e que acaba consumindo os rendimentos das famílias de forma indireta³.

Através desta ação de projeto, obra, uso e operação, propusemos resgatar o papel do Estado (município, Estado ou União) como fomentador de políticas públicas e de serviços públicos, que possam incorporar ações que operam nas esferas sociais, econômicas, urbanas e ambientais – em contraposição à imposição de desmonte do Estado e entrega de seus recursos, através das privatizações.

Ações de Educação Ambiental, Formação Social e de Geração de Trabalho e Renda podem ser ofertadas nos espaços públicos propostos do CRGRs aos munícipes, no fortalecimento dos trabalhos de reciclagem, reutilização e reforma (por exemplo), como também auxiliar a aumentar o acesso a bens e serviços na medida em que há uma incorporação da renda na mudança da destinação dos resíduos e nos hábitos de consumo – ocasionada pela diminuição do descarte.

A ação multidimensional prático-pedagógica visa criar uma rede de troca de saberes entre diferentes esferas de conhecimento (de construção coletiva) que pode servir como Extensão Universitária, de residência a diferentes cursos de graduação e de pós-graduação, na área de arquitetura e urbanismo, engenharia, educação ambiental, biologia, educação, nutrição (através de programas de segurança alimentar), agronomia, etc. como também de Ensino Fundamental - na atenção básica - através do uso do equipamento para trabalhos de Formação Social e Educação Ambiental.

Propusemos resgatar o espaço público para funcionar como um espaço institucional que proporcione o convívio e o conflito social, as trocas de saberes orgânicos bem como as trocas institucionais. Através da vivência do equipamento (na construção, cursos, palestras e experimentações no espaço público) propõe-se sensibilizar a todos pela apropriação de conhecimento, com vistas a mudar o hábito de geração de resíduos secos, úmidos e de construção, reduzindo o descarte e disposição final de resíduos

3. Dowboe, 2017, p. 182.

como também convertendo-os e matéria-prima – tanto para reciclagem e reutilização de resíduos – em programas de geração de trabalho e renda.

O espaço proposto contribui na gestão do Parque Guaraciaba e da Central de Tratamento de Resíduo de Santo André (CTR), que ficam situados na borda Sudeste no município de Santo André, território constituído por: altos índices de vulnerabilidade social; ausência de espaços públicos; distância elevada da integração modal de massa (trem e metrô); de ausência de espaços de esporte, lazer, cultura e educação – todos que inferem negativamente na mobilidade social dos moradores que habitam este território frágil e vulnerável.

Conclusão

A experiência com o trabalho de Extensão Universitária realizada com técnicos e alunos de graduação e pós graduação (de diferentes cursos) demonstrou um campo a ser explorado, no apoio à elaboração de programas, planos e projetos públicos, por um lado e, uma ferramenta de aprendizagem importante, no que diz respeito a trabalhar com uma equipe heterogênea nos períodos letivos de forma transdisciplinar.

A estratégia utilizada pelo colegiado, de fazer reuniões com representantes do DRS/SEMASA, para terem em mãos demandas reais, ao mesmo tempo em que pesquisam levantamentos dos mais diversos, lhes propiciam o entendimento da necessidade em se realizar inventários sociais e naturais dos sítio onde se pretende construir, o que muitas vezes não ocorre.

Do ponto de vista do poder público, é notório que os projetos de Extensão Universitária, assim como projetos temáticos mais amplos, têm sido um apoio importante que propicia inventários que demandam longos tempos de pesquisa e levantamentos, onde se vislumbra um horizonte temporal maior que os mandatos de chefes do executivo local, mesmo que sejam feitos com poucos recursos.

Exemplos são muitos, mas podemos citar: o Projeto de Revitalização do Rio Capibaribe⁴ que corta a Região Metropolitana de Recife (PE) onde a parceria com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco (FAU/UFPE) tem viabilizado o projeto e implantação gradativa de parques da revitalização de toda a orla; a elaboração do Planos Municipais de Saneamento Básico para todos os municípios do Estado de Mato Grosso, não seria possível sem o apoio da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)⁵; e, por fim o projeto temático de grande envergadura, apoiado pela, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São

4. Vide informações no site: <http://parquecapibaribe.org/cidade-parque/>

5. Vide informações no site: http://www.mt.gov.br/rss/-/asset_publisher/Hf4xlehM0lwr/content/9503197-mt-e-unico-estado-do-pais-a-ter-100-dos-municipios-com-plano-de-saneamento/367292/pop_up?_101_INSTANCE_Hf4xlehM0lwr_viewMode=print&_101_INSTANCE_Hf4xlehM0lwr_languageId=pt_BR

Paulo (FAPESP) “Governança Ambiental na Macrometrópole Paulista, frente a variabilidade climática” integrada por várias Instituições da Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal do ABC (UFABC) o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU)⁶ ^[4] estudam as diversas dimensões do impacto ambiental da nova configuração espacial no Estado de São Paulo onde vivem 75% da população, de onde se geram mais de 80% do Produto Interno Bruto (PIB) e, noutro sentido, maior parte dos assentamentos precários do Estado.

Através de um processo de construção coletiva de projeto, bem como de uso e manutenção do equipamento proposto (O Centro de Referência em Gestão de Resíduos – CRGRs) verificamos ser possível ampliar o acesso a outras formas de apropriação dos espaços públicos, dos recursos naturais, dos bens patrimoniais e das funções públicas de interesse comum, bem como abrir um canal de discussão e de gestão ambiental participativa na cidade – fundamental para darmos um outro direcionamento à nossa modernidade limitada, de forma que TODOS possam usufruir do que foi estipulado na Constituição Cidadã de 1988.

Referências

- BATISTA Jr, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. Disponível em: <<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>>. Acesso em 20 de Abril de 2019.
- BESEN, G. R. *et al.* Coleta seletiva na Região Metropolitana de São Paulo: impactos da Política Nacional de Resíduos Sólidos. In: *Ambient. soc.*, São Paulo, v. 17, nº 3, p. 259-278, Sept. 2014.
- BOLÍVIA. Constitución Política del Estado (CPE) (7-Febrero-2009). Disponível em: <https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_Bolivia.pdf>. Acesso em 02 de dezembro de 2018.
- BRANDÃO, Igor R. * y GUTIÉRREZ, Ricardo A. La emergencia de nuevos regímenes de políticas de residuos sólidos en América Latina. In: ALVES, Adriana Silva *et al.* *Recicloscopio V*, 1ª ed. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2018.

6. Vide informações no site: <https://bv.fapesp.br/pt/auxilios/97000/governanca-ambiental-da-macrometropole-paulista-face-a-variabilidade-climatica/>

- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC (CIGABC). Plano Regional de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos do Grande ABC / Consórcio Intermunicipal Grande ABC. – Santo André : CIGABC, 2016.
- COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – CETESB. Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Urbanos, 2017. Série Relatórios, São Paulo, 2018.
- COMARU, F. *et al.* Plano de Ocupação para Áreas com Sobreposição de Interesse Ambiental e Social no Município de Santo André – SP. In: *Fórum de difusão científica para inovações de pesquisa e extensão Tiete Vivo*. Eixo APPs, 2008. Acesso em: <http://tietevivo.files.wordpress.com/2008/06/francisco-comaru1.pdf>
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC & UNIVERSIDADE FEDERAL DO GRANDE ABC (CIGABC & UFABC). Diagnóstico Regional do Grande ABC, Relatório Final – Santo André, 2016a.
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC & FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO (CIGABC & FESPSP). Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Grande ABC / Consórcio Intermunicipal Grande ABC, – Santo André-SP:, 2016. 201 p.
- DRAMSTAD, W. E., OLSON, J. D., FORMAN, R. T. T. Landscape Ecology Principles in *Landscape Architecture and Land-User Planning*. Island Press, Washington, 1996.
- DENALDI, R.; MORETTI, R.; PAIVA, C.; NOGUEIRA, F. PETRAROLLI, J. Urbanização de favelas na Região do ABC. Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, nº 35, pp. 101-118, abril 2016. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3505>>. Acesso em 12 de Abril de 2018.
- DOWBOR, L. *A era do capital improdutivo: Por que oito famílias têm mais riqueza do que a metade da população do mundo? / Ladislau Dowbor*. São Paulo: Autonomia Literária, 320 p, 2017.
- DUSSEL, E. *Cinco tesis sobre el populismo in El eterno retorno del populismo en América Latina y el Caribe*. 1ª ed. , Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2012.
- ELMQVIST, T., BAI, X., FRANTZESKAKI, N., GRIFFITH, C., MADDOX, D., MCPHEARSON, T., ... WATKINS, M. (Eds.). Urban Planet. Cambridge University Press, 2018.). Disponível em: < <https://doi.org/10.1017/9781316647554>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2019.
- FAHIMI, Wael; SUTTON, Keith. Contested Garbage: Sustainable Solid Waste Management and the Zabaleen's Right to the City, Sustainability 2010, 2, 1765-1783; doi:10.3390/su2061765.

- FRANK, Andre Gunder. Dependencia economica, estructura de clases y politica del subdesarrollo en Latinoamerica. In: *Revista Mexicana de Sociología*, v. 32, nº 2, Memorias del IX Congreso Latinoamericano de Sociología, 3 (Mar. Apr., 1970), pp. 229-282: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/3539038>>. Acesso em 25 outubro de 2018.
- FRISCHENBRUDER, M. T. M., & PELLEGRINO, P. Using greenways to reclaim nature in Brazilian cities. *Landscape and Urban Planning*, 76(1-4), 67-78, 2006. <http://dx.doi.org/10.1016/j.landurbplan.2004.09.043>
- GRAMSCI, Antonio. *Cuadernos de la cárcel 2: edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana*. Tomo 2. 2ª ed. México: coedición Ediciones Era/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1999.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *O problema nacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Saga, 1960.
- _____. *A crise do poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.
- GUTBERLET, J. Ways Out of the Waste Dilemma: Transforming Communities in the Global South. In: *A Future without Waste? Zero Waste in Theory and Practice*, edited by Christof Mauch, *RCC Perspectives: Transformations in Environment and Society*, nº 3, 55-68, 2016.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change* (eds Edenhofer, O. et al.) (Cambridge Univ. Press, 2015).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (INDEC). Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010 : censo del Bicentenario: resultados definitivos, Serie B, nº 2, 1ª ed., Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC, 2012.
- JACOBI, Pedro Roberto; BESEN, Gina Rizpah. *Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: desafios da sustentabilidade*. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, nº 71, Apr. 2011.
- JORDÁN, R. (n.d.). Desarrollo urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe Dinámicas y desafíos para el cambio estructural urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe Dinámicas y desafíos.
- KINUPP, V.F. 2007. Plantas Alimentícias Não-Convencionais da Região Metropolitana de Porto Alegre. 2007. 562 p. *Tese de Doutorado em Fitotecnia* – Universidade

Os impactos socioambientais nas cidades da América Latina:
o caso do centro de referência em gestão de resíduos de Santo André, SP

- Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, RS. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/12870>> . Acesso em 10 maio de 2019.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O. *et al. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.
- MARINI, Ruy Mauro. *América Latina, dependencia y globalización/ Ruy Mauro Marini; antología y presentación*, Carlos Eduardo Martins. México, D. F.: Siglo XXI Editores; Buenos Aires: CLACSO, 2015.
- _____. Dialética da dependência. In: SADER, Emir. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. La lucha por la democracia en América Latina, en Cuadernos Políticos, nº 44, Ediciones Era, México, julio-diciembre de 1985, pp. 3-11. Disponível em:<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/marini/marini.pdf>>. Acesso em 26 de novembro de 2018.
- MASCARO, Alysson. *Estado e forma política*. 1ªed. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MOMM-SCHULT, S.I.; FREITAS, S.R.; PASSARELLI, S.H. Uso urbano e serviços ecossistêmicos em áreas protegidas: o caso do Parque Guaraciaba em Santo André (SP). In: APP Urbana 2014. *III Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Proteção Permanente em Meio Urbano e Restrições do Solo*, UFPA-Belém, 10 a 13 de maio e 2014.
- MOMM, S.; TRAVASSOS, L. Caminhos da sustentabilidade urbana: conceitos, técnicas e abordagens na interface entre recursos hídricos e planejamento territorial. In: Ivo Ladwig; Hugo Schwalm.(Org.). *Planejamento e gestão territorial: hidrografia e sustentabilidade*. 1ed.Florianópolis: Insular, 2016, v., p. 91-110. Disponível em:<http://docs.wixstatic.com/ugd/c54848_13b61481f8ff4e38b10a936a4b926ee6.pdf> . Acesso em 10 agosto de 2018.
- NJERU, J. The urban political ecology of plastic bag waste problem in Nairobi, Kenya. *Geoforum*,2006, 37(6), 1046–1058. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2006.03.003>
- OXFAM BRASIL. O país estagnado. Um retrato das desigualdades brasileiras. 2018. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio_desigualdade_2018_pais_estagnado_digital.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2019.
- PASSINI, Felipe dos Santos. A Agricultura Sintrópica de Ernst Götsch: história, fundamentos e seu nicho no universo da Agricultura Sustentável. Rio de Janeiro, 2017. 104p. Dissertação de mestrado - Universidade Federal do Rio de Janeiro

- (UFRJ), Macaé, RJ. Disponível em: <http://ppgciac.macaee.ufrj.br/images/Disserta%C3%A7%C3%B5es/FELIPE_DOS_SANTOS_PASINI_ok.pdf>. Acesso em 10 agosto de 2018.
- PIREZ, Pedro. La urbanización y la política de los servicios urbanos en América Latina. *Andamios* [online]. 2013, v.10, n° 22 [citado 2018-07-01], pp. 45-67.
- PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ. PSA- Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. GEOCIA Geologia e Engenharia Ambiental. Relatório Técnico. INVESTIGAÇÃO AMBIENTAL CONFIRMATÓRIA. Projeto: Comunidade Espírito Santo II. Santo André, junho de 2012.
- RAFAEL, L. F. A. Resíduo Sólidos e Evolução Urbana em Santo André-SP. *Dissertação* (mestrado). Escola Politécnica de São Paulo/USP, 2006.
- RAMOS, Gian Carlo Delgado; CHÁVEZ, Cristina Campos; JUÁREZ, Patricia Rentería. *Cambio Climático y el Metabolismo Urbano de las Megaurbes Latinoamericanas*. Hábitat Sustentable. V. 2, n° 1, 2-25, 2012.
- SANCHES, Patricia. Potencialidades de paisagens degradadas e residuais: o caso de São Bernardo do Campo. In: PELLEGRINO, Paulo Renato; MOURA, Newton, Becker. *Estratégias para a Infraestrutura Verde*. Barueri: Manole, 2017.
- SANTO ANDRÉ. Lei municipal nº 7733 de 14 de outubro de 1998. Dispõe sobre Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental e dá outras providências.
- _____. Lei municipal nº 8696 de 17 de dezembro de 2004. Institui o novo Plano Diretor do município de Santo André
- SÃO PAULO, Lei nº 13.579, de 13 de julho de 2009, Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B.
- SERVIÇO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE SANTO ANDRÉ (SEMASA). Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD – Parque do Guaraciaba. Volumes I e II, revisão 1. Julho de 2004.
- SERVIÇO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE SANTO ANDRÉ (SEMASA) & FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLITICA DO ESTADO DE SÃO PAULO (FESPSP). Estudo de Impacto Ambiental da ampliação da Central de Tratamento de Resíduos/ Aterro Sanitário de Santo André, 2008.
- SERVIÇO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE SANTO ANDRÉ (SEMASA). Plano de Manejo do Parque Natural Municipal do Pedroso. Santo André/ SP, Dezembro de 2016.

Os impactos socioambientais nas cidades da América Latina:
o caso do centro de referência em gestão de resíduos de Santo André, SP

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS) .

Programa de modernização do setor de saneamento: diagnóstico da gestão e manejo de resíduos sólidos urbanos – 2017. Brasília: MCidades, SNSA, 2018.

SODRÉ, Nelson Werneck. *As razões da independência*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969.

_____. *O que se deve ler para conhecer o Brasil*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Editora, 1988.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato/Jessé Souza*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

UNITED NATIONS. The World 's Cities in 2018. Economics & Social Affairs, 34, 2018.

ZANETI, Izabel Cristina; SÁ, Laís Mourão. *A Educação Ambiental como Instrumento de Mudança na Concepção de Gestão dos Resíduos Sólidos Domiciliares e na Preservação do Meio Ambiente*, UFSCAR, 2002.

Política e gestão ambiental para a preservação das margens dos rios urbanos na América Latina: experiências do Brasil e da Colômbia

Renata Cristina Ferreira*
Fabricio Gallo**

Introdução

Na história da formação das cidades, não somente no Brasil, mas em todo o mundo é comum nos depararmos com a existência de um rio em seu entorno, questão primordial para o início de um sítio urbano por possuir inúmeras funções, tais como: fornecimento de água para a população, área para contemplação e lazer, mas também um local mais “adequado” para despejo de seus efluentes (Benevolo, 1993; Mumford, 1998; Pelletier e Delfante, 2000; entre outros). Dessa forma, os rios e suas margens se transformaram, em pouco tempo e em algumas cidades, em um local degradado, pouco valorizado e de pouca serventia.

No Brasil, segundo o Plano Nacional de Recursos Hídricos, existem mais de 14 mil cursos d’água inseridos em 12 regiões Hidrográficas, sendo que cada uma delas apresenta características distintas tanto de formação, quanto de histórico de preservação e ocupação de suas margens. Mesmo com toda essa diversidade, foi verificado que a forma estabelecida para conter o uso dos espaços ambientalmente sensíveis à beira de rios, no Brasil, consiste na demarcação de uma faixa fixa a depender do tamanho de seu curso d’água. E que mesmo com essa regra, aprovada inicialmente em 1965, ela não garantiu que essas áreas sejam preservadas da forma como foi proposto.

Este texto tem a pretensão inicial de compreender o processo da apropriação social das áreas ambientalmente sensíveis ao longo dos rios, seja ele natural ou adaptado. Milton Santos (2005) em sua obra “*Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método*”, publicado originalmente em 1977, demonstra que o espaço tem grande importância na análise das sociedades e em suas relações e modos de

* Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Geografia. UNESP – Câmpus de Rio Claro (SP). E-mail: rereambiental@gmail.com

** Docente do Programa de Pós-graduação em Geografia. UNESP – Câmpus de Rio Claro (SP). E-mail: fabricio.gallo@unesp.br

produção. No texto ele cita que não existe sociedade fora do espaço, ou seja, sociedade a-espacial, então para que a categoria Formação Econômica e Social se estabeleça o espaço tem de ser considerado para que seja feita uma abordagem geográfica dele. O autor adverte que por longo tempo, as realidades e as noções dos conceitos de sociedade e de espaço foram dissociadas, e que para se buscar a compreensão dos processos de formações econômicas (fruto das relações sociais) e formações espaciais de um território nacional há que se considerá-las inseparáveis do ponto de vista teórico, ou seja, sugeriu então que a categoria que deve ser considerada é a categoria de “formação socioespacial”. A formação econômica e social se efetiva, se concretiza no espaço, mas como essa noção está relacionada ao modo de produção, a concretização deste se dá somente a partir de sua adaptação às normas de um Estado-Nação. Desta forma a categoria Formação Socioespacial pode ser definida como a escala do Estado-Nação, isto é, do território nacional. Esses atributos ressaltam a importância das especificidades de cada território nacional.

É nessa forma de transformar o espaço, pelo ser humano, ao longo dos anos que tentaremos discutir brevemente nesse artigo, mais especificamente na forma como ele delineou as diretrizes para conter a ocupação de áreas que necessitariam ser preservadas, as margens dos rios, no processo de formação das cidades brasileiras. Como Santos (2005, p.10) afirma a categoria de formação econômica e social “deveria permitir aceitar o erro da interpretação dualista das relações Homem-Natureza. Natureza e Espaço são sinônimos, desde que se considere a Natureza como uma natureza transformada, uma Segunda Natureza, como Marx a chamou.”

Verificamos, ao longo dos anos, como o espaço geográfico vem sendo transformado, por diferentes atores, através do processo de *valorização espacial* (Moraes e Costa, 1984) por meio de sua especulação e do uso do território como mercadoria.

Dessa forma, a importância de se compreender o *território usado* (conforme tratado por Santos, 1994, 2002; Silveira, 2009) como uma categoria de análise e relacioná-lo ao caso das Áreas de Preservação Permanente Urbanas é justamente para compreender a complexidade existente em suas funções e seus interesses, ou seja, compreender que configuração material (materialidades) não está desconectada dos distintos interesses presentes nas cidades, já que, atualmente encontramos nessas áreas, além da preservação, um conteúdo social que precisa ser entendido e assimilado nas propostas de políticas públicas, como: moradias, indústrias, campos de várzeas, avenidas impermeabilizadas. Esse território usado, entendido como uma totalidade, em que vive uma sociedade que não é estática, com toda a complexidade do dinamismo social, precisa estar presente na produção de novas diretrizes urbana-ambientais do país, pois nas atuais não foram contempladas.

O que se preserva, de fato, nas margens dos rios urbanos brasileiros?

Do ponto de vista da análise da legislação ambiental sobre rios urbanos, primeiramente, é importante discutir a importância das áreas de preservação permanente – APP e os efeitos negativos de sua ocupação para o meio ambiente e para a qualidade de vida dos cidadãos. A definição de Área de Preservação Permanente foi estabelecida na Lei Federal nº 4.771/65, conhecida como Código Florestal, e ratificada pela Lei nº 12.651/12 como:

Área protegida, coberta ou não por vegetação, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (Brasil, 2012, art. 3º, inciso II).

De acordo com a lei (Art. 4º, inciso I), as faixas de APP marginais aos córregos são delimitadas de acordo com o leito regular e variam conforme a sua dimensão, com largura mínima de 30 (trinta) metros para cursos d'água menores que 10 (dez) metros de largura, alcançando a faixa de 500 (quinhentos) metros para cursos d'água maiores de 600 (seiscentos) metros. A legislação de 1965 estabelecia uma área de preservação permanente inicial de 5 (cinco) metros. Entretanto, inicialmente, verificamos que se estabeleceu uma faixa fixa de metragem podendo ser conflituosa com as diferentes dinâmicas geográficas existentes em um país de grandes extensões territoriais, como se fosse um “carimbo” determinando uma metragem padrão. Além, dos problemas quanto a carência ou até ausência de fiscalização dos órgãos competentes para a aplicação de tal instrumento, houve diferentes entendimentos por parte dos gestores públicos, acarretando em falta do cumprimento desse instrumento legal, no meio urbano, o que acabou prejudicando a sua aplicação e resultando nos problemas decorrentes da sua ocupação desordenada nas cidades.

Outro aspecto a ser considerado é a questão das diferentes dinâmicas geográficas existentes no país, conforme Ab'Saber, em 2010, ressaltou no momento de revisão do Código Florestal que atualmente encontra-se em vigor. Nesse texto ele apresenta outro olhar que precisa ser dado no momento da elaboração de qualquer instrumento ambiental brasileiro, principalmente no caso do Código Florestal:

Em face do gigantismo do território e da situação real em que se encontram os seus macro-biomas – Amazônia Brasileira, Brasil Tropical Atlântico, Cerrados do Brasil Central, Planalto das Araucárias, e Pradarias Mistas do Brasil Subtropical – e de seus numerosos mini-biomas, faixas de transição e relictos de ecossistemas,(...) Por muitas razões, se houvesse um movimento para aprimorar o atual Código Florestal, teria que envolver o sentido mais amplo de um Código de Biodiversidades, levando em conta o complexo mosaico vegetacional de nosso território. (2010, p.332).

Destacamos que em nenhum momento Ab'Saber trata especificamente de área urbana, porém através de sua colocação verificamos que outros olhares precisam ser

dados para o entendimento e respeito dos rios brasileiros, principalmente do conhecimento da população que vive nessas áreas, como ele mesmo coloca em outro trecho do texto:

Trata-se de desconhecimento entristecedor sobre a ordem de grandeza das redes hidrográficas do território intertropical brasileiro. Na linguagem amazônica tradicional, o próprio povo já reconheceu fatos referentes à tipologia dos rios regionais. Para eles, ali existem, em ordem crescente: igarapés, riozinhos, rios e parás. Uma última divisão lógica e pragmática, que é aceita por todos os que conhecem a realidade da rede fluvial amazônica. (2010, p.332).

Do ponto de vista dos rios urbanos no atual Código Florestal é importante destacar que não foi dado ênfase, com a edição da Lei 12.651/2012, a um olhar mais detalhado e diferenciado às Áreas de Preservação Permanentes em meio urbano, permanecendo de forma igualitária para qualquer rio do território nacional, independentemente de seu processo de ocupação. Tinha-se, à época, a expectativa de um maior aprofundamento dessa questão em virtude de alguns dispositivos legais aprovados anteriormente a essa Lei. A mesma foi aprovada com pouca discussão pública sobre áreas urbanas, tendo sido priorizados os temas que favoreciam uma bancada ruralista e donos de terras na Amazônia. Entendemos que o assunto APP Urbanas, no Brasil, inspira uma reflexão mais ampla do ponto de vista legal, que possa ser apoiada tanto por instrumentos de gestão ambiental quanto urbanística.

As alterações aprovadas e em vigor no atual Código Florestal não foram suficientes para a superação dos conflitos existentes em áreas urbanas quanto a sua aplicação, pois ele não garante nem a preservação de espaços ainda naturais e nem a resolução de situações tida como consolidadas. Podemos citar, por exemplo, a continuidade na exigência de área de preservação permanente, de 30 metros, em diversos casos, como: ao longo de vias pavimentadas marginais à um rio, em lotes isolados cujo o entorno já se encontra todo ocupado e em casos em que o rio se encontra alterado por retificações e/ou canalizações. Entendemos que para os 3 casos citados houve perda das funções ambientais previstas no art. 3º, inciso II, da Lei 12.651/12, não sendo possível o seu restabelecimento, na maioria dos casos.

O entendimento é que da forma como foi aprovado o Código Florestal dificulta no atendimento a meta de preservação em áreas urbanas, visto que nesses locais as APPs já se apresentam alteradas, principalmente em cidades metropolitanas adensadas e impermeabilizadas, não cumprindo a função prevista na lei. Como garantir a preservação de recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, além de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas em áreas que já estão totalmente impermeabilizadas? Ou mesmo, como garantir a preservação em áreas que já perderam ao longo dos anos a fauna e a flora local pela própria falta de aplicação desses instrumentos legais? O entendimento não é para que tal artigo seja revogado, mas que seja aplicado em locais

que ainda consigam garantir ganho ambiental. É nesse aspecto que a geografia pode contribuir através da leitura sobre o uso do território afetado de uma forma diferente e com olhar local, para garantir tais funções em áreas urbanas.

Conforme Limonad (2014, p. 9):

Cada lugar, enquanto parte integrante do espaço social, constitui a condensação de distintos processos e de práticas sociais, que ao mesmo tempo que lhe conferem um caráter específico o entrelaçam a história e ao desenvolvimento geograficamente desigual e combinado da produção social do espaço em diferentes escalas e tempos. Portanto, enquanto síntese de significados sociais diversos, cada lugar, em si, é singular. Dialeticamente, embora cada lugar seja singular, é um produto social, assim, os lugares não existem por si só, mas enquanto desdobramentos de outras estruturas sociais e de outros tempos históricos.

E, mesmo com a existência de decretos ou deliberações, em alguns estados brasileiros, que reconhecem os casos de ocupações em APPs que já tenham proporcionado a perda das funções ambientais, os mesmos não trouxeram ganho ambiental somente estão servindo para solucionar pendências quanto aos tramites para o licenciamento ambiental junto aos órgãos públicos para casos isolados, sem um olhar de todo o curso d'água.

As rondas hídricas na Colômbia

Mesmo advertidos pela perspectiva miltoniana de que cada formação socioespacial guarda especificidades únicas a cada território nacional, na perspectiva de localizar algo semelhante às Áreas de Preservação Permanente – APP, do Brasil, iniciamos uma análise dos instrumentos ambientais existentes em outros países da América Latina, com o objetivo de conhecer as diversidades e as semelhanças de suas gestões, visando conhecer novas estratégias e políticas públicas eficientes para, potencialmente, serem consideradas em programas de melhorias da qualidade urbana e ambiental das cidades brasileiras.

Com isso, identificamos na Colômbia, as “*rondas hídricas*”. A primeira vez que esse termo aparece institucionalizado, no país, foi no Código Nacional de Recursos Naturais Renováveis e de Proteção ao Meio Ambiente, de 1974, Decreto Lei 2811. O Artigo 83, alínea d, diz:

- Art 83. Exceto pelos direitos adquiridos pelos indivíduos, são bens inalienáveis e indispensáveis do Estado:
- a) O canal ou leito natural das correntes;
 - b) O leito de depósitos naturais de água.
 - c) As praias marítimas, fluviais e lacustres;
 - d) Uma faixa paralela à linha de marés máximas ou ao canal permanente de rios e lagos, até trinta metros de largura;
 - e) As áreas ocupadas pelas montanhas cobertas de neve e pelos canais glaciares;
 - f) Os estratos ou depósitos de águas subterrâneas

Na Colômbia, o caráter das rondas hídricas ao longo dos rios estabeleceu que, independentemente do tamanho ou seção do rio, a metragem de preservação ou não ocupação seria sempre de 30 metros de cada lado, sendo o que difere do estabelecido no Código Florestal Brasileiro que reconhece que o aumento do tamanho e do fluxo de um rio deve aumentar sua área de preservação permanente, conforme apresentado anteriormente. No artigo 206 da Lei 1450 de 2011 é novamente mencionado que o ciclo da água consiste em [...] “uma faixa paralela à linha de maré máxima ou ao canal permanente de rios e lagos, até trinta metros”.

Após inúmeros casos de desastres devido a chuvas intensas e à ocupações irregulares ao longo de rios, a partir de 2014 até 2017, o Ministério do Ambiente, Habitação e Desenvolvimento Territorial, da Colômbia, iniciou a definição de critérios técnicos para um melhor dimensionamento das rondas hídricas e, com apoio técnico de especialistas, publicou o *Guia Técnico para os critérios de delimitação de rondas hídricas na Colômbia*. Nesse guia, contendo 128 páginas, existe todo um regramento para o cálculo das rondas hídricas, em diferentes regiões do país, levando em consideração critérios geomorfológicos, hidrológicos e ecossistêmicos.

A título de exemplo, os técnicos do Ministério aplicaram o Guia Técnico como exercício em 3 sistemas fluviais e que obtiveram os seguintes resultados: no rio Hacha, em Florença, a ronda à esquerda deu 1.186 metros e à direita 962 metros; em Yahuaraca, região com interferência do rio Amazonas, a ronda a esquerda deu 648 metros de largura e a direita 2.350 metros; no rio Mulato, em Mocoa, uma ronda de 60,4 metros para a esquerda e 462 metros para a direita.

As informações apresentadas sobre o a evolução da legislação a cerca das rondas hídricas da Colômbia demonstra que houve um ganho técnico na discussão sobre o tema, garantindo uma valorização das áreas ao longo dos cursos d’água, principalmente levando em consideração particularidades que possam existir nessas áreas. Porém, ainda assim, permaneceu um questionamento sobre a aplicação real desse novo instrumento. Como seria a gestão dessas áreas, posteriormente caracterizadas e delimitadas, visto que na sua maioria elas se apresentam ocupadas por residências, indústrias e infraestruturas implantadas.

Algo que aparece na legislação colombiana e que não ocorre no Brasil é quanto às áreas de faixas ao longo dos rios serem consideradas bens inalienáveis e indispensáveis do Estado, quando essas não possuírem direito adquirido pelos indivíduos. Nos levantamentos realizados não ficou claro como seria essa aplicação para os casos em que as rondas hídricas se apresentarem com grandes extensões e como seria a gestão do Estado sobre essas áreas, se ocorreria algo semelhante à desapropriação, o que pode ser inviável para o Estado no caso de rondas com grandes dimensões, conforme apresentado acima.

Uma busca de aproximações teóricas: o *território usado*, o *lugar* e as APPs Urbanas no Brasil

Para uma melhor compreensão dos complexos processos que envolvem as áreas de preservação permanente urbanas no Brasil (e, também, nas demais formações socioespaciais), buscamos iniciar uma reflexão desta temática, numa perspectiva geográfica, a partir de dois conceitos: território usado e lugar conforme propostos por Milton Santos. O *território usado* (na ótica de Santos, 1994, 2002; Santos *et al.*, 2000; Silveira, 2009, 2011; Ribeiro, 2003) se apresenta como instrumento analítico relevante pois, “o território usado, visto como uma totalidade, é um campo privilegiado para a análise na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso” (Santos *et al.*, 2000, p. 12). Tal noção é uma ferramenta significativa na tarefa de se analisar sistematicamente a constituição do território na medida em que incorpora todos os atores, constituindo-se, portanto, numa totalidade cindida em duas matrizes: de um lado as materialidades (ou configuração territorial) e, por outro lado, as imaterialidades, constituídas pelas ações políticas, tanto as pretéritas quanto as contemporâneas.

A partir desta conceituação de Santos, Silveira (2009, p. 129) aponta que o “território usado abriga as ações passadas, já cristalizadas nos objetos e normas, e as ações presentes, as que se realizam diante de nossos olhos”. Entendemos que essa noção de território usado é uma ferramenta significativa na tarefa de se analisar sistematicamente a constituição do território na medida em que incorpora todos os agentes (sejam os públicos e os privados), constituindo-se, portanto, numa totalidade cindida em duas matrizes: de um lado as materialidades (ou configuração territorial) e, por outro lado, as imaterialidades, constituídas pelas ações sociais. Ainda de acordo com Silveira (2011) este se trata de um processo solidário e contraditório entre existências técnicas e normativas, advindas do passado remoto ou recente, e possibilidades do nosso período. Por conta disso a autora aponta que um gerúndio se faz necessário, ou seja, que interpretemos o território *sendo usado* já que, “nesse sistema de ações, o futuro se instala e o território torna-se, ainda mais, um híbrido” (Silveira, 2009, p. 131).

De fato, o conceito de território usado precisa ser considerado na estrutura das novas políticas públicas, conforme Cataia (2013) coloca, que, diferentemente das ações estratégicas – forma dominante do exercício do poder hegemônico –, valoriza a vida de relações, valoriza o espaço de todos, de todas as práticas, de todos os usos da vida coletiva que é dirigida à defesa de valores culturais.

Podemos dizer que para Milton Santos (2002) o território usado se constitui em uma categoria essencial para a elaboração sobre o futuro já que o uso do território se dá pela dinâmica dos lugares, ou seja, é nos lugares que ações socio-político-econômicas e seus distintos interesses ocorrem. Nesta obra o lugar é proposto por

ele como sendo o espaço do acontecer solidário, e este como homólogo, complementar e hierárquico. Ou seja, na escala local (geométrica) o *lugar* (escala geográfica dos fenômenos) seria uma constante dialética entre fatores internos e externos, fruto de distintas ordens e ações dos distintos agentes. O autor afirma também que, numa interpretação dialética, o lugar poderia ser visto como uma “condição e suporte das relações globais” (Santos, 2005, p.156), pois representa um recurso à mais-valia global dos agentes corporativos hegemônicos e também pode ser concebido como expressão de uma individualidade. O lugar seria o espaço da coincidência de uma ordem global e de uma ordem local e se constitui também uma razão global e uma razão local, que em “cada lugar se superpõem e, num processo dialético, tanto se associam quanto se contrariam” (Santos, 2005, p. 166)

Em nossa leitura, uma possibilidade de aproximação destes conceitos com nosso recorte empírico se daria porque interpretamos que as propostas de preservação e controle das áreas ao longo dos rios urbanos, institucionalizadas pelo Estado brasileiro na esfera da União, acabaram não levando em consideração a dinâmica dos diferentes lugares que existem no Brasil nos entes subnacionais (municípios) e acabou, com isso, não garantindo a sua preservação. Numa leitura mais apurada sobre o tema, verificamos um descompasso entre a forma como os diferentes interesses humanos (sobretudo políticos e econômicos) têm se manifestado no lugar, ou seja, notamos um descompasso entre a organização da legislação federal que não se coaduna com os inúmeros interesses locais. Por isso, destacamos a importância dos Planos Diretores e propostas de Zoneamentos Ambientais municipais que podem trazer um olhar mais detalhado para as APPs assegurando a preservação de áreas que ainda possuem funções ambientais garantidas.

Entendemos que o uso do território das APPs Urbanas manifesta-se de diferentes formas sobre toda a sociedade e essa função precisa ser considerada no momento de sua análise. Para Santos (2002), as ações não se geografizam indiferentemente. Em cada momento há uma relação entre o valor das ações e o valor do lugar em que elas se realizam; se não fosse por isso, todos os lugares teriam o mesmo valor de uso e o mesmo valor de troca, ou seja, os valores não seriam afetados pela história sendo feita. As ações não têm o mesmo resultado segundo a fração do espaço onde se instalam. Também é nesse sentido que Santos (1999) destaca que o saber local, que é nutrido pelo cotidiano, é a ponte para a produção de uma política – é resultado de sábios locais.

Considerações finais

Neste contexto, percebe-se que a formulação de legislações para conter a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis tem sido uma constante, porém a concentração das ocupações das margens dos rios por habitações e sistemas viários, junto à eliminação das matas ciliares, são alguns fatores que favoreceram a formação do quadro atual, de não reconhecimento do rio como um bem natural a ser preservado. No entanto, embora o Brasil apresente leis e órgãos governamentais específicos, é possível perceber nas cidades brasileiras que as políticas públicas não priorizam ações voltadas às áreas de preservação permanentes urbanas.

Numa aproximação com outra realidade latino-americana, no intuito de buscar alguns subsídios para uma simples comparação (mas, resguardadas as especificidades de cada formação socioespacial), a partir da legislação ambiental colombiana pode-se verificar que nos dois países existem semelhanças e diferenças e ambos lidam com os rios de forma parecida, além de enfrentarem problemas advindos da ausência da aplicação dos instrumentos legais existentes, mesmo que esses sejam ineficientes, como foi detectado no caso da Colômbia.

Outro ponto importante de destaque do ponto vista legal e da evolução da legislação sobre o tema é a desconsideração de questões locais, tanto do ponto de vista físico e ambiental, quanto do ponto de vista da estrutura federativa. Não nos propomos aqui a formular uma proposta de solução para o pleno funcionamento da gestão ambiental local das APPs Urbanas, tampouco reformular a estrutura federativa do país, nossa sugestão é a de que podemos pensar, a partir dos autores acima mencionados, em uma relação entre a institucionalização de instrumentos pelo Estado para o uso adequado de áreas ambientalmente sensíveis, em áreas urbanas, garantindo um olhar sobre o uso do território e o papel do Estado.

Referências

- AB'SABER, A. N. *Do código florestal para o código da biodiversidade*. Biota Neotropica, v. 10, nº 4, pp. 331-335. Instituto Virtual da Biodiversidade. Campinas, Brasil, 2010.
- BENEVOLO, L. *História da Cidade*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1993.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 12.651*, de 25 de maio de 2012.
- CATAIA, M. Território usado e federação: articulações possíveis. In: *Educ. Soc.* [online]. v. 34, nº 125, pp.1135-1151, 2013.

- COLÔMBIA. Decreto 2811 del 18 de diciembre de 1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Disponível em: http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Decreto_2811_de_1974.pdf acesso em 31 de maio de 2019.
- COLÔMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia. Bogotá, 2018. Disponível em: http://www.andi.com.co/Uploads/GuiaRondasHid_criteriosdeacotamiento.pdf acesso em 31 de maio de 2019.
- COLÔMBIA. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia. Bogotá, 2017. Disponível em: http://www.andi.com.co/Uploads/Guia_AcotamientoRondas_Hidricas_CP.pdf acesso em 31 de maio de 2019.
- TOLIMA. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLI-MA. CORTOLIMA. ¿Qué es una ronda hídrica? 2017. Disponível em: <http://www.cortolima.gov.co/boletines-prensa/qu-ronda-h-drica> acesso em 31 de maio de 2019.
- LIMONAD, E. Estado, espaço e escala no Brasil: subsídios para a reflexão. In: *Scripta Nova*, v. XVII, nº 493 (41), 2014.
- MORAES, A. C. R.; COSTA, W. M. da. *Geografia crítica. A valorização do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1984.
- MUMFORD, L. *A cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- PELLETIER, J.; DELFANTE C. *Cidades e urbanismo no mundo*. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.
- RIBEIRO, A.C.T. Pequena reflexão sobre categorias da teoria crítica do espaço: território usado, território praticado. In: SOUZA, M. A. A. de (Org). *Território Brasileiro: usos e abusos*. Campinas: Edições Territorial, 2003.
- SANTOS, M. Da totalidade ao lugar. 7ª ed. São Paulo: EDUSP, 2005.
- _____. *A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: EDUSP, 2002.
- _____. O território e o saber local. Algumas categorias de análise. In: Cadernos IPPUR, Ano XIII, nº 2, Ago-Dez 1999.
- _____. O retorno do território. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- SANTOS, M. *et al. O papel ativo da geografia: um manifesto*. Florianópolis: Laboplan-USP, 2000

Renata Cristina Ferreira e Fabricio Gallo

SILVEIRA, M. L. O lugar defronte os oligopólios. In: DANTAS, A.; TAVARES, M. A. A. (Org.). *Lugar-Mundo: perversidades e solidariedades*. 1ª ed., Natal: EDUFRN, 2011.

_____. Ao território usado a palavra: pensando princípios de solidariedade socioespacial. In: VIANA, A.L.D'A.; IBAÑEZ, N.; ELIAS, P.E.M. (Org.). *Saúde, Desenvolvimento e Território*. 1ª ed., São Paulo: Hucitec, 2009.

Sentidos, desigualdades e identidade: a falta de mapeamento pelo *Google Street View* e seus reflexos na sociedade latino-americana

Clarissa Sanfelice Rahmeier*
Fernanda de Freitas Lima**

Apresentação

O presente artigo é um desdobramento da pesquisa de Iniciação Científica – conduzida por Fernanda de Freitas Lima sob a orientação de Clarissa Sanfelice Rahmeier – intitulada *Representação e vivência do espaço urbano: um estudo de caso sobre a construção identitária no Parque das Flores, São Paulo*. Na pesquisa, buscamos compreender se a falta do mapeamento virtual pelo *Google Street View* do Parque das Flores (bairro na Zona Leste da cidade de São Paulo) é capaz de afetar a identidade dos sujeitos que nele residem e de que modo essa falta impacta tanto os hábitos cotidianos de seus moradores quanto as representações que se constroem deles e do lugar onde vivem. Este artigo se apoiará nos levantamentos resultantes da pesquisa para propor uma reflexão seminal sobre a falta de mapeamento pelo *Google Street View* no contexto da América Latina.

Cibercultura e desterritorialização dos lugares: corpo, experiência e identidades num mundo globalizado

Desde o momento em que nascemos até nossa morte nossa identidade é construída a partir do nosso contato cotidiano com lugares, coisas e pessoas. A partir deste contato, as experiências sensoriais que vivenciamos constroem continuamente significados para estes mesmos lugares, coisas e pessoas, formando, assim, um mundo de caráter simbólico que é traduzido em nossa identidade. Assim, podemos entender nossa identidade como sendo histórica, construída a partir das experiências que vivenciamos ao longo do tempo.

As transformações constantes que impactam o mundo em que vivemos acabam por impactar também nossa identidade, nossas escolhas e nossa percepção sobre esse próprio mundo. Nesse cenário, a globalização torna-se crucial para o entendimento

* Doutora, ESPM-SP. E-mail: clarissarahmeier@gmail.com.

** Graduanda, ESPM-SP. E-mail: limafl.fe@gmail.com

dessas três esferas no mundo contemporâneo. Para Giddens (2002) não é certo pensar na globalização como um processo singular que afeta unicamente os grandes sistemas, como a economia global, mas sim, que a globalização afeta as díspares esferas da vida cotidiana: “a globalização não diz respeito apenas ao que está ‘lá fora’, afastado e muito distante do indivíduo. É também um fenômeno que se dá ‘aqui dentro’, influenciando aspectos íntimos e pessoais de nossas vidas.” (Giddens, 2002, p. 22). Nesse contexto, dentre os tantos aspectos resultantes do processo de globalização que têm impacto direto em nossa vida, a relação que temos com o mundo online tem se mostrado crucial na formação de nossa identidade, sentido de pertencimento e nas narrativas que produzimos sobre o mundo e sobre nós mesmos. Experimentar, através de nossos sentidos, os lugares, as coisas e as pessoas, tem concorrido com a experiência desses lugares, coisas e pessoas por meios digitais que não exigem nossa presença física. O espaço urbano, nesse cenário, passa a poder ser vivenciado através de plataformas digitais que nos permitem interagir cotidianamente com lugares, coisas e pessoas de modo a produzir significados diferentes dos gerados pelo convívio físico presencial com a cidade. É aí que o conceito de cibercidade emerge como essencial para a compreensão da vivência urbana hoje, bem como do senso de pertencimento e das narrativas produzidos a partir dessa vivência.

A cibercidade, conforme Lemos (2004), configura-se a partir do ciberespaço e das relações sociais online inseridas nele. A sociabilidade virtual possibilitada e promovida pelas conexões telemáticas dá chances à expansão da paisagem urbana para além de suas dimensões físicas e materiais ao mesmo tempo em que permite a ressignificação particular e coletiva de determinado lugar (Lemos, 2004). Para além do contato presencial permeado pelos cinco sentidos, a experiência da cidade e de seus lugares passa a ser informada, também, pelo meio virtual. O espaço urbano, assim, comporta hoje uma dimensão ciborgue onde coexistem calçadas, pessoas, internet, celulares, cheiros, sons, carros e pixels.

A cidade-ciborgue é a cidade da cibercultura, preenchida e complementada por novas redes telemáticas – e as tecnologias daí derivadas, internet fixa, wireless, celular, satélites etc. – que se somam às redes de transporte, de energia, de saneamento, de iluminação e de comunicação (Lemos, 2004, p. 130).

Se, por um lado, o acesso online à cidade pode democratizar o conhecimento e a acessibilidade urbana, a limitação da experiência dos lugares ao universo virtual pode também contribuir para a criação de narrativas que reforçam de estereótipos. Ao possibilitar a desterritorialização dos lugares, ou seja, a experiência não presencial dos mesmos, a cibercultura promove um ciberespaço desvinculado da experiência corporal no qual novas possibilidades de interação emergem. Entretanto, ainda que desvinculada da experiência carnal, a interação humana com esses ciberespaços desterritorializados segue sendo informada por referências territorializadas, ligadas à vivência do corpo

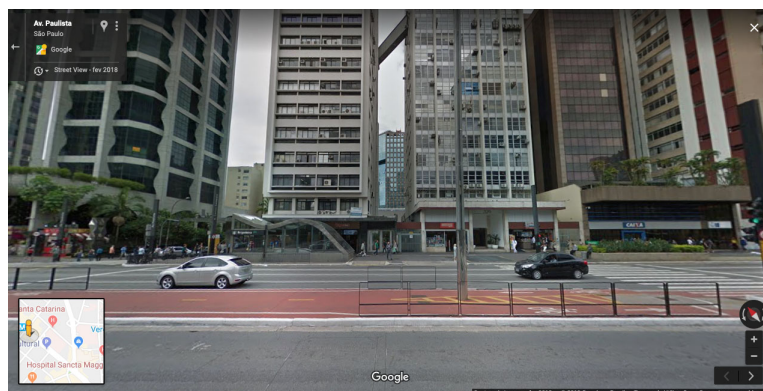
Sentidos, desigualdades e identidade: a falta de mapeamento pelo
Google Street View e seus reflexos na sociedade latino-americana

no lugar, instância à qual o ser humano se vincula de maneira fundamental (Tilley, 2014, p.50). Em outras palavras, o ciberespaço desterritorializado cria novas possibilidades de interação, mas nossa interação depende ainda de referências presenciais. Um exemplo desta relação entre experiência não presencial significada por referências presenciais pode ser verificado na utilização da plataforma digital *Google Street View*.

Google Street View

Distinto de outros dispositivos de mapeamento geográfico disponíveis no mercado, o *Street View*, recurso da empresa *Google*, se destaca por ser uma ferramenta de geolocalização que propõe revelar o mundo “no nível da rua”, isto é, a partir da perspectiva de uma pessoa comum [Figura 1]. Além de facilitar a circulação e locomoção no plano presencial, é por disponibilizar uma perspectiva tangível aos sentidos humanos (no caso, a vista de um lugar) que a ferramenta desperta tanto interesse nos indivíduos, fazendo com que os mesmos queiram se ver, encontrar suas casas ou outros lugares de interesse nas imagens veiculadas pela plataforma. O mesmo interesse não se aplica aos mapas construídos a partir de imagens panorâmicas, como os veiculados pelo *Google Maps*, os quais promovem uma experiência mais abstrata do lugar mapeado, distante da dimensão sensorial do mundo físico.

Figura 1 - Exemplo de mapeamento pelo *Street View*.



Fonte: Captura de tela no Google Street View. Acesso em: 5 mai. 2019.

O registro das imagens que compõem o *Google Street View* é feito por meio de uma câmera acoplada ao topo de uma bicicleta, carro, ou mesmo carregada por uma pessoa a pé. O conjunto das imagens capturadas são posteriormente agrupadas, através de computação gráfica, a fim de formar panoramas em 360 graus. A junção desses panoramas cria um percurso que simula o espaço fotografado e que pode ser percorrido dentro do mundo digital como se o usuário estivesse de fato caminhando pelas ruas.

A locomoção, por meio da plataforma, incita a imersão no mundo virtual em conexão com a realidade física do lugar.

Segundo Lia Scarton Carreira (2007), para que o usuário confie na plataforma e a utilize como mecanismo de orientação é necessário que a mesma estabeleça uma relação com o conceito de verdade atribuído à imagem fotográfica. Em outras palavras, a experiência não deve ser limitada apenas ao mundo virtual, mas assegurar correspondência ao real.

A fotografia, portanto, é peça fundamental para a diferenciação da plataforma em relação a outros mapas, já que o usuário “anda” ou “se locomove” pela representação do espaço físico e espera encontrar similaridades com seu equivalente na materialidade do espaço urbano. Portanto, para que a plataforma gere identificação e pertencimento é preciso que os moradores e os frequentadores do local se reconheçam nela. Ao ver a avenida do seu bairro, a fachada da casa onde mora ou a escola em que estudou, ele se percebe dentro do ambiente virtual, se encontra. E ao se encontrar, o usuário é capaz de se apropriar do conteúdo disponibilizado e aplicá-lo a outros contextos, o que permite a criação de narrativas próprias. A imagem pode, portanto, permitir que diferentes lugares sejam pensados a partir de um referencial por ela viabilizado. Isto posto, surge a reflexão: que narrativas são produzidas quando os indivíduos não se veem ou não se reconhecem no espaço digitalizado? Qual o sentido evocado quando não nos encontramos no *Google Street View* ou não reconhecemos nossa própria vivência no ambiente disponibilizado pela plataforma? Que impacto a não presença no ciberespaço tem sobre o senso de pertencimento de indivíduos que não veem suas casas, escolas, bairros e negócios mapeados pelo *Google*? Que narrativas são produzidas a partir da ausência e da não representação? Essas questões se tornam cruciais em um contexto onde o ciberespaço influencia nosso ir e vir na cidade, nosso planejamento cotidiano de locomoção, encontro e realizações. A cidade-ciborgue, ao conectar o sensorial, o intencional e a imaginação, possibilita a emergência de experiências a partir do que disponibiliza em termos presenciais (linhas de transporte, opções de serviços etc.) e virtuais (buscas, via Internet, de pontos de interesse, acesso a notícias, chamada de serviços via aplicativos, entre outros). Quanto mais limitadas essas experiências, mais limitada é nossa percepção da cidade e de seus lugares.

Formas de mapear a cidade e formas de representar a cidade: imagem e identidades.

Idealmente o ciberespaço surge como um espaço de troca e de uma circulação mais livre de informações. Esta base, em certa medida democrática, que sustenta o ciberespaço acaba, sabidamente, por afetar a sociedade também no plano não virtual e de forma nem sempre democrática. Ao mesmo tempo em que o ciberespaço disponibiliza um amplo conjunto de informações, estas certamente não dão conta de

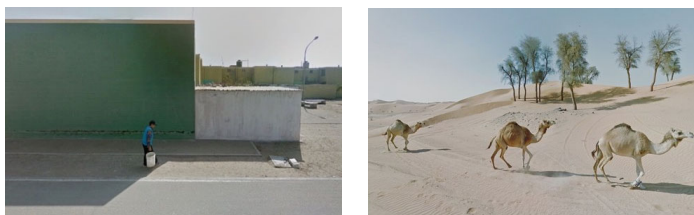
Sentidos, desigualdades e identidade: a falta de mapeamento pelo
Google Street View e seus reflexos na sociedade latino-americana

representar a totalidade do mundo presencial. Não buscamos, aqui, discutir, como fazem Miller e outros (2016), os benefícios disponibilizados pelas tecnologias digitais nem problematizar a falta de acesso à Internet, que talvez nos torne mais desiguais ao excluir aqueles que dela não podem usufruir, mas de identificar o impacto que a falta de representação nos meios digitais pode estar provocando nas relações sociais que caracterizam a vida na cidade e no senso de pertencimento de seus habitantes.

Sendo assim, identificar os impactos provocados pela falta de representação nos meios digitais predispõe entender como são formadas estas representações que, por vezes, existem de maneira contraditória. Entender a falta de uma narrativa é entender a presença de outra e vice-versa, isto porque, há uma lógica por trás da escolha da narrativa que será contada. Esta lógica pode parecer imprecisa devido às contradições contemporâneas, mas a escolha de uma narrativa não acontece de modo arbitrário, uma vez que, faz parte de um sistema simbólico de representações. Nos meios digitais, portanto, é possível promover tanto a homogeneização quanto a inclusão e o empoderamento das narrativas. E o *Google Street View*, através de sua plataforma, representa essas contradições pertencentes a um mundo globalizado quando mapeia ou não mapeia determinados espaços.

Jacqui Kenny, artista neozelandesa que sofre de agorafobia – medo de multidões e/ou espaços abertos –, conseguiu fazer uso do *Google Street View* de uma maneira libertadora. Sua condição limitou-a em vários aspectos, na vida pessoal e profissional, mas a artista, que não consegue viajar de avião, encontrou no *Street View* uma maneira de conhecer o mundo e representa-lo de sua maneira [Figura 2], através de sua conta no *Instagram* (@streetview.portraits). Jacqui Kenny é um exemplo da inclusão que o meio digital permite.

Figura 2 - Fotos do projeto *The Agoraphobic Traveller*.



Fonte: Página @streetview.portraits no *Instagram*.

A imagem abaixo [Figura 3] é uma captura de tela que mostra o alcance que o *Google Street View* tem pelo mundo, através dela é possível visualizar não só o mapeamento, mas também o não mapeamento e, então, pensar nas narrativas que a plataforma reproduz. Nela os espaços manchados em azul-esverdeado em territórios correspondem às áreas mapeadas pela plataforma.

Figura 3 - Mapeamento *Google Street View* ao redor do mundo.



Fonte: Captura de tela no *Google Street View*. Acesso em: 29 ago. 2018.

Pela imagem podemos perceber que a plataforma não representa todo o globo, o que nos permite relacionar a *ideia* de mundo globalizado à *realidade* do mundo globalizado. Neste sentido, a noção, mesmo que vaga, de que o *Google Street View* mapeia o mundo de maneira igual, poderia ser associada à ideia de que o mundo está de fato globalizado de maneira justa e igual, de que todos temos o direito à informação e de que a aldeia global está plenamente estruturada. Não à toa Milton Santos denomina essa noção de *globalização como fábula*, numa alusão a uma visão romântica e ilusória sobre os processos de conexão entre os diversos povos e pontos do globo.

Fala-se, por exemplo, em aldeia global para fazer crer que a difusão instantânea de notícias realmente informa as pessoas. A partir desse mito e do encurtamento das distâncias – para aqueles que realmente podem viajar – também se difunde a noção de tempo e espaço contraídos. É como se o mundo se houvesse tornado, para todos, ao alcance da mão. Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. (Santos, 2002, p. 18).

O *Google Street View* é um mapa elaborado por uma empresa privada (Alphabet Inc) e sabemos que os mapas tendem a dar proeminência aos interesses de quem os elabora. Podemos destacar, por exemplo, o fato de o recurso buscar mapear primeiro os locais mais conhecidos quando adentra um novo país ou região. Entendemos que é esperado que plataformas como o *Google Street View* mapeiem primeiro grandes centros urbanos e capitais, devido à facilidade de movimentação e reconhecimento destes espaços, mas não podemos negar que a prioridade de mapeamento é uma escolha que reflete interesses e vontades. Ao mesmo tempo, não podemos reduzir a

proposta da plataforma a meros interesses comerciais que apenas contribuem para a crença de uma globalização como fábula, afinal, as iniciativas do *Google Street View* mostram a busca por uma globalização como *possibilidade*.

Em agosto de 2016, ano das Olimpíadas no Rio de Janeiro, o *Google* lançou uma plataforma chamada *Além do Mapa* (Além do Mapa, 2016) que disponibiliza vídeos em 360 graus do Morro de São Carlos, no Rio de Janeiro. A experiência no site permite que o usuário entre em contato virtualmente com a comunidade da Zona Sul do Rio em cima de um mototáxi, que simula o percurso de um morador local. O próprio nome da plataforma já diz muito sobre ela: segundo seus idealizadores a proposta é apresentar o “outro lado” da cidade, aquilo que está, de fato, além do mapa; a parte que não faz parte. Interessante notar o poder de desmistificação territorial que a própria plataforma permite ao se dispor a mostrar um lado desconhecido da urbe.

Vale dizer que o “outro lado da cidade” é, para alguns, “o lado da cidade”, e vice-versa. A partir deste ponto de vista, é relevante discutir os sujeitos de que aqui estamos tratando. Assim propomos duas abordagens relacionadas a estes sujeitos: a primeira é entender que o indivíduo que reside em um local não mapeado pelo *Google Street View* talvez não sinta falta ou necessidade deste mapeamento, afinal este indivíduo constrói a experiência de seu local de moradia de maneira tangível e mais multifacetada do que a proposta pela plataforma, uma vez que convive, em seu dia a dia, com o que vai além da imagem que está ou poderia estar disponibilizada. A segunda é entender se a imagem de um determinado lugar que não está disponível no *Google Street View* deixa de existir no nível simbólico para aqueles que não têm contato tangível (através dos sentidos) com o mesmo. Aquele que usa a plataforma para ter acesso a lugares não conhecidos, ao se deparar com espaços não mapeados, fica impedido de experienciá-los, fazendo com que eles sejam ignorados ou somente imaginados (em grande parte a partir do que a mídia veicula a respeito destes espaços). Ambas as situações podem levar a deturpações, estereótipos e exclusão social de lugares e pessoas.

A viabilização de imagens pela plataforma *Google Street View*, nesse sentido, contribui para comunicar inserção ou segregação social. O “dentro e fora” da cidade não é somente espacial, mas também político-social. As barreiras da cidade, assim, afetam a percepção e a identidade tanto daqueles que a vivenciam cotidianamente quanto dos que a percebem, na concretude de sua realidade física e no ciberespaço em que habita sua imagem.

Vivências e representações: reflexões a partir do Parque das Flores

Aqui propomos uma reflexão sobre como a falta de mapeamento pelo *Google Street View* pode influenciar identidades, práticas cotidianas e narrativas sobre lugar e pessoas. A partir de estudo baseado no Parque das Flores, em São Paulo, sugerimos uma reflexão seminal sobre a América Latina – em especial sobre suas regiões não

mapeadas. Buscamos lançar um olhar reflexivo sobre a lógica – globalizada – que o *Google Street View*, assim como diversos outros produtos, serviços e veículos midiáticos, acaba reproduzindo em escala mundial.

Segundo o IBGE (2010), em São Paulo os aglomerados subnormais (moradias irregulares) são periféricos e estão dispersos pela cidade. Grande parte deles encontra-se na Zona Leste, próxima aos limites com os Municípios de Guarulhos, Ferraz de Vasconcelos e Mauá (IBGE, 2010), como é o caso do Parque das Flores. O Parque das Flores, bairro localizado no distrito de São Rafael, é um dos tantos espaços urbanos não mapeados pelo *Street View*.

Podemos pensar, num primeiro momento, que a falta de mapeamento do Parque das Flores pode estar relacionada à dificuldade da *Google* em mapear terrenos irregulares ou ir além de barreiras geográficas e ambientais. Ainda assim, é necessário ressaltar dois aspectos centrais do *Street View*: 1) o equipamento de mapeamento não se limita ao carro – existem outros como *trekker* (equipamento-mochila para carregar nas costas), triciclo, moto, carrinho para locais fechados, etc.; e 2) que a ferramenta já alcançou lugares quase inacessíveis, como, por exemplo, o Parque Nacional Quttinirpaaq, o segundo maior parque do Canadá. Localizado no extremo norte do continente Americano, na Ilha Ellesmere, a cerca de 800 quilômetros do Polo Norte, o parque é visitado por apenas 50 pessoas por ano, segundo estimativas (NEXO, 2017). Assim, causa estranhamento o fato de mesmo uma rua por onde transita ônibus, no Parque das Flores, não ter sido mapeada pelo *Street View* [Figura 4].

Apresentamos, aqui, alguns resultados da pesquisa conduzida no Parque das Flores. Propomos uma reflexão sobre duas esferas: representações e depoimentos. É na junção delas que podemos entender as narrativas, as histórias contadas sobre o Parque das Flores e sobre aqueles que, de alguma maneira, pertencem ao bairro.

Figura 4 - Parque das Flores



No círculo laranja está o Parque das Flores. As linhas brancas são as ruas detectadas pelo *Google Maps* e as azuis são os espaços mapeados pelo *Google Street View*.

Podemos perceber um mapeamento parcial do bairro Parque das Flores. Fonte: Captura de tela no *Google Maps*. Acesso em: 13 fev. 2019.

Representações

As representações envolvem tudo aquilo que de alguma forma contribui para a reprodução de uma ideia. No mundo contemporâneo o campo das representações se ampliou. Para isso contribuíram tanto a diversidade dos meios de divulgação (internet, mídias sociais etc.) quanto a própria abertura identitária dos indivíduos, cada vez mais plurais. Aqui percebe-se um paradoxo: num mundo tão plural as representações, ao limitarem uma ideia, direcionam aspectos de identificação, reduzindo as possibilidades tanto identitárias quanto de representação. É neste ponto que, entende-se, os estereótipos são construídos e/ou fortalecidos.

Nesse contexto, e a título de exemplificação, trazemos para a discussão representações midiáticas ligadas à Zona Leste de São Paulo, região em que se situa o Parque das Flores. Entendemos que as representações veiculadas pela mídia, ao direcionarem nosso imaginário para o entendimento de lugares, pessoas e ideias, direcionam as narrativas que construímos sobre os mesmos. A cidade representada, assim, vai se constituindo no plano da nossa imaginação e informando nossos sentidos.

Ao fazer uma pesquisa rápida no *Google* sobre a Zona Leste de São Paulo, as primeiras respostas que obtemos remetem a notícias relacionadas à violência, como assaltos, tiroteios e assassinatos, e à alegada precariedade da região. E estas representações não são de hoje. Em 1998, a *Folha de São Paulo* vinculou uma reportagem com o título '*Capital*' do crime está na zona leste, fazendo referência à violência e às habitações precárias da região, como favelas e cortiços (Folha de São Paulo, 1998).

A *Wikipédia* refere-se à Zona Leste de São Paulo como “desconceituada por conta das habitações precárias e dos altos índices de pobreza e criminalidade relativas existentes na região.” (Wikipédia, 2018). Mesmo não sendo uma fonte muito segura, a página tem bastante relevância em termos numéricos: entre 01/07/2015 e 20/11/2018 a página teve 312.070.494.535 acessos, o que corresponde a uma média de 251.872.877 visitas por dia (Wikipédia, 2018). Ao serem ancoradas em dois aspectos centrais – violência e habitações precárias – generalizam o espaço e seus habitantes e contribuem para a construção de uma visão de estereótipos. Dá-se, aí, a redução da complexidade identitária a uma única instância, inevitavelmente simplificadora e reducionista. Na ausência da experiência concreta dos lugares, ou somando-se a elas, as representações veiculadas pela mídia afetam tanto as pessoas quanto as narrativas ligadas a estes lugares.

Depoimentos

Através de quatro depoimentos quanto a situações relacionadas à vivência e senso de pertencimento daqueles que moram/frequentam o Parque das Flores, fazemos algumas inferências quanto ao impacto que a falta de mapeamento pelo *Google Street View* pode causar.

Depoimento 1 – Dois amigos que estavam na avenida Paulista em um domingo e decidiram voltar para o bairro de *Uber*. Assim que o motorista aceitou a viagem já enviou uma mensagem perguntando do destino. Eles informaram onde era. O motorista respondeu dizendo que não conhecia o lugar. Ao responderem “Zona Leste divisa com Mauá”, viram a corrida ser cancelada pelo motorista.

Depoimento 2 – Um homem, advogado, ouviu de uma colega de profissão que ela não acreditava que ele morava no Parque das Flores, afinal, para ela, ele não tinha “pinta de maloqueiro”.

Depoimento 3 – Assim que o *Google Street View* alcançou alguns espaços da Zona Leste de São Paulo um grupo de amigos, na aula de informática da escola, decidiu usar a plataforma para procurar por suas casas. A casa de um deles não havia sido mapeada e sua imagem não estava disponível.

Depoimento 4 – Em uma das poucas ruas mapeadas no bairro pelo *Google Street View* está um estabelecimento comercial. Na imagem disponibilizada pelo *Google*, por ser de 2012, não é possível identificá-lo. Pensando nisso, o filho do dono do estabelecimento decidiu adicionar fotos do local no *Google Street View*. “Meu filho viu e decidiu mudar isso, aí tirou uma foto nossa e colocou lá. Alguns clientes até comentaram e agora a gente aparece se alguém pesquisa, aí mais gente acha a gente, e isso dá uma força para o negócio” (ANÔNIMO 1). Agora, se você pesquisa o nome do comércio no *Google*, ao invés de aparecer a foto disponibilizada pelo *Street View*, aparecem as fotos adicionadas, as quais correspondem de forma mais fidedigna à realidade.

Estes depoimentos possibilitam que pensemos sobre as narrativas dos lugares e das pessoas em relação à presença ou ausência no *Google Street View*. As histórias contadas dão voz, sentido, sentimentos e lugar às narrativas. A partir daquilo que é coletado nas conversas temos contato com visões de mundo *a partir dos e sobre os* lugares. Mesmo diferentes, é possível perceber pontos comuns em todos os depoimentos. O primeiro deles é que não é clara a separação entre o lugar e as pessoas.

Segundo Duarte (2007), o uso que fazemos da cidade, como nos apropriamos dela e como damos significado a seus elementos e ações dentro de um sistema pessoal de valores, é de extrema importância para nossa sensação de bem-estar e para a nossa convivência no ambiente urbano. O ser-na-cidade é carregado de sentidos e significados, o que faz com que o processo de construção da identidade do sujeito

seja influenciado pela maneira com a qual ele interage com a cidade cotidianamente (Rahmeier, 2007).

A partir das falas de moradores do Parque das Flores, percebemos a recorrência a um discurso que relaciona recusa e olhar. A recusa é percebida quando os moradores relatam que o bairro não precisa da ajuda de ninguém: para eles, o bairro nunca foi palco para intervenções políticas e sociais, sejam elas governamentais ou privadas e, portanto, não precisa receber ajuda agora. Os moradores percebem a negligência ao bairro como o plano de fundo de sua própria existência. É como se o poder público nunca tivesse olhado para o espaço e, conseqüentemente, para as pessoas pertencentes a este espaço. E mesmo com esta negligência, eles, os moradores, permanecem lá.

A gente nunca precisou de ninguém, a gente se vira; Se dependesse do governo ou de alguma outra coisa não estaríamos aqui hoje, não [...] como nada chega a gente se vira com o que tem, aqui é o nosso mundo, não é perfeito não, mas é o que tem, a gente acostuma e não sente falta do resto (Anônimo 2).

O olhar está diretamente relacionado à recusa: isto porque, ao mesmo tempo em que os moradores alegam “não precisar da ajuda de ninguém”, é possível perceber que, de alguma maneira, eles não sentem que o local é digno dessa “ajuda”, desse olhar. É como se aquele espaço não fosse negligenciado à toa, mas porque não merece atenção.

Certa vez, no trajeto para o Parque das Flores, em uma das tantas visitas que a pesquisadora fez durante o desenvolvimento de seu projeto, o motorista de *Uber* que a conduzia disse, em certo ponto do trajeto: “a rua é de barro, mas não falta o restaurante japonês. Ai, Jesus, só pode ser brincadeira. Onde esse povo vai parar” (Anônimo 3). Esta fala mostra um pouco desse olhar. É como se o espaço, em sua materialidade, falasse o que pode e o que não pode no bairro. É como se a estrada de terra desvalidasse a existência de um restaurante japonês naquele lugar. Nas conversas foi possível perceber que não é espanto para ninguém saber que o *Street View* não mapeou o bairro: para seus moradores o fato de o *Google* não chegar até lá é só um, dentre vários *nãos*, que eles recebem. O não mapeamento é um reflexo político-social.

O não mapeamento pelo *Google Street View* é um retrato de como a falta de narrativas no meio online (na plataforma) impacta a vivência daqueles que habitam o Parque das Flores. Isto porque não é apenas *Google Street View* que não alcança o bairro, mas diversos outros dispositivos que dependem da geolocalização, como é o caso da *Uber*, *Cabify*, *iFood*, *UberEats* e *Rappi*. A falta desses dispositivos segrega lugares e, conseqüentemente, as pessoas pertencentes a estes lugares.

Para pensar a América Latina: propostas de reflexão sobre um mundo globalizado

A partir do que já foi desenvolvido neste trabalho podemos pensar como as narrativas referentes ao Parque das Flores podem ser ampliadas para pensarmos a América Latina. Propomos aqui ampliar o pensamento e os estudos feitos no Parque das Flores. A ideia é supor que outras localidades possam estar em situação similar a esta, mas não validar qualquer narrativa latino-americana, afinal os estudos foram feitos em um bairro da cidade de São Paulo, que tem suas peculiaridades, assim como qualquer outra localidade. Não propomos a homogeneização de uma ideia, mas sim ampliar um pensamento teórico.

Para um melhor entendimento do alcance da plataforma na América Latina categorizamos as esferas de mapeamento e os países pertencentes a cada esfera, como é possível observar na tabela abaixo [Tabela 1]:

Tabela 1 - Categoria de mapeamento pelo Street View na América Latina.

Categorias	Países	Mapeamento
Não mapeados	Venezuela, Cuba, Paraguai, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Haiti e Panamá.	Não há mapeamento pelo <i>Street View</i> . Existem apenas fotos 360 graus adicionadas por usuários <i>Google</i> .
Pouco mapeados	Guatemala, Peru, Bolívia, Equador, Costa Rica e República Dominicana.	São mapeadas as cidades centrais (capitais e turísticas), com desfalques. Com exceção para Costa Rica e República Dominicana, onde o mapeamento é feito em espaços específicos.
Parcialmente mapeados	Argentina, Chile, Uruguai, Colômbia, Brasil e México.	São mapeadas diversas cidades (centrais e do interior), com desfalques.

Fonte: Autoras, 2019.

Com a tabela é possível perceber a quantidade de lugares que não são mapeados pela plataforma. No caso da Costa Rica, por exemplo, são mapeadas apenas três localidades: um parque, um museu e uma universidade, na capital San José. No Peru, o mapeamento acontece na capital e nas cidades turísticas, mas com desfalques até mesmo nessas regiões, como é o caso de Arequipa, onde o mapeamento se restringe à parte ligada ao turismo de fato. Ao terem em comum a falta de mapeamento pelo *Google Street View*, localidades latino-americanas distintas passam a ter em comum uma narrativa constituída pela face hierarquizante da globalização que os faz semelhantes.

Sentidos, desigualdades e identidade: a falta de mapeamento pelo
Google Street View e seus reflexos na sociedade latino-americana

Como exemplo trazemos, na figura abaixo [Figura 5], capturas de tela do *Street View* contendo diversas localidades latino-americanas. Estas imagens foram capturadas em um ponto do aplicativo em que não é possível avançar no percurso pretendido. É como se estivéssemos caminhando pela rua do bairro e, de repente, nosso movimento fosse barrado.

Figura 5 - Finais de mapeamento pelo Street View na América Latina



Fonte: Montagem por autores de capturas de tela do *Street View*. Acesso em: 14 dez. 2018.

Podemos perceber, ao olhar essas fotos, a semelhança estética entre elas. Por mais que correspondam a lugares de países distintos, elas se parecem em materialidade e fazem parte de uma mesma lógica, a excluída. Como mencionado anteriormente, as escolhas de mapeamento não são arbitrárias, mas estão ligadas a questões de fragmentação e hierarquização das cidades e, conseqüentemente, aos modelos de vida pertencentes a ela. A visibilidade urbana é assimétrica e desigual: na cidade a distinção territorial é uma das diversas faces da desigualdade social.

Sendo assim, podemos sugerir que a falta de representação e, as narrativas que são produzidas devido a essa falta, não só limitam uma ideia, mas excluem lugares e pessoas. Não estar no *Google Street View* alimenta uma mesma representação e dá voz a uma narrativa única e, assim, reforça estereótipos. Os estereótipos que são dados a diversos países e regiões do mundo vêm, geralmente, sustentados pela mídia, em fontes de informação, em jornais, revistas, em redes sociais, em programas de televisão e em vozes dispersas que chegam a nós. Os diversos canais de comunicação acabam, voluntariamente ou não, por reforçar estereótipos que afetam a identidade daqueles que pertencem aos lugares, como é a ideia de que todo o brasileiro gosta de carnaval e futebol. As identidades estão sendo reconhecidas como cada vez mais plurais e multifacetadas. Nesse sentido, atribuir a todo brasileiro o apreço por futebol e carnaval é generalizar a identidade brasileira e, como consequência reforçar estereótipos.

Impacto semelhante deriva das imagens viabilizadas pelo *Google Street View*. Quando determinado lugar não é representado na plataforma, esta não representação acaba por reforçar uma narrativa por vezes única: a narrativa de que estes lugares não merecem ser vistos, principalmente porque são violentos e precários. Esta narrativa, generalizada pelos meios de comunicação, afeta lugares e pessoas. A falta e a presença, no caso do *Street View*, traduzem a lógica de um mundo globalizado e direcionam a realidade tanto daqueles que estão inseridos quanto daqueles que estão segregados socialmente e, porventura, digitalmente. Um mapeamento digital mais inclusivo, assim, contribuiria para disponibilizar uma percepção de mundo mais complexa e que melhor correspondesse à realidade da pluralidade identitária de nossos tempos.

Referências

- ALÉM DO MAPA. Além do Mapa. Disponível em: <<https://beyondthemap.withgoogle.com/pt-br/>> Acesso em: 16, ago. 2018.
- CARREIRA, Lia. A apropriação das imagens do Google Street View: Mishka Henner e a narrativa sobre a margem. In: *V Seminário Nacional de Pesquisa em Arte e Cultura Visual*, 2012, Goiânia. V Seminário Nacional de Pesquisa em Arte e Cultura Visual - Geopolítica, arte e cultura visual, 2012. v. 1. Disponível em: <http://deploy.extras.ufg.br/projetos/seminariodeculturavisual/images/anais/67_a_apropriacao_das_imagens_do_google_street_view.pdf> Acesso em: 3, ago. 2018.
- DUARTE, Fábio. *Introdução à mobilidade urbana*. Curitiba: Juruá, 2007.
- FOLHA DE SÃO PAULO. Capital do crime está na Zona Leste. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff040106.htm>> Acesso em: 11, nov. 2018.
- GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrol*. Editora Record, 2002.
- HALL, Stuart. *A identidade cultural na pós-modernidade*. Tradução Tomaz Tadeu da Silva & Guacira Lopes Louro. 12ª edição. 1ª reimpressão. Vozes para Lamparina editora, 2015.
- IBGE. Censo demográfico 2010. Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf> Acesso em: 20, mar. 2018.
- LEMOS, André. Cidade Ciborgue: As cidades na Cibercultura. *Galaixia*, São Paulo, v. 8, out. 2004, p. 129-148. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/galaxia/article/viewFile/1385/866>> Acesso em: 16, ago. 2018.

- MILLER, Daniel and Coauthors. *How the World Changed Social Media Book*. Published by: UCL Press. (2016) Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/j.ctt1g69z35.16>> Acesso em: 13. nov. 2018.
- NEXO JORNAL. Este parque é um dos locais mais remotos do planeta – e pode ser visitado on-line. Disponível em: < <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/10/23/Este-parque-é-um-dos-locais-mais-remotos-do-planeta.-E-pode-ser-visitado-on-line>> Acesso em: 12, mar. 2018.
- PANCOTE, Laís Romero. Cidade re-significada: uma tríade entre o real, o ficcional e o imaginário. *Razón y Palabra*, v. 72, p. 1-14, 2010. Disponível em: < http://www.razonypalabra.org.mx/N/N72/Varia_72/36_Romero_72.pdf>. Acesso em: 26, mar. 2018.
- RAHMEIER, Clarissa Sanfelice. *A experiência da paisagem estancieira - Um estudo de caso em arqueologia fenomenológica*. Estância Vista Alegre, Noroeste do Rio Grande do Sul, séc. XIX. Porto Alegre, 2007.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- TILLEY, Christopher. Do corpo ao lugar à paisagem uma perspectiva fenomenológica. *Vestígios – revista Latino-Americana de arqueologia histórica*, v. 8, nº 1, p. 1-42, jun. 2014. Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/f98efd_1b46db0720474fd1a20072910e807bce.pdf>. Acesso em: 20, mar. 2018.
- WIKIPÉDIA. Análise de visualizações de páginas. Disponível em: <<https://tools.wmflabs.org/siteviews/?platform=all-access&source=pageviews&agent=user&start=2015-07-01&end=2018-11-20&sites=en.wikipedia.org>> Acesso em: 20, nov. 2018.
- WIKIPÉDIA. Zona Leste de São Paulo. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Zona_Leste_de_S%C3%A3o_Paulo> Acesso em: 18, nov. 2018.

Urbanismo, planejamento urbano e desenvolvimento: a relação entre os congressos Pan-Americanos de arquitetos e os organismos internacionais na América Latina

Fernanda Cristina Pereira Drumond*

Os Congressos Pan-Americanos de Arquitetos são eventos que desde a década de 1920 congregam Associações de arquitetos de vários países da América, com destaque para aqueles localizados no Cone Sul do continente americano. As três primeiras décadas de ocorrência desses eventos contaram com a predominância de debates que versavam sobre a legitimação do exercício profissional do arquiteto. Nesta comunicação, no entanto, serão abordados os congressos a partir do início da década de 1950, momento em que também surgem os organismos internacionais de cooperação econômica e técnica, tais como a OEA, o BID, a CEPAL e a SIAP. A partir desse período, também são ampliados os debates de temas relativos ao urbanismo e ao planejamento urbano nos congressos mencionados. O período analisado se estende até a década de 1980 – momento da sistematização dos preceitos do Consenso de Washington, configurando um cenário neoliberal no qual uma parte expressiva dos países da América Latina foi afetada por uma crise do sistema bancário e pela hiperinflação. Compreende-se, assim, que a partir do recorte temporal proposto, o campo da arquitetura, que nas três primeiras décadas de ocorrência desses congressos fora palco de disputas internas, já estava consolidado, de forma que a preocupação dos profissionais que nele atuavam se centrava na politização dos temas debatidos relativos ao campo do urbanismo e do planejamento urbano¹.

A politização desses temas convergia com as pautas apresentadas pelos organismos internacionais nesse mesmo período, sendo o desenvolvimento urbano-regional da América Latina, por meio da implantação de projetos de infraestrutura urbana, a

* Mestra em História. Universidade Estadual de Campinas. E-mail: fernanda-drumond@hotmail.com

1. Embora na década de 1950 os profissionais que participavam dos Congressos Pan-Americanos de Arquitetos ainda discutissem as formas de organização de seu exercício profissional, a expansão das temáticas relativas ao campo do urbanismo e do planejamento urbano nesses eventos pode ser interpretada como uma intenção em extrapolar os limites do debate endógeno ao seu próprio campo de atuação, participando publicamente dos debates políticos desse período na América Latina.

principal pauta analisada. Assim, temas como o ordenamento do trânsito e dos espaços públicos, as propostas de construção de conjuntos habitacionais e a preocupação com a preservação do patrimônio americano são tratados, também, em documentos produzidos pelos organismos internacionais, como as *Normas de Quito* (1967) e a *Resolução de São Domingos* (1974), ambos produzidos pela OEA. Considerando o cenário bipolarizado do período pós-guerra, outro aspecto que aproximava as pautas de tais congressos e organismos internacionais era um alinhamento específico aos países do bloco capitalista. Assim, tanto os Congressos Pan-Americanos de Arquitetos quanto os organismos internacionais funcionavam como veículos de difusão cultural do liberalismo estadunidense na América Latina.

A metodologia proposta para problematizar as pautas, discursos e debates se aproxima dos pressupostos da história das linguagens políticas. A partir da análise da constituição e modificação das pautas em questão, entende-se que um conceito pode ser desconstruído, visando acessar suas múltiplas camadas constitutivas. Nesse sentido, conceitos incorporados ao vocabulário do campo do urbanismo e do planejamento urbano devem ser desnaturalizados e compreendidos como construções políticas e culturais, que funcionam a partir do momento em que integram um contexto linguístico comum.

Conceitos que transmitem uma ideia de serem constituídos como uma categoria estanque, como o de América Latina ou o de cidade latino-americana, devem ser desnaturalizados, pois, embora sejam categorias fundamentais para viabilizar uma reflexão acerca de um grupo específico de países, elas transmitem a ideia equivocada de que os países aos quais se referem possuem referências temporais, culturais e históricas homogêneas. Nesse sentido, a tentativa de mapear a formação do conceito América Latina, como faz o historiador Michel Gobat ao abordar a união de países baseada em uma pretensa “raça latina”, que se contraporia à raça saxônica, revela a existência de significados distintos para esse conceito². O modo como os países da região central da América lidaram com as tentativas de expansão dos Estados Unidos no século XIX revela-se distinto das estratégias praticadas pelos países ao sul, para os quais o pretense perigo da expansão imperialista estadunidense não era um fator

2. Em seu texto, *The invention of Latin America*, Michel Gobat argumenta que muito além de uma identificação comum entre os países da América central e do sul, a ideia de América Latina parte de uma ação contra o imperialismo estadunidense, que é representado pelo governo de William Walker na Nicarágua, em meados do século XIX. No entanto, essa aliança entre os países no centro e ao sul do continente americano, estabelecida devido ao receio do imperialismo dos Estados Unidos não funcionou da mesma forma em todo continente. Devido à distância entre os países ao sul da América e os Estados Unidos, nesta parte do continente a explicação da América Latina como uma aliança anti-imperialista perde força, visto que essa era uma preocupação mais clara em relação aos países da parte central do continente, consideravelmente mais próximos aos Estados Unidos. (Gobat, 2013, pp.1345-1375).

tão urgente. Entende-se, assim, que a constituição do termo América Latina, bem como sua utilização ao longo de contextos históricos distintos, remete a tensões dos campos político e geopolítico, não sendo uma noção cristalizada.

Outro conceito que também é apresentado com uma considerável aura de homogeneidade é o de cidade latino-americana. Embora seja compreendido como uma categoria criada para operacionalizar aspectos sociais, econômicos e políticos que são, em geral, relacionados às capitais dos países da América Latina, esse conceito aproxima essas cidades de tal maneira que elas abrem mão de sua singularidade para se encaixar nessa forma de análise. Reconhece-se, assim, o papel que esse conceito exerce no imaginário intelectual e político do continente, mas deve-se refletir sobre quais seriam os critérios utilizados para aproximar cidades tão distintas quanto Lima e São Paulo, Havana e Bogotá. Um autor que reflete sobre a transmutação da materialidade das cidades da América Latina para uma categoria intelectual operacional é Adrián Gorelik, que considera o conceito de cidade latino-americana como uma categoria explicativa, e não como uma realidade natural:

A ‘cidade latino-americana’ não pode ser tomada, então, como uma realidade natural, como uma categoria explicativa da diversidade de cidades realmente existentes na América Latina. Assim, devemos constatar, ao mesmo tempo e de modo inverso, que a “cidade latino-americana” existe, mas de outra forma: não como uma ontologia, mas como uma construção cultural. Durante períodos específicos da história, a ideia de “cidade latino-americana” funcionou como uma categoria do pensamento social, como uma figura do imaginário intelectual e político em vastas regiões do continente e, como tal, pôde ser estudada e puderam ser reconstruídos seus itinerários conceituais e ideológicos, suas funções políticas e institucionais, em cada uma das conjunturas específicas da região. [...] (Gorelik, 2005, p.112)

Ao analisar os conceitos de América Latina e de cidade latino-americana e relacioná-los aos Congressos Pan-Americanos de Arquitetos e aos organismos internacionais, percebe-se que os projetos de desenvolvimento urbano-regional propostos para os países da América central e do Cone Sul são pautados em uma acepção específica de tais conceito, que se apresenta como consolidada. Para viabilizar as propostas de intervenção no espaço urbano, que seria uma forma de operacionalizar os debates que ocorrem em tais congressos e organismos internacionais, esses conceitos são apresentados de forma cristalizada, ignorando os jogos políticos pelos quais eles foram constituídos e utilizados. Considerando a proposta de desnaturalizar os conceitos relacionados ao campo do urbanismo e do planejamento urbano, a utilização da história das linguagens políticas permite analisar a transformação do debate político em uma variedade de linguagens, que se organizam dentro de um contexto linguístico comum. John Pocock argumenta sobre a importância que a linguagem assume nesse tipo de metodologia, na qual o debate das ideias é deslocado para o domínio da linguagem, tornando-a central.

Urbanismo, planejamento urbano e desenvolvimento: a relação entre os congressos Pan-americanos de arquitetos e os organismos internacionais na América Latina

[...] sobre os participantes do debate político, vistos como atores históricos, reagindo uns aos outros em uma diversidade de contextos linguísticos e outros contextos históricos e políticos que conferem uma textura extremamente rica à história, que pode ser resgatada, de seu debate. (...) começa a nascer uma história de atores expressando-se e respondendo uns aos outros em um contexto linguístico comum, embora diverso. (Pocock, 2003, pp. 25-26)

A partir da incorporação de pautas ligadas ao urbanismo e ao planejamento urbano nos debates realizados pelas associações de arquitetos participantes dos Congressos Pan-Americanos de Arquitetos, é notável uma gradual incorporação das temáticas relativas à organização das cidades em detrimento ao debate endógeno sobre a profissionalização dos arquitetos e sua legitimação de atuação no campo da arquitetura. Assim, enquanto o primeiro Congresso, ocorrido em 1920 na cidade de Montevideu, debatia a construção de um programa voltado ao ensino de arquitetura em países como Uruguai, Chile e Argentina, o VII Congresso, ocorrido em 1950, em Cuba, tinha como um de seus eixos temáticos de discussão “Planejamento e urbanismo. A partir do ponto de vista de sua função social e a situação econômica dos países [...]”. Na década de 1950 assume-se, portanto, a necessidade de criar um programa conjunto entre os países da América Latina para combater os problemas sociais do continente através da adoção de soluções ligadas ao urbanismo, que era apresentado como uma ferramenta técnica de antecipação aos problemas urbanísticos que surgiriam.

Além da distância de trinta anos entre a ocorrência de tais congressos, também é possível considerar as substanciais mudanças na organização política e social nesse período no cenário interno e externo à América Latina. Em um cenário mais amplo, a eclosão da Segunda Guerra Mundial e a constituição de um contexto político polarizado impactaram as relações geopolíticas nas quais se inseriam os países do continente americano. Outro ponto que alterou sensivelmente o espaço urbano de alguns países da América central e do sul foi a expansão do processo de industrialização e urbanização, entre as décadas de 1940 e 1950. Esse processo se caracterizou, também, pelo avanço da migração no sentido campo-cidade de setores empobrecidos que buscavam trabalho nos centros urbanos, objetivando melhores condições de vida. Assim, um dos desafios lançados no VII Congresso Pan-Americano de Arquitetos foi justamente pensar em uma nova forma de organização do espaço urbano para lidar com esse novo fenômeno migratório. O campo, nesse cenário, era tido como o local do qual as pessoas se deslocavam em direção às cidades. Já os centros urbanos constituíam a esperança desses migrantes de melhores condições de vida e, portanto, locais em que seriam priorizados os projetos de moradia e infraestrutura. Há, assim, um enfraquecimento das políticas públicas e dos projetos voltados para o campo, corroborando com esse fluxo migratório em direção às cidades.

A partir do protagonismo que as cidades assumem nesse período, nota-se que as discussões realizadas nos Congressos Pan-Americanos de Arquitetos e nos organismos

internacionais, bem como as políticas delas advindas, se concentram praticamente em sua totalidade no espaço urbano. Assim, quando o campo é objeto de discussão, geralmente ele o é por se contrapor ou corroborar algum aspecto relativo ao espaço urbano, como no VII Congresso, ocorrido em Cuba, no qual há uma busca por um planejamento urbano integral que deveria abarcar, portanto, o planejamento das cidades e do campo.

Con respecto a los temas tratados, la preocupación por el urbanismo como solución de los problemas de las ciudades se extendió a la planificación urbana y rural y a la planificación integral, marcando un eje temático que alcanzará su punto culminante en los congresos de los años 60 y 70. [...]” (Gutierrez, Tartarini, Stagni, 2007, p.72)

No congresso seguinte, ocorrido em 1952, no México, a questão do urbanismo e do planejamento foi a temática mais destacada, de forma que o principal eixo de discussão foi nomeado como “O Planejamento e a Arquitetura nos problemas sociais da América”. A questão dos problemas sociais da América é tratada, também, na *Resolução de São Domingos*, produzida durante um seminário promovido pela OEA. Nesse documento, os centros históricos são apresentados como degradados, devendo ser “resgatados” por meio de intervenções técnicas que garantissem o saneamento integral e o melhoramento da estrutura social existente. Considerando a idealização do que seria uma “boa cidade” nesse período, é notável a existência desses discursos de caráter sanitarista, que atribuíam a alguns espaços urbanos uma suposta degradação, que era associada, também, à degradação física daqueles que transitavam por esses espaços. Dessa forma, a ideia de reverter esse processo partia do pressuposto de que ao organizar o espaço, da mesma forma haveria uma melhor organização e disciplinarização dos corpos que por ele transitavam. Assim, tanto nos Congressos Pan-Americanos de Arquitetos quanto nos organismos internacionais, tal como a OEA, o uso de soluções técnicas visava resolver problemas que iam além do espaço urbano, se irradiando também, pelos aspectos sociais, culturais e políticos que o conformam.

Outro aspecto que corrobora com a ideia da convergência de pautas entre os eventos analisados e os organismos internacionais é o clamor por uma cooperação regional para que fossem realizadas as intervenções propostas para o espaço urbano. Nesse sentido, as *Normas de Quito*, documento que também foi produzido pela OEA, conclamava que os países que participaram da reunião que a originou se reunissem em uma cooperação interamericana, visando dar impulso ao desenvolvimento do continente. A questão do desenvolvimento do continente é um aspecto que também aparece nos congressos tratados, de forma que na reunião ocorrida em 1960, na cidade de Buenos Aires, a décima edição desses eventos debateu, por meio do tema da habitação, a necessidade de galgar o desenvolvimento econômico como uma ferramenta para resolver os problemas relativos ao tema em questão. Assim, nesses

debates entendia-se que se deveria “*Reconocer que la solución del problema de la vivienda en América está estrechamente vinculada con la necesidad impostergable de un activo desarrollo económico, la estabilidad política y la seguridad social de cada país.*” (Gutierrez, Tartarini, Stagni,, 2007, p.84)

A ideia de desenvolvimento econômico do continente americano tem uma aproximação estreita com o cenário bipolarizado do período da Guerra fria. Assim, além de tratarem de pautas convergentes, os congressos e organismos internacionais analisados também se aproximavam de iniciativas de difusão cultural do liberalismo estadunidense, como a Aliança para o progresso, se alinhando ao bloco capitalista³. Essa aproximação com os Estados Unidos, ocorrida na década de 1960, se constituiu como o momento propício para que esse país começasse a ocupar um maior espaço nos debates relativos ao urbanismo e ao planejamento urbano no contexto dos Congressos Pan-Americanos de Arquitetos. Dessa forma, tais congressos, que até a década de 1960 recebiam majoritariamente a participação das associações de arquitetos do Cone Sul do continente americano, passaram a contar também com a presença da delegação estadunidense. Isso desencadearia a ocorrência do XI Congresso, em 1965, ocorrido na cidade de Washington, de modo que nesse período os Estados Unidos não estavam apenas interessados em participar desses eventos, mas também em sediá-los.

No congresso sediado em Washington é abertamente declarada a relação existente entre as discussões realizadas nesse evento e a Aliança para o progresso. Dessa forma, propôs-se que a Federação Pan-Americana de Arquitetos, responsável por organizar os congressos, enviasse ao Comitê Interamericano da Aliança para o progresso uma comunicação, visando estabelecer um programa que contemplasse a construção de edifícios educacionais e de moradias nos países participantes dos congressos. Além disso, a participação do setor privado como agente financiador de projetos de infraestrutura também foi um ponto discutido no congresso em questão. Tal ponto também é estimulado na *Resolução de São Domingos*, já que esse documento traz como uma recomendação de que nos projetos urbanísticos, o poder público deveria atrair o apoio financeiro da iniciativa privada.

A iniciativa privada e seu apoio financeiro constituem uma contribuição fundamental para a conservação e valorização dos centros históricos. Recomenda-se a todos os governos estimular essa contribuição mediante disposições legais, incentivos e facilidades de caráter econômico. (Resolução de São Domingos, 1974, p. 1)

3. A Aliança para o progresso surgiu em 1960 como uma iniciativa estadunidense de oposição ao bloco soviético no contexto da Guerra fria. Tal oposição se dava por meio de ações de desenvolvimento socioeconômico da região da América Latina e possuía uma orientação ideológica específica alinhada ao bloco capitalista, consequência direta da Guerra fria. Havia, assim, o interesse em fomentar o financiamento de obras de infraestrutura urbana em países da América Latina como uma forma de enfraquecer a influência soviética no continente americano.

Na produção intelectual sobre as cidades na década de 1960 e 1970, temas como a deterioração do espaço urbano e os planos de renovação desse espaço se multiplicaram. Esses temas também se tornaram discussões centrais nos Congressos Pan-Americanos de Arquitetos. Destacam-se, assim, o XII Congresso, ocorrido em Bogotá, e o XIV Congresso, organizado de maneira binacional por Brasil e Paraguai. Nesses eventos, as áreas centrais das cidades da América Latina foram o tema de debates que apontavam para a suposta degradação espacial dessas áreas, transformadas, posteriormente, em alvos das políticas de revitalização. Assim, pares conceituais dicotômicos, tais como – degradação e revitalização, atraso e progresso e desenvolvimento e subdesenvolvimento – eram utilizados pelos participantes de tais congressos para justificar as intervenções que estavam sendo propostas. Essa noção de bipolarização dos conceitos visava ao mesmo tempo tratar de termos que eram apresentados como dicotômicos e, também, se referir aos termos que emergiram em um período de intensa tensão entre o bloco capitalista e o bloco socialista.

Nas edições dos Congressos Pan-Americanos de Arquitetos ocorridas na década de 1980, o debate era pautado pelo cenário econômico desfavorável que muitos dos países participantes enfrentavam. Em um cenário neoliberal, dialogando com os preceitos sistematizados no Consenso de Washington, de 1989, questões como o agravamento da desigualdade social, a crise do sistema bancário em alguns dos países participantes, como o México, e a hiperinflação em outros, como o Brasil, suscitavam dúvidas sobre as possibilidades da atuação dos arquitetos nesse cenário de crise e abandono das políticas sociais. Nesse contexto, é emblemático que o XIX Congresso Pan-Americano de Arquitetos tenha voltado à cidade que fora sede do primeiro encontro: Montevidéu. Nesse local, mais de setenta anos após a primeira reunião, discutiu-se sobre a prática profissional da arquitetura, bem como sobre o papel dos arquitetos nas associações latino-americanas do período.

No final da década de 1980, com o término da Guerra fria, é possível questionar quais eram os interesses políticos inseridos nas propostas de modernização debatidas nos Congressos Pan-Americanos de Arquitetos e nos organismos internacionais. Para obter uma resposta, é necessário realizar a crítica dos termos que se proliferaram nas décadas anteriores no campo do urbanismo. Tal esforço conduz à hipótese de que o cenário bipolarizado refletiu de forma direta no vocabulário utilizado nos debates acerca desse campo. A utilização de pares conceituais dicotômicos, que posteriormente foram materializados em intervenções no espaço urbano, correspondia às propostas de desenvolvimento, revitalização e planejamento urbano, estimuladas pelos países do bloco capitalista no cenário da Guerra fria. Assim, é importante ressaltar que essas intervenções não eram unicamente endógenas aos congressos ou aos organismos internacionais, mas se articulavam com os projetos políticos, econômicos, sociais e culturais do bloco capitalista, principalmente por meio dos pressupostos trazidos pela Aliança para o progresso.

Referências

- ATIQUÉ, Fernando. Congresso Pan-Americano de Arquitetos: ethos continental e herança europeia na formulação do campo do planejamento (1920-1960). In: *Urbana*, Campinas, v. 6, nº 8, pp.14-32, junho de 2014.
- _____. Os Debates sobre Habitação nos Congressos Pan-Americanos de Arquitetos: 1920-1940. In: *Encontro Nacional da ANPUR*, 11, 2005, Salvador. Anais da ANPUR, Salvador, UFBA, 2005. pp. 1-23.
- BRESCIANI, Maria Stella. *A construção da cidade e do urbanismo: ideias têm lugar?*. In: FREITAS, José Francisco B.; MENDONÇA, Eneida Maria (org.). *A construção da cidade e do urbanismo: ideias têm lugar?*. 1ª ed., Vitória: EDUFES, 2012.
- _____. *Cidades e urbanismo. Uma possível análise historiográfica. Politeia*, Vitória da Conquista, v. 6, nº 1, pp. 21-50. 2009. Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/politeia/article/viewFile/559/556>>.
- CALABI, Donatella. *História do urbanismo europeu: questões, instrumentos, casos exemplares*. 1ª ed., São Paulo: Perspectiva, 2012.
- CAMACHO, Luis Eduardo. *Sociedad Interamericana de Planificación*, SIAP 50 años vida institucional e programática. *Revista Bitácora Revista Urbano Territorial*, Bogotá, v. 11, nº 1, pp. 268-284. 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74811117>>.
- CAMILOTTI, Virgínia. Variação lexical e performance semântica de um conceito político: latindade, ideia latina e romanidade. In: SEIXAS, Jacy; CERASOLI, Josianne; NAXARA, Márcia (org.). *Tramas do político: linguagens, formas, jogos*. 1ª ed., Uberlândia: EDUFU, 2012.
- CANCELLI, Elizabeth. *O Brasil na Guerra fria cultural*. 1ª ed., São Paulo: Intermeios, 2017.
- CARPINTÉRIO, Marisa; CERASOLI, Josianne. *A cidade como história. História: Questões & Debates*, Curitiba, nº 50, p. 61-101. Jan./jun de 2009.
- CERASOLI, Josianne. O lugar da América: por uma expressão arquitetônica moderna, pan-americana e universal nos anos 20. Encontro Estadual de História, 21º, 2012, Campinas. In: *Anais do XXI Encontro Estadual de História –ANPUH-SP*. Campinas, UNICAMP, pp.1-14, 2012.
- CHOAY, Françoise. *O urbanismo*. 6ª ed., São Paulo: Perspectiva, 2007.
- DIAS, Marcelo Francisco. Do estruturalismo da Cepal à teoria da dependência: continuidades e rupturas no estudo de desenvolvimento periférico. 2012, 197 f. *Dissertação de mestrado*. USP, São Paulo, 2012.

- ESPINOZA, José Carlos. Reflexões sobre a forma urbana latino-americana: o aporte dos congressos pan-americanos de arquitetos e da sociedade interamericana de planificação, 1920-1976. In: *Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da cidade*, Campinas, v. 7, nº 10, pp. 63-88. Jan/ago de 2015.
- FELDMAN, Sarah. Instituições de urbanismo no Brasil na década de 1930: olhar técnico e dimensão urbano-industrial. 2008, 116 f. *Tese de Livre docência*, USP, São Carlos, 2008.
- FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. As ideias estão no lugar. In: *Cadernos de Debate*. São Paulo: Brasiliense, nº 1, pp. 61-64, 1976.
- FONSECA, Pedro; SALOMÃO, Ivan. O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade. In: *Revista de Economia Contemporânea*, Rio Grande do Sul, nº especial, pp.1-20, 2017.
- GINZBURG, Carlo. *Mitos, emblemas, sinais: morfologia e história*. 2ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- GOBAT, Michel. The invention of Latin America: a transnation history of anti-imperialism, democracy and race. In: *American Historical Review*, Bloomington, pp. 1345-1375. Dezembro de 2013.
- GOMES, Marco Aurélio. *Urbanismo na América do sul: circulação de ideias e constituição do campo*, 1920-1960. 1ª ed., Salvador: EDUFBA, 2009.
- GORELIK, Adrián. A produção da 'cidade latino-americana'. In: *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, nº 1, v. 17, pp. 111-133. junho de 2005.
- GUTIERREZ, Ramón; TARTARINI, Jorge; STAGNI, Rubens. *Congresos Panamericanos de Arquitectos. 1920-2000: aporte para su historia*. 1ª ed., Argentina: CEDODAL, 2007.
- HARTOG, François. *Regimes de historicidade: presentismo e experiências do tempo*. Tradução de Andréa Souza de Menezes. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2013.
- MAKINO, Rogério. Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e Capacidade Estatal: o BID, o Brasil e a Argentina. 2015, 261 f. *Tese de doutorado*. UNB, Brasília 2015.
- MONTI, Alejandra. La SIAP como mecanismo para la consolidación del saber experto en América Latina. In: *Revista Estudios del hábitat*, Argentina, v. 15, pp.1-11. Junho de 2017.
- MORAIS, Adriano Giacomini. Criação e desvio de comércio no Mercosul e no NAFTA. 2005, 90 f. *Dissertação de mestrado*. USP, São Paulo. 2005.

Urbanismo, planejamento urbano e desenvolvimento: a relação entre os congressos
Pan-americanos de arquitetos e os organismos internacionais na América Latina

- NOVO, Leonardo Faggion. Entre arte e técnica: arquiteturas políticas na legitimação da profissão no Brasil [1920-1930]. 2018, 179 f. *Dissertação de mestrado*. UNICAMP, Campinas, 2018.
- OLIVEIRA, Fayga Madeira de. Além da tempestade: identidades latino-americanas e projetos políticos no Brasil no início do século XX. 2015, 148 f. *Dissertação de mestrado*. UNICAMP, Campinas, 2015.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Normas de Quito, novembro/dezembro de 1967. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=238>> Acesso em: 10/06/2019.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS E DO GOVERNO DOMINICANO. Resolução de São Domingos, dezembro de 1974. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=245>> Acesso em: 10/06/2019.
- PALTI, Elias. Temporalidade e refutabilidade dos conceitos políticos. In: FERES Jr., João; JASMIN, Marcelo (org.). *História dos conceitos: diálogos transatlânticos*. 1ª ed., Rio de Janeiro: Ed. PUC - Rio: Ed. Loyola: IUPERJ, 2007.
- POCOCK, J. G. A. *Linguagens do ideário político*. 1ª ed., São Paulo: Edusp, 2003.
- ROSSETTI, Eduardo. Arquitetura em transe. Lucio Costa, Oscar Niemeyer, Vilanova Artigas e Lina Bo Bardi: nexos da arquitetura brasileira pós-Brasília. 2007, 163 f. *Tese de doutorado*. USP, São Paulo, 2007.

Metodologia ativa aplicada ao ensino de arquitetura e urbanismo: um relato sobre o exercício *Folies do Minhocão*

Elisabeth Cristina do Amaral Ecker*
Sérgio Ricardo Lessa Ortiz**

Introdução

Esse artigo pretende relatar a experiência do último exercício desenvolvido pelos alunos do primeiro semestre, denominado *Folies do Minhocão*, realizado na disciplina Projeto de Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo I. Trata-se de uma disciplina prática, embora, também sejam abordados temas teóricos, históricos, técnicos e de representação gráfica com os alunos no decorrer do exercício. Igualmente permite que os conteúdos abordados pelas demais disciplinas sejam colocados em prática, de oportunizando, compreender as temáticas necessárias ao seu desenvolvimento profissional.

O objetivo da disciplina é fazer com que o aluno reflita sobre as questões espaciais, sua natureza e gênese, fazendo com que ele pense sobre a forma, bem como o contexto no qual o espaço propositivo será inserido. Pretende-se estimular a sua percepção tanto na escala do edifício, quanto em seu contexto urbano, além de elucidar conceitos sobre o espaço e a sua relação tanto com as dimensões do corpo como com a sua dinâmica temporal, compreendendo a interface necessária entre a arquitetura no meio urbano. Propõe-se o desenho urbano pensado pelo vazio, a sua relação com a natureza e com os espaços edificados. Nesta disciplina os alunos têm a possibilidade de explorar esses conceitos com a elaboração de outros dois exercícios anteriores: o *Deserto do Atacama*, e a construção do *Abrigo 1:1*, com o desenvolvimento de maquetes e vivências em escala real, utilizando métodos de representação tridimensionais (modelos) e bidimensionais (desenhos).

* Mestre (FAU/USP); Centro Universitário Belas Artes de São Paulo. E-mail: cristina.ecker@belasartes.br

** Doutorando (ECA/USP). Centro Universitário Belas Artes de São Paulo. E-mail: sergio.ortiz@belasartes.br

Formação na América Latina

O curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo segue as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Arquitetura e Urbanismo nº 6/2006. Tal documento garante aos profissionais brasileiros uma formação generalista proporcionando capacidade para compreender e traduzir as necessidades de indivíduos, grupos sociais e comunidades, para concepção, organização e construção do espaço interior e exterior, “abrangendo o urbanismo, a edificação, o paisagismo, bem como, a conservação e a valorização do patrimônio construído, a proteção do equilíbrio do ambiente natural e a utilização racional dos recursos disponíveis”. (Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Arquitetura e Urbanismo nº 6/2006)

Observando as diretrizes das Universidades latino-americanas, nota-se uma sensível diferença em relação aos cursos brasileiros. No Centro Universitário Belas Artes de São Paulo, forma-se o profissional arquiteto e urbanista num único curso, como também acontece na *Facultad de Arquitectura y Urbanismo* da *Universidad de Chile*; ambas propiciam formação integrada em cursos compostos por 4.320 h/a distribuídos em 5 anos e 8.910 h/a, organizados em 7 anos, respectivamente.

Destaca-se o fato de a *Universidad de la República Uruguay* e a *Universidad de Buenos Aires*, na Argentina, possuírem este curso desmembrado, ou seja, as duas universidades possuem em suas *Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo* dois cursos distintos: o Curso de Graduação em *Arquitectura* e o Curso de Graduação e *Licenciatura en Diseño de Paisaje*.

Na *Universidad de la República Uruguay* o Curso de Arquitetura é composto por um total de 5.319 h/a, das quais 540 h/a estão reservadas para disciplinas de Urbanismo (Teoria do Urbanismo; Projeto Urbano Básico I e II e Projeto Urbano Avançado), e também oferece o curso *Licenciatura en Diseño de Paisaje* que forma o urbanista com 4.350 h/a, a ser cursado em 4 anos, dos quais, reserva-se 210 h/a para disciplinas ligadas à técnicas e procedimentos construtivos. Na *Universidad de Buenos Aires* o Curso de Arquitetura é oferecido em 5 anos com uma carga horária total de 6.000 h/a, das quais oferece 240 h/a em disciplinas de urbanismo (Planejamento Urbano e Projeto Urbano Básico), e o Curso de *Licenciatura en Planificación y Diseño del Paisaje*, para formação em urbanismo, é oferecido em 4 anos com 4.890 h/a, dos quais possui 180 h/a de disciplinas direcionadas à construção (Sistemas de representação geométrica; Materiais, elementos e procedimentos de construção).

Perfil dos discentes e docentes da Belas Artes de São Paulo

Na Belas Artes o curso de Arquitetura e Urbanismo da Belas Artes é oferecido nos três períodos: Matutino, Vespertino e Noturno. Vale ressaltar que, apesar de ser exatamente o mesmo curso nos três períodos, os perfis dos alunos são distintos. E,

neste exercício, utilizou-se como exemplo o perfil do alunado ingressante no primeiro semestre de 2018, na turma do período noturno.

Como se trata de uma disciplina de início de curso, é fundamental que os professores que a desenvolvem estejam bastante engajados e envolvidos com o aprendizado. É importante que o docente se posicione, compreendendo e se antecipando às principais dificuldades que os alunos irão encontrar durante o processo, de modo a conseguir transmitir o conhecimento necessário, ao mesmo tempo estimulando os alunos a vencer seus desafios. Aqueles que não conseguem isto, encontrarão muita dificuldade no desenvolvimento da disciplina.

Planejamento e prática pedagógica do primeiro semestre

Em se tratando de uma disciplina prática e de fundamentação dos conceitos de arquitetura e urbanismo, que visa a transmissão de conteúdos, sugere-se a realização de uma série de trabalhos em escalas distintas durante o semestre, que são realizadas ora individualmente, ora em grupo. O semestre foi planejado em cinco grandes ciclos, baseados em atividades calcadas em práticas de metodologia ativa. O primeiro ciclo foi denominado *Leituras perceptivas*, quando os discentes são estimulados, através de um exercício, a observarem e perceberem aspectos e sensações transmitidos pela arquitetura. Em seguida, realizam uma atividade denominada *Fato plástico*, na qual devem elaborar um objeto a partir das sensações percebidas no exercício anterior e, na sequência apresenta-se outro ciclo, o *Deserto do Atacama*, que propõe a construção de um abrigo para turistas no deserto do Atacama utilizando a técnica construtiva do *wood framing*. Na sequência inicia-se o ciclo do exercício cognominado de *Abriço 1:1*, que propõe a construção coletiva de um abrigo de papelão, em tamanho real, no qual será montado uma exposição com os trabalhos realizados pela turma até o momento. Essa experiência está mais detalhada no artigo “Metodologia Ativa Aplicada: um relato de ensino e aprendizagem do curso de Arquitetura e Urbanismo no Centro Universitário Belas Artes de São Paulo”

Finalmente, ocorre o último ciclo denominado *Folies do Minhocão*. Nesse momento experimentam uma vivência no ambiente urbano que permite fazerem uma proposta construtiva baseada numa experiência direta com a realidade e adequada ao contexto da cidade. O objetivo principal do exercício é iniciar a percepção do aluno para a escala da cidade, bem como propiciar um primeiro contato com a disciplina de paisagismo.

O exercício *Folies do Minhocão*

Este exercício principia com a apresentação de vídeos elucidativos sobre o Elevado João Goulart (Minhocão) e, também, são expostos dois estudos de caso: um deles, o parque elevado *Highline Park*, em Nova Iorque, no qual optou-se pela preservação

Metodologia ativa aplicada ao ensino de arquitetura e urbanismo:
um relato sobre o exercício *Folies do Minhocão*

da via elevada e sua transformação em Parque; outro exemplo vem de Seul onde a via elevada foi desmontada e foi criado um Parque no nível do solo juntamente com a reativação do Rio Cheonggyecheon, que havia sido canalizado. A exposição dos dois estudos de caso em situações semelhantes às possibilidades existentes no Minhocão, permite a reflexão na busca de uma solução para a problemática que a via elevada causou na região dos bairros da Vila Buarque, Campos Elísios, Santa Cecília e Água Branca, em São Paulo.

Como ponto de partida da atividade, os discentes realizam uma visita de campo no Minhocão juntamente com os professores, analisando para, na aula seguinte, realizar um debate e decidirem juntos a viabilidade de permanência ou o desmonte do Elevado paulistano, base para a proposta de projeto do exercício.

Eles devem propor uma intervenção no espaço público próximo às paredes verdes existentes no local. Em duplas, os alunos devem sugerir um **elemento arquitetônico**, o qual foi denominado de *folie*. Utilizando o sistema construtivo *steel framing*, os alunos devem criar uma estrutura espacial independente do edifício existente e, combinar a técnica construtiva com o pensamento de treliça espacial para resolver a proposta arquitetônica sugerida. A *folie* urbana, deve permitir que o usuário do espaço livre possa interagir com o jardim vertical selecionado e também com alguma atividade de lazer.

As duplas desenvolvem também, um **projeto paisagístico** para um trecho de aproximadamente 100 metros no Elevado, próximo à alguma das paredes verdes implantadas pelo Movimento 90° no conhecido corredor verde do Minhocão. No projeto de paisagismo a ser desenvolvido na disciplina, propõe-se que devam trabalhar nas etapas que serão esmiuçadas a seguir: levantamento de campo, visita técnica dirigida, debate sobre a situação urbana da área do Elevado para decidir qual seria o melhor destino da via elevada; e, finalmente, o desenvolvimento da proposta paisagística e do elemento arquitetônico em três etapas – sugestão preliminar da *folie*, seguido pela sua proposta estrutural com esboço do projeto paisagístico do trecho escolhido e, finalmente, o estudo preliminar do projeto paisagístico e do elemento arquitetônico com maquete e desenhos propositivos.

As Folies

De acordo com o pesquisador de história e teoria da arquitetura, o doutor Arquiteto e Urbanista Silvio Colin, o termo *folie*, ou *folly*¹ em inglês, é um edifício curioso, extravagante, bizarro, frívolo ou irreal, que comumente se tornavam ponto de atração em parques, jardins ou propriedade rural. De acordo com a história, remete-se a meados do século XVIII, quando os aristocratas do continente Europeu encontravam

1. Tanto em inglês, *folly*, quanto em francês, *folie*, o termo quer dizer loucura ou tolice.

em suas propriedades, marcas de civilizações antigas ou restos dos séculos de guerra, e decidiam construir algum elemento, tornando-se a atração principal dessa propriedade.

Nessas propriedades as *folies* geralmente eram pavilhões, gazebos, pontos de referência ou até mesmo uma residência. Seu reconhecimento se deu mais pela sua expressão artística, simbólica ou por sua curiosidade, do que propriamente pelo seu valor arquitetônico.

Segundo Colin,

As folies eram uma prática quase obrigatória nos locais de amenização, atestando que o apreço à natureza não significava a rejeição à fantasia e ao artifício: simulacros de ruínas de partes de edifícios históricos como aquedutos, pedaços de pórticos, ou simples capitéis ou fustes de colunas gregas ou romanas, mesmos ruínas autênticas preservadas, grutas rococó, vacarias góticas, cabanas rústicas, celas de eremitas, sem falar em edículas como caramanchões, pérgulas e casas de chá, de inspiração menos bizarra, porém não menos exótica, como pagodes chineses, *gazebos* hindus ou pavilhões egípcios. (Colin, 2011, s/p)

Além dos conceitos relacionados anteriormente, a escolha da *folie* com elemento construído provem da proposta de Bernard Tchumi para o projeto paisagístico do *Parc de La Villette*. No projeto do parque francês, Tchumi sugere que os edifícios referência sejam elementos arquitetônicos que não necessariamente precisam ter uma função arquitetônica. Mas, são pontos vermelhos que se destacam no grande tapete verde do parque. Nessas intervenções utiliza justamente a referência das *folies* oitocentistas, tendo respaldo histórico de uma tradição de cerca de três séculos, contudo o resultado estético apresentado baseia-se na arte desconstrutivista do final do século XX.

Visita de campo monitorada e escolha de trecho do Minhocão

Logo após apresentação da necessidade de coletar dados relevantes para o desenvolvimento do projeto é realizada uma visita de campo monitorada, cujo objetivo inicial é conscientizar os alunos da relevância de conhecer o local de intervenção e suas particularidades durante a elaboração do projeto. Contudo, no aprimoramento da disciplina compreendeu-se que seria fundamental, além de coletar os dados relevantes para as suas propostas, colocar em discussão as dificuldades urbanísticas apresentadas pela construção do Elevado em São Paulo, de modo a permitir que reflitam sobre os desafios urbanísticos que a cidade apresenta.

Durante a visita, expõe-se a proposta do paisagista Guil Blanche, o fundador do Movimento 90° – empresa responsável pela implementação do corredor verde do Minhocão, que vislumbrou a possibilidade de implementar jardins verticais na cidade de São Paulo, como tentativa para melhorar a qualidade de vida dos moradores do entorno da via elevada. Discute-se o processo de viabilização da implementação das paredes verdes que usualmente são executadas com verbas das medidas compensatórias

Metodologia ativa aplicada ao ensino de arquitetura e urbanismo:
um relato sobre o exercício *Folies do Minhocão*

previstas em legislação. Também são exibidas as técnicas e o sistema construtivo dos jardins verticais propostos para os Jardins Verticais do Minhocão e a respectiva manutenção dos mesmos.



Imagens 01 e 02 – Visita de campo no Elevado João Goulart com os alunos ingressantes em 2018.1. Fonte: Fotos Sergio Ortiz, jun. 2018

E assim, organizados em grupo, selecionam qual trecho pretendem realizar a proposta de integração da *folie* com o jardim vertical existente. Podem escolher uma das áreas de interferências nos trechos próximos às paredes verdes dos Edifícios Minerva, Filomena, Santa Cruz, Santos e Bonfim. A partir da escolha do trecho de intervenção, realizam um levantamento de campo para coleta de dados de maneira a subsidiar as leituras e análises do grupo sob os pontos de vista arquitetônicos e urbanísticos significativos para elaboração do projeto de intervenção arquitetônico e paisagístico, visando iniciar o aluno no conhecimento das questões urbanas e da importância de relacionar sua proposta com o contexto existente no exercício do projeto.



Imagens 03 e 04 – Parede verde do Edifício Filomena e o desenho de identificação da parede pintado no piso do Elevado João Goulart. Fonte: Fotos Sergio Ortiz, jun. 2017

Leituras Urbanas

A etapa das Leituras Urbanas consiste na coleta de dados e análises sobre a área de estudo, que compreende a realização de um mapeamento com desenhos e registros fotográficos do percurso das ruas no entorno da área selecionada para trabalhar. Além desses apontamentos é fundamental o levantamento de uso e ocupação do solo referente à quadra em que o edifício está inserido, com o intuito de identificar as principais tipologias urbanas encontradas nesse recorte urbano. Também deve ser identificada a existência de vegetação de grande porte, bem como, o fluxo de veículos e pedestres das vias limdeiras ao local de intervenção - que estejam dentro do limite do círculo vermelho, conforme destacado na imagem 04.

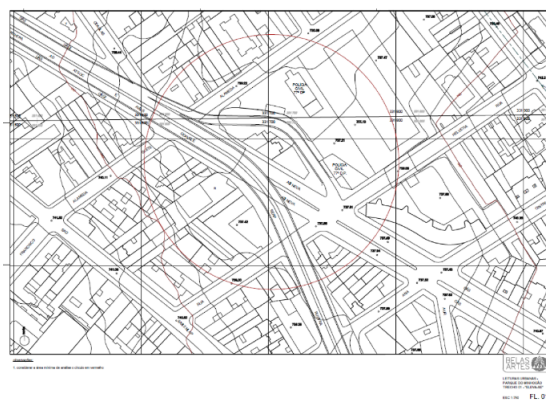


Imagem 05 – Mapa para levantamento de dados, utilizado para a leitura urbana do local.
Fonte: Gegram – site Geosampa

Imagem 06 – Levantamentos de vegetação e gabaritos dos alunos Camila Ferreira, Laura Paiva; Myllena Pereira, Narjara Neheme, Pamela Torquato e Robson Junior.
Fonte: Fotos Cristina Ecker, maio 2019

Metodologia ativa aplicada ao ensino de arquitetura e urbanismo:
um relato sobre o exercício *Folies do Minhocão*



Imagens 07 e 08 – Levantamentos de uso e ocupação do solo e fluxos de veículos e pedestres dos alunos Camila Ferreira, Laura Paiva; Myllena Pereira, Narjara Neheme, Pamela Torquato e Robson Junior. Fonte: Fotos Cristina Ecker, maio 2019

Debate sobre a situação do Elevado João Goulart

Em 1969, o Prefeito Paulo Maluf anuncia a construção de uma via elevada, que havia sido planejada um ano antes, para solucionar o problema do pesado tráfego de veículos que ocorria constantemente na Avenida São João. Essa proposta seria então, uma importante via de ligação entre as regiões Leste e Oeste da cidade. É importante destacar que ainda durante as obras, o novo viaduto já recebia diversas críticas, sendo chamado de “cenário com arquitetura cruel” e “uma aberração arquitetônica”.

Após sua inauguração, em 1971, o Elevado já não era bem visto pela população da região. A proximidade com a via elevada desvalorizou substancialmente os imóveis, que além de perderem a privacidade, passaram a ser incomodados pelo barulho dos veículos em alta velocidade, bem como a deterioração das áreas que passaram a ser

constantemente sombreadas e, desde então, o Elevado tornou-se um problema na metrópole paulistana.

Em julho de 2014, voltou à tona a discussão sobre o destino do Minhocão, quando iniciaram as discussões sobre o fato. Foi previsto então, no novo Plano Diretor da cidade de São Paulo, a sua demolição ou a sua transformação em um Parque ou jardim suspenso. Contudo, na época não foi previsto um prazo para a desativação do equipamento urbano, mas, desde a proposta, grupos favoráveis ao seu desmonte e defensores de um novo parque para a cidade passaram a defender seus argumentos, com o intuito de transformar a cidade.

Segundo o Plano Diretor:

Artigo 375 – Parágrafo único: Lei específica deverá ser elaborada determinando a gradual restrição ao transporte individual motorizado no Elevado Presidente Costa e Silva, [atual Elevado Presidente João Goulart] definindo prazos até sua completa desativação como via de tráfego, sua demolição ou transformação, parcial ou integral, em parque. (Projeto de Lei nº 688/13, 2014)

Houve uma série de debates e ações públicas acerca do destino Minhocão que, a partir de 2015, teve seu uso como área de lazer intensificado, permanecendo fechado para o acesso de veículos entre as 15 horas dos sábados até as 6 horas e 30 minutos das segundas-feiras. Já em 2016, seguindo as diretrizes do Plano Diretor, a prefeitura determina que a via elevada passará a ser identificada como Parque Minhocão nos períodos em que estiver fechada para o tráfego de veículos, permitindo assim, a criação de um conselho gestor e ações de zeladoria para garantir o aprimoramento da utilização do local pela população.

Em fevereiro de 2018 o Prefeito João Dória transforma, definitivamente, o Elevado em Parque, devendo permanecer aberto aos pedestres e ciclistas aos sábados, domingos e em feriados nacionais. O funcionamento da via aos automóveis fica restrito aos dias úteis, de segunda à sexta-feira das 7 às 20 horas. A promulgação dessa lei vetou qualquer possibilidade de demolição do elevado, prevista no Plano Diretor. Apesar de ter sido sancionada a lei, ficou evidente uma intensa movimentação de grande parte dos moradores do entorno que ainda defendem a necessidade de demolição da via.

Trata-se, portanto, de uma excelente oportunidade didático-pedagógica de trazer à tona essa discussão aos alunos da disciplina. Então, os alunos foram divididos em dois grupos para um deles, defender permanência do Elevado e sua transformação num Parque e outro, para defender o seu desmonte e requalificação do espaço. Após o debate, decidiam a partir dos argumentos expostos a situação hipotética do Elevado pelo desenvolvimento dos projetos de intervenção paisagística e a proposta da *folie* com a parede verde selecionada.

Metodologia ativa aplicada ao ensino de arquitetura e urbanismo:
um relato sobre o exercício *Folies do Minhocão*



Imagens 09 e 10 – Debates realizados com alunos do período Vespertino (esquerda) e Noturno (direita), jun. 2018 Fonte: Fotos Sergio Ortiz, jun. 2018

Desenvolvimento da proposta do projeto *Folies do Minhocão*

Finalmente, independentemente da situação definida pela turma com a conclusão da etapa dos debates, os alunos, divididos em duplas, apresentam uma proposta de paisagismo para o Parque, ou para os espaços livres de edificação adjacentes aos jardins verticais selecionados pelo grupo, acompanhada pela proposta da *folie* que propõe ao usuário um contato direto com o jardim vertical do edifício escolhido pelo grupo. Na proposta devem ser levadas em consideração os dados previamente observados no exercício leituras urbanas.

Na primeira etapa os alunos devem apresentar a maquete volumétrica da *folie*. É fundamental que exponham volumetria do edifício existente com o desenho da parede verde selecionada, assim como, a relação espacial entre o Elevado e o volume edificado proposto, bem como, a sugestão do sistema estrutural de apoio da *folie*. Em aula dialogada, ressaltou-se a necessidade de propor treliças espaciais e tirantes na nova edificação de modo a ancorá-la na estrutura do prédio existente, para tornar exequível a proposta.

No momento da avaliação da primeira etapa, sugerem-se alguns ajustes volumétricos, com o intuito de valorizar o efeito estético e apontam-se as soluções estruturais mais adequados à situação apresentada pelas duplas. A seguir, ocorrem duas aulas dialogadas: uma sobre noções básicas de paisagismo e outra sobre o sistema construtivo em *light steel framing* com apresentação de treliças espaciais; fundamentais para o desenvolvimento da proposta do projeto estrutural da *folie*. Sobre a proposta volumétrica da *folie* deve-se iniciar o seu detalhamento estrutural considerando o sistema construtivo do *steel framing* associado às treliças espaciais para resolver a parte construtivo-executiva da proposta apresentada. Então, solicita-se que na entrega dessa etapa utilizem perfis de cedrinho na modulação de 10x10 cm (para representar os perfis metálicos) e as placas cimentícias pré-moldadas com medidas de 1,20m x 2,40m (representadas pelo papel *holler 2mm*) em escala 1:50. Aos que desejam explorar as vistas do ambiente proposto, foi permitido a utilização do vidro temperado-laminado como revestimento de vedação (na maquete são indicados pelo acetato).

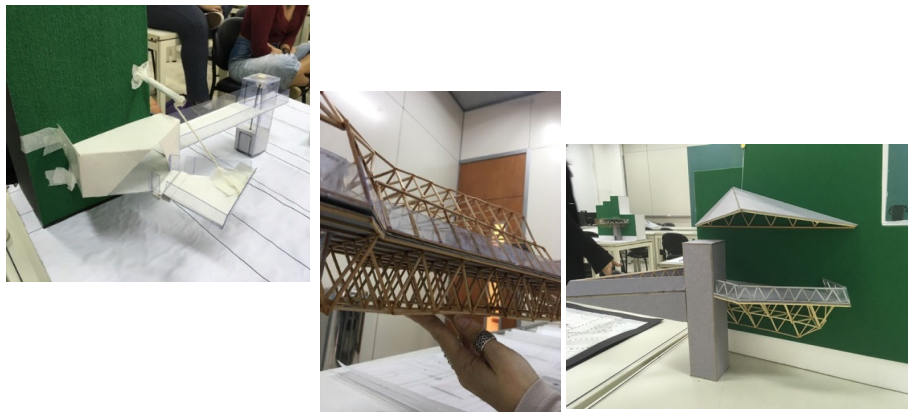


Imagem 11 – Primeira etapa de projeto: elaboração da volumetria da *folie* em escala, realizada com papel triplex.

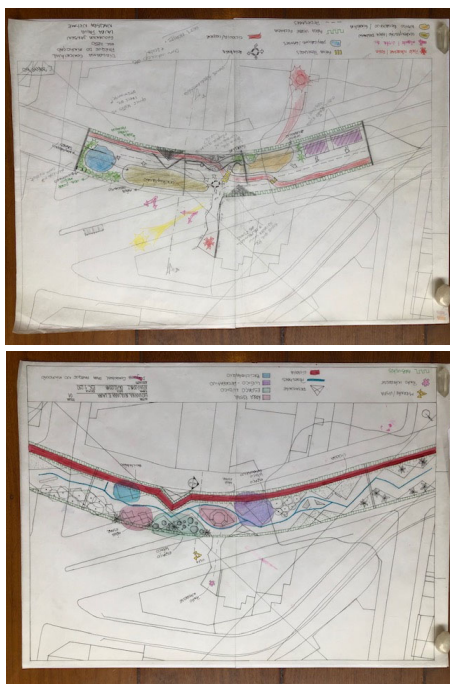
Imagens 12 e 13 – Segunda etapa de projeto: simulação da estrutura de *steel framing* com cedrinho ou caixeta e adequação da volumetria da *folie*, realizada com papel *holler*.

Fonte: Fotos Sergio Ortiz, jun. 2018

Metodologia ativa aplicada ao ensino de arquitetura e urbanismo:
um relato sobre o exercício *Folies do Minhocão*

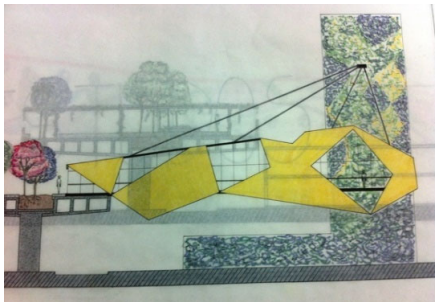
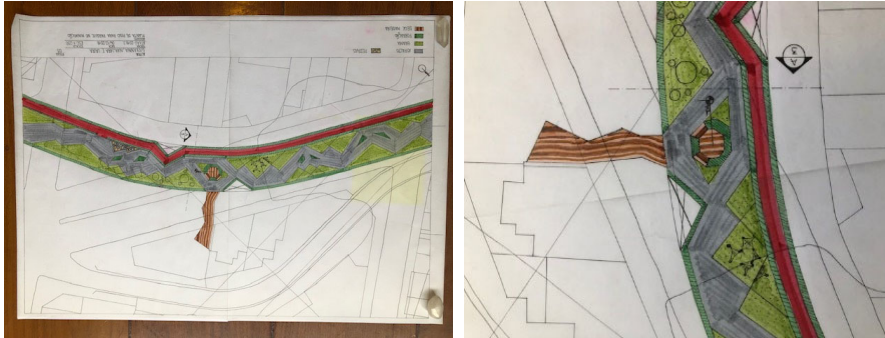
Em relação ao paisagismo, na segunda etapa, solicitou-se a apresentação de um diagrama conceitual, prevendo a criação de pelo menos dois ambientes: uma área de estar e um ambiente lúdico-recreativo para os usuários do espaço público. Indica-se como apoio projetual a utilização de elementos construídos tais como bancos, pisos, pérgulas e pequenas paredes, além da composição com vegetação (árvores, palmeiras, arbustos e forrações) e utilização de água. E, no momento seguinte, a partir da correção do diagrama apresentado anteriormente, é solicitada a apresentação da maquete da proposta de paisagismo juntamente com os ajustes finais da *folie*.

Considera-se a prática do desenho como fundamental para o desenvolvimento do arquiteto. Desse modo, como os alunos já estão no término do semestre, e cursaram a disciplina de desenho arquitetônico, solicita-se a elaboração da proposta do paisagismo e da *folie* em três pranchas. São elas a prancha de pisos e elementos construídos, seguida pela prancha de plantio indicando a seleção das espécies utilizadas na composição espacial do ambiente de acordo com a sua tipologia morfológica, ambas em escala 1:250. E também um corte passando próximo à *folie*, que permita identificar a volumetria sugerida pela equipe junto ao jardim vertical, este, em escala 1:100.



Imagens 14 e 15 – Diagramas Conceituais do projeto. Alunos: Camila Ferreira, Laura Paiva; Myllena Pereira, Narjara Neheme, Pamela Torquato e Robson Junior.
Fonte: Fotos Cristina Ecker, maio 2019

Elisabeth Cristina do Amaral Ecker e Sérgio Ricardo Lessa Ortiz



Imagens 16 e 17 – Planta de Pisos e elementos construídos. Alunos: Camila Ferreira, Laura Paiva; Myllena Pereira, Narjara Neheme, Pamela Torquato e Robson Junior.

Fonte: Fotos Cristina Ecker, maio 2019

Imagem 18 – Corte – elaboração do desenho do projeto de paisagismo.

Fonte: Fotos Sergio Ortiz, nov. 2018



Imagens 19 e 20 – Planta de Plantio e Corte. Alunos: Camila Ferreira, Laura Paiva; Myllena Pereira, Narjara Neheme, Pamela Torquato e Robson Junior.

Fonte: Fotos Cristina Ecker, maio 2019

Metodologia ativa aplicada ao ensino de arquitetura e urbanismo:
um relato sobre o exercício *Folies do Minhocão*

Sendo assim, o exercício denominado “Folies do Minhocão” consegue atingir seu objetivo, ao permitir que o aluno desenvolva estudos volumétricos através de modelos tridimensionais e representação bidimensional que envolvam um contexto de arquitetura, urbanismo e paisagismo na escala do lote e seu entorno adjacente. No decorrer de toda disciplina, juntamente com os exercícios anteriores, é possível que tenham desenvolvido a sua percepção espacial. Além de adquirir noções preliminares sobre modulação estrutural, e terem sido iniciados sobre as análises urbanísticas necessárias para o desenvolvimento de um projeto, também se tornaram habilitadas noções básicas de paisagismo.



Imagens 21 e 22 – Trabalhos finalizados e selecionados para a exposição de Arquitetura e Urbanismo realizada no Memorial da América Latina em julho de 2018.

Fonte: Fotos Sergio Ortiz, jun. 2018

Processo de avaliações

Anteriormente, os alunos não participavam efetivamente das avaliações das etapas entregues. Identificou-se que, nas aulas decorrentes, surgiam muitas dúvidas sobre o que deveria ser adequado para o desenvolvimento do projeto. Durante o aprimoramento das atividades do curso, verificou-se a necessidade e viabilidade para fazer com que os discentes participassem do processo de correção dos trabalhos, e, igualmente, em todas as etapas do exercício; e, que ao menos na apresentação da primeira etapa da *folie* e na entrega final pudessem expor suas decisões projetuais de modo coletivo e participativo com os professores.

A partir desse novo modelo de avaliação, foi possível identificar que houve uma melhora significativa no entendimento, por parte do alunado, sobre os critérios utilizados na avaliação dos projetos, bem como, um substancial melhora no material produzido nas etapas subsequentes.

Considerações finais

Este artigo ilustrou e relatou a experiência que se desenvolveu com os alunos da disciplina de Projeto de Arquitetura, Urbanismo e Paisagismo I, desde que foi revisada a matriz curricular do Curso de Arquitetura e Urbanismo no primeiro semestre de 2016 e pode demonstrar como um Curso, com formação generalista, prepara um arquiteto urbanista, com uma visão inteiramente integrada do edifício enquanto parte integrante, em várias dimensões, na composição da cidade, fato que não ocorre em algumas universidades latino-americanas.

Acredita-se que este exercício colabora, eficazmente, para a formação dos alunos que, mesmo cursando a primeira disciplina de projeto do curso, são capazes de observar, analisar e propor intervenções desde o espaço interno resultante de uma edificação, neste caso a *folie*, até a sua inserção no espaço público urbano, com a realização de um projeto de paisagismo desenvolvido com respeito às particularidades da área inserida, através de uma criteriosa análise urbana.

É importante ressaltar que, apesar do exercício *Folies do Minhocão* ter sido aprimorado ao longo destes dois anos de realização, contou com a contribuição dos seguintes docentes do curso, que muito contribuíram para o seu aperfeiçoamento. São eles: Alexandre Kuroda, Aline Nassaralla Regino, Antonio Rodrigues Netto, Denise Xavier de Mendonça, Jackson Antonio da Silva Dualibi, Lauresto Couto Esher, Marcelo Pace, Maria Alzira Marzagão Monfre, Nadia Oliveira Cahen, Orivaldo Predolin Júnior, Paulo Ferrara Filho, Rosa Matilde Pimpão Carlos e Vanderlei Rossi.

Referências

- ANASTASIOU, L. G. C. *Metodologia do Ensino Superior: da prática docente a uma possível teoria pedagógica*. Curitiba: IBPEX, 1998.
- AQUINO, J. G. Autoridade docente, autonomia discente: uma equação possível e necessária. In: _____. (Org.) *Autoridade e autonomia na escola: alternativas teóricas e práticas*. São Paulo: Summus, p. 131-154, 1999.
- CARDIM, Patrícia; LEITE, Sydney F.; RODRIGUES, Flávia L. *Metodologias ativas de ensino: Estratégias de ensino, aprendizagem e avaliação*. São Paulo: Ed. Belas Artes, 2018.
- CHARLOT, B. *Da relação com o saber*. Porto Alegre, Artmed, 2000.
- PANERO, Julius; ZELNIK, Martin. *Dimensionamento humano para espaços interiores*. São Paulo: Gustavo Gili, 2015.

Metodologia ativa aplicada ao ensino de arquitetura e urbanismo:
um relato sobre o exercício *Folies do Minhocão*

- PERRONE, Rafael Antonio Cunha; VARGAS, Heliana Comin. *Fundamentos de projeto: arquitetura e urbanismo*. São Paulo: Edusp, 2016.
- PIMENTA, S. G. & ALMEIDA, M. I. (orgs). *Pedagogia Universitária*. São Paulo, EDUSP, 2009.
- PIMENTA, S.G. & ANASTASIOU, L. G. *Docência no ensino superior*. São Paulo: Cortez, 2002.
- PROJETO DE LEI Nº 688/13. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*. 1 de agosto de 2014.
- MEIRIEU, P. *Aprender... sim, mas como?* Porto Alegre: Artmed, 1998.
- _____. *O cotidiano da escola e da sala de aula – o fazer e o compreender*. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- MORÁN, J. Mudando a educação com metodologias ativas. In: SOUZA, C. A., MORALES, E. T. (orgs.) *Coleção Mídias Contemporâneas. Convergências Midiáticas, Educação e Cidadania: aproximações jovens*. Vol. II. PROEX/UEPG, 2015.
- VALENTE, J. A. Blended Learning e as mudanças no Ensino Superior: a proposta de sala de aula invertida. In: *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, Edição Especial nº 4/ p. 79-97. Editora UFPR, 2014.
- VASCONCELLOS, C. S. *Planejamento: Projeto de ensino-aprendizagem e projeto político-pedagógico*. São Paulo: Libertad, 2002.
- VEIGA, I. P. & D'ÁVILA (orgs). *Didática e Docência na Educação Superior*. Campinas. Papirus. 2012.
- VEIGA, I. P. & CASTANHO, M. E. L. (orgs). *Pedagogia Universitária – a aula em foco*. Campinas: Papirus, 2000.

SITES

- COLIN, Silvio. Coisas da Arquitetura. Disponível em: <https://coisasdaarquitetura.wordpress.com/2011/02/14/follies/> Acesso em: 28 de ago. 2018.
- FACULTAD DE ARQUITECTURA DISEÑO Y URBANISMO UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. Plan de estúdios de Arquitectura. Disponível em: <http://www.fadu.uba.ar/categoria/49-arquitectura> Acesso em: 04 de mai. 2019
- FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO UNIVERSIDAD DE CHILE. Planes de estúdio pregrado. Disponível em: <http://www.fau.uchile.cl/carreras/4928/arquitectura> Acesso em: 04 de mai. 2019
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA URUGUAY. Arquitectura. Disponível em: <http://www.universidad.edu.uy/> Acesso em: 04 de mai. 2019

PARTE IV

**DESENVOLVIMENTO, SAÚDE
E POLÍTICAS SOCIAIS**

Avances y límites de las alternativas andinas al desarrollo capitalista: un análisis comparativo del buen vivir de Ecuador y del vivir bien de Bolivia

Mishell Geoconda Pavón Abalco*

Introducción

El Buen Vivir (BV) en el caso de Ecuador y el Vivir Bien (VB) en el caso de Bolivia renacen de una cosmovisión milenaria que se propone ser post-capitalista, post-desarrollista y post-neoliberal, resurgiendo tras el desastre que fue el neoliberalismo en estos dos países así como en el resto de América Latina. Con la ascensión al poder de presidentes de izquierda, Rafael Correa (2007-2017) y Evo Morales (2005-2020) a quienes los movimientos indianistas les confiaron sus agendas político-sociales, dentro de las cuales una importante encomienda era la creación de una nueva constitución. Esa demanda efectivamente fue respondida con las nuevas constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009) que incorporaron dichas cosmovisiones indígenas y sus principales distintivos son: el reconocimiento de un nuevo tipo de Estado, uno Plurinacional y el reconocimiento de derechos de la madre tierra o *pachamama* (en el caso de Ecuador).

En este sentido, los derechos se basan en el entendimiento de tomar de la naturaleza lo necesario para vivir y perdurar, y no para acumular. De ahí, uno de los principales núcleos de confrontación con el sistema capitalista. Por ello una de las consignas de este movimiento es ir en contra de las industrias extractivistas (petróleo, minerales, gas natural) de las cuales estos países dependen y superar la industria primario exportadora. No obstante, ¿será que fue posible superar su dependencia de industrias extractivas por medio de la transformación de sus matrices productivas según el pensamiento del BV/VB?. El objetivo de este artículo es analizar los avances y límites que Ecuador y Bolivia han tenido en la meta común de superación de la matriz productiva primario-exportadora para la no dependencia de industrias extractivas en el lapso de los Gobiernos de Rafael Correa (2007-2017) y Evo Morales (2005-2018).

* Estudiante de maestría en Economía Política Internacional. Universidad Federal de Rio de Janeiro. E-mail: mishellpavon17@gmail.com

Sin embargo, se sostiene la hipótesis de que, los principales límites son sistémicos y estructurales dada que los dos países están inseridos en el marco del orden mundial capitalista, por lo que poner aplicar los pensamientos del BV/VB a nivel nacional y hasta mundial, es prácticamente imposible. Así, lo que se habría dado es un nacional-desarrollismo con distribución de renta, sin modificarla matriz productiva primario exportadora, ni la dependencia de estos dos países a sus principales industrias extractivas. Se utilizará el pensamiento estructuralista cepalino como perspectiva teórica de análisis, por juzgarse pertinente para este estudio. En ese sentido, la metodología del trabajo es cualitativa con análisis de datos macroeconómicos para verificar de forma comparativa los avances y límites de las metas propuestas por los últimos planes de gobierno (por ser los sistematizados) de Ecuador y Bolivia, centrándonos en el objetivo común de superar la matriz productiva primario-exportadora. Se observará también si el avance económico tuvo avances sociales y si de esa manera se pudo disminuir o la Vulnerabilidad Externa de los dos países. Para ello, además de la introducción y conclusión el artículo se dividirá en tres partes, la primera exploraremos en forma de sobrevuelo lo que significa el BV/VB, su contexto de resurgimiento en los dos países, buscando articularlo y a la vez contrastarlo con el pensamiento estructuralista latinoamericano, la segunda parte será dedicada al caso de Ecuador y la tercera al de Bolivia.

Buen Vivir y Vivir Bien: Orígenes, filosofía y prácticas.

Los pueblos indígenas de América Latina pasaron por 500 años de colonización y consecuente desprecio cultural, espiritual y material de su modo de vida, cuando la “raza indígena” es creada como inferior a la “raza blanca” del colonizador (QUIJANO, 2012). Así, Ecuador y Bolivia son comparables dado su raíz histórica compartida: el imperio inca, la colonización, la independencia y la república criolla, acompañada subalternamente de la pujante lucha de sus pueblos indígenas para preservar su modo de vida. La conservación de sus prácticas y cosmovisión se han resguardado a través de los siglos frente a la filosofía y modernidad occidental. Por eso, no es coincidencia que dos países andinos con mayoría indígena sean quienes proponen una alternativa al desarrollismo, neoliberalismo e incluso al capitalismo.

La principal forma de preservación fue su cultura oral y práctica de costumbres pasadas de generación en generación. Debido a eso, la traducción de su forma de ver el mundo desde sus lenguas nativas no tiene una correspondencia exacta en lenguas de origen occidental. Por ejemplo, el pueblo aymara, que es una de las principales etnias y lenguas tradicionales de Bolivia, reivindica el *Suma Qamaña* traducida como Vivir Bien, esa traducción no expresa completa y propiamente el significado de la cosmovisión; *Suma* en aymara, puede expresar algo bonito, agradable, bueno, amable y *Qamaña* vivir en paz o vivir agosto, y esta palabra solo se la usa en sentido

comunitario. Así también, en el caso de Ecuador los pueblos de lengua quichua que reivindican el *Sumak Kawsay*, comprenden que el Sumak hace referencia a la realización ideal y hermosa del planeta, mientras que *Kawsay* sería una vida digna en plenitud, que expresa la idea de una vida no mejor, sino que sea simplemente buena, sin la constante ansiedad de mejorarla.

La filosofía de los pueblos indígenas de estos dos países es opuesta al imaginario occidental, una mentalidad colonizada normalmente lleva a pensar que “vivir bien” se resume a comer, beber y dormir y que “buen vivir” se resume a no trabajar o retroceder al tiempo de las cavernas como algunos dicen (Tortosa, 2009). Por eso los estudiosos del tema llegan a la conclusión que la traducción es insuficiente, para el filósofo andino Javier Lajo (2008) el *Sumak Kawsay* se traduce en “pensar bien, sentir bien para hacer bien, con el objetivo de conseguir la armonía, con la comunidad, la familia, la naturaleza y el cosmos” así el equilibrio entre el sentir bien el *Allin Munay* y pensar bien *Allin Yachay* da como resultado el hacer bien el *Allin Ruay* logrando la armonía señalada, por eso la traducción más precisa sería “la vida en plenitud” (Houtart, 2011, p. s/n).

En ese sentido, los principios para una vida armoniosa comunitaria son: la reciprocidad, la solidaridad equidad y complementariedad, entre otros. Así lo comunitario es concebido no solo como relación social sino como profunda relación de vida, lo individual no desaparece, sino que emerge su capacidad natural dentro de la comunidad.

Otro principio central de la cosmovisión indígena es el respeto a la naturaleza o *pacha mama*, esta no es vista como simple fuente de recursos sino como parte del ser, el mismo que se compone por las plantas, el sol, el agua sin los cuales no hay vida. El BV/VB busca la producción para la suficiencia de recursos, de ahí que advoca por tomar de la naturaleza estrictamente lo que es necesario para las necesidades humanas, no para la acumulación, dándole tiempo de regeneración a la *pacha mama* no solo para la reproducción de recursos naturales renovables sino para la propia reproducción de la vida.

BV y VB como alternativa al desarrollo (contexto de resurgimiento)

El pensamiento del Buen Vivir resurge no coincidentemente con el desastre que generó la implantación del neoliberalismo en América Latina, trayendo una alternativa a sus pueblos y al mundo. En el Ecuador después de más de una década (1990-2007) de continua inestabilidad política, las consecuencias de la guerra con el Perú, los efectos del fenómeno del niño, la hiperinflación y consecuente dolarización y la corrupción de los gobiernos oligárquicos, sobre todo en la era neoliberal agravaron la situación de las capas más vulnerables de la población y en particular los indígenas. La reacción fue de carácter “antineoliberal” y podemos añadir, una oposición a la crisis sistémica (Davalos, 2009 apud Houtart, 2011).

En ese contexto Rafael Correa forjó su base popular con varios movimientos sociales articulándolos en su “Movimiento Alianza País” que recogió las dos principales asociaciones populares e indígenas CONAIE¹ y FENOCIN². Por lo que, Correa recoge las principales demandas populares indígenas, entre ellas la convocación de una nueva Asamblea Constituyente, para refundar el país a favor de sus pueblos y no del capital, como proclamaba la constitución de 1998. Así, una vez ganadas las elecciones en 2007, Correa llama a una nueva Asamblea Constituyente en Ecuador, la cual contó con importantes debates con la contribución de la sociedad civil organizada (movimientos sociales indígenas, jóvenes, sindicatos e intelectuales nacionales e internacionales). Aquí, los pueblos comienzan a construir su Estado y su rumbo en consonancia con la idea del Buen Vivir. Ese proceso consiguió que la cosmovisión del BV sea la base de la nueva Constitución ecuatoriana, que produjo la refundación del Estado como uno Plurinacional, y el reconociendo innovador los derechos de la *Pachamama*.

Así, también el pueblo boliviano venía de una constante lucha contra los desmandes neoliberales bajo la presidencia de Banzer y Sánchez de Lozada que irrumpieron la crisis originada por la implantación del consenso de Washington en el comienzo del nuevo milenio, dándose fuertes conflictos como: 2000 la guerra del agua, 2002 revuelta de los cocaleros, 2003 el llamado febrero negro y la guerra del gas que se vuelve a dar por segunda vez en 2005.

Por lo que los movimientos indígenas y específicamente el sindicato de los cocaleros fraguaron un líder nacional, Evo Morales, a quien apoyaron para llegar a la presidencia para que responda a las demandas a favor del pueblo boliviano, tales como la nacionalización de los hidrocarburos, reforma agraria (latifundios), una asamblea constituyente, la descolonización de las estructuras políticas y de las formas de producción del conocimiento, una entrada al BV.

Con la ascensión al poder de Evo Morales en 2005, todas esas demandas fueron respondidas. Se nacionaliza los hidrocarburos, lo que da fuertes ingresos a la economía nacional. Se dio también la refundación del Estado Boliviano como un Estado Plurinacional, y su nueva constitución (2009) que recoge también la filosofía del Vivir Bien a través de una base para el ordenamiento moral y ético de la sociedad, por medio de los tres principios indígenas *ama quilla*, *ama llulla*, *ama suwa* que significa “no seas flojo, no seas mentirosos, ni ladrón” (Martínez, 2017, p. 140), también se da un gran énfasis a la preservación de la *pacha mama*.

Así, cuando se habla del VB/VB como Alternativa al Desarrollo, se entiende “un Vivir Bien que propone por una parte superar el dualismo sociedad/naturaleza y por

1. Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

2. Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (del Ecuador).

Avances y límites de las alternativas andinas al desarrollo capitalista:
un análisis comparativo del buen vivir de Ecuador y del vivir bien de Bolivia

otra parte la transformación de las estructuras económicas y de las relaciones de poder inter- e intra-sociedades” (Vanhulst; Beling, 2013 apud Martínez 2016, p. 39).

El *Buen Vivir* no es una alternativa de desarrollo y progreso (en el fondo capitalistas), sino una alternativa *al* desarrollo y *al* progreso. De hecho, los rebasa. Incluso el *Buen Vivir* apunta hacia la construcción de otra economía para otra civilización, basada en la reciprocidad y no en las ganancias, en la solidaridad y no en la competencia permanente, en la sustentabilidad y no en el crecimiento, en la suficiencia y no en la acumulación, en la colectividad y no en el individualismo y, en especial, en la relacionalidad humana, con la Naturaleza, y no en su explotación. (Acosta; Guijarro, 2018 , p. 33).

En ese sentido, las propuestas más prácticas, que el VB/VB trae como alternativa al desarrollo se construiría: “(i) a partir de un fortalecimiento de las organizaciones populares y los emprendimientos asociativos, (ii) creando espacios no mercantilizados y; (iv) desarrollando un plan para socializar los medios de producción estratégicos bajo el control del pueblo” (Féliz, 2011, p. 181-182 apud Martínez, 2017, p. 43). Pero, al mismo tiempo, se proponen superar la matriz productiva primario exportadora y extractiva, así:

transformación de la matriz productiva implica el paso de un patrón de especialización primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada, e eficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad (Ecuador, 2012, p. 12).

Sin embargo, existe una serie de contradicciones, pues se pretende superar la matriz productiva pero no se apuesta al desarrollo. Por ejemplo, la coexistencia de fuerzas promercado y relaciones de producción no-mercantilistas, lejos de implicar la superación del modo de producción capitalista, lo que realmente se genera es la subordinación de las lógicas comunitarias que son aprovechadas por la lógica mercantil capitalista (Martínez, 2017). Además, el BV/VB no llega a confrontar claramente el núcleo del capitalismo, la propiedad privada y el trabajo asalariado. Tampoco propone formas concretas y realistas de superar la matriz productiva, a la vez que ignora que para salir de la condición periférica del Sistema Internacional (SI) capitalista, las nuevas industrias tienen que responder a niveles internacionales de competitividad, producir en grande escala (aunque en nuevas formas) para poder responder a la demanda externa y saber aprovechar las brechas de oportunidad que el SI delimita, las cuales no necesariamente respetan límites biofísicos de la madre naturaleza. ¿Será que se puede superar la condición primario exportadora sin desarrollo?

El estructuralismo cepalino y el nacional desarrollismo

Visto la falta de prácticas concretas que el Buen Vivir carece, especialmente en el ámbito de transformación productiva, sabiendo que estamos dentro de un sistema-

mundo capitalista “partimos de la convicción de que el proyecto político, económico y social que se quiera aplicar en Bolivia [y Ecuador] ni puede ni debe derivar exclusivamente de los fundamentos de la cosmovisión ancestral indígena” (Martínez, 2017, p. 25). Por lo que, se ha visto aquí necesario nutrir el entendimiento del BV/VB, con teoría estructuralista-cepalina que aspira al desarrollo, entendiendo su propuesta de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que por más que parezca opuesta al BV/VB, de hecho fue la estrategia que se intentó poner en práctica para la conquista del objetivo de superar la matriz productiva primario-exportadora según sus planes de gobierno Ecuador y Bolivia (Senplades, 2013) (PDES, 2016). Veamos el contexto de surgimiento de dicho pensamiento.

Las teorías de Desarrollo surgen después de la II Guerra Mundial. Sus precedentes fueron: la crisis de la hegemonía británica y de su modelo económico de *laissez faire* conjuntamente con la explosión de la I Guerra Mundial, la Gran Depresión de 1929, la influencia de la planificación de la Unión Soviética que impactaron las sociedades capitalistas en decadencia³ (Bastos; Britto, 2009). En ese contexto, las ideas desarrollistas desde una perspectiva latinoamericana comienzan a surgir en 1950, y uno de sus principales enfoques viene del pensamiento estructuralista cepalino que nace con la fundación de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) en la voz de su secretario, Raúl Prebisch, quien buscaban responder ¿Cuáles son los factores que hacen con que América Latina se encuentre en el subdesarrollo?

Para eso, Prebisch ([1949] 1998), critica fuertemente la división internacional del trabajo (DIT) como estructura que genera desigualdad entre regiones centrales y periféricas. Si, por un lado, el centro cuenta con avance tecnológico y productivo, con un sector industrial urbano y moderno, entrelazado con el comercio internacional de grande escala con gran elasticidad de demanda conjugado con las altas finanzas. Por otro lado, la periferia cuenta con fundamentalmente una estructura primario-exportadora, su población en gran parte agrícola-campesina, con poco progreso técnico se encontraría en una desventaja estructural o llamada conceptualmente como heterogeneidad estructural (Dosman, 2011). “En ese esquema América Latina venía a corresponderle parte de la periferia del sistema económico mundial, el papel específico de producir alimentos y materias primas en los grandes centros industriales” (Prebisch, [1949] 1998, p. 65).

Así Prebisch (1949) propone los dos principales conceptos de la hoy conocida teoría estructuralista cepalina, Centro-Periferia, a la vez que propone un método de

3. El modelo socialista en poco tiempo había conseguido llevar a cabo un proceso de industrialización, pleno empleo y equidad social, algo nunca antes visto en el modelo capitalista, por lo cual, los EE.UU., para evitar el avance de la influencia, impulso políticas de desarrollo y creó el Estado de bienestar social.

superación de esa condición periférica por la cual vive Latinoamérica, el cual fue llamado como el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) el método propone industrializar desde manufacturas hasta bienes de capital, al mismo tiempo que se reduciría las importaciones para poder generar demanda interna y ahorro de divisas para poder financiar el progreso técnico. Con dicha industrialización se buscaría modificar la inserción de los países latinoamericanos en la DIT, superando la deterioración de los términos de intercambio, dejando de vender productos primarios de baja elasticidad para vender industrializados de alta elasticidad. Un importante factor que dicho autor considera es la cuestión del estrangulamiento externo, sea por existir más importaciones que exportaciones, o por la necesidad de financiamiento para poder ejecutar la industrialización como política de Estado. Por lo que subraya la necesidad de divisas para el pago de obligaciones externas, señalando que el método ISI busca también con su progresivo avance reducir la vulnerabilidad externa (necesidad de financiamiento externo) y restricción externa (necesidad de divisas).

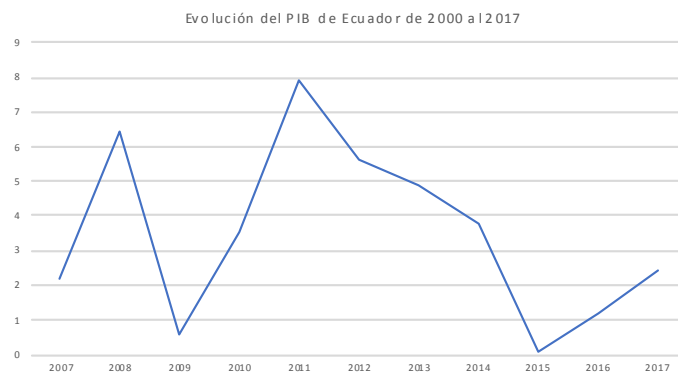
Sin embargo, según Tavares (2011) suprimir importaciones menos esenciales, resguardando así las divisas para la compra de bienes de capital, que se demandará en la instalación de nuevas unidades productivas, puede llegar a niveles insostenibles. Por lo que, hay que tomar en cuenta que la sustitución no necesariamente tiene que ser un estadio después del otro, de productos primarios a intermediarios y solo después bienes de capital, muy por lo contrario “es necesario que el edificio sea construido en varios pisos simultáneamente, cambiando apenas el grado de concentración en cada uno de estos de periodo en periodo” (Tavares, 2011, p. 76), para así ir construyendo un encadenamiento productivo y fortaleciendo el mercado interno y ahorro de divisas.

Vale resaltar que el papel del Estado es crucial para el éxito de la transformación productiva, por medio de su inversión autónoma e inducción de la demanda agregada. Sumados a los esfuerzos científico y tecnológicos para la base de la modernización industrial. Así también el proceso de acumulación de capital en un marco de referencia nacional debe observar sus nexos infraestructurales con los problemas de ruptura, superación y configuración de nuevas estructuras internas. También es importante entender que el carácter simultáneamente nacional y dependiente al SI del Estado, tiene dificultad para encontrar un margen de autonomía entre un sistema interno basado en alianzas de clases, para direccionar las empresas privadas para la consecución de un interés nacional, además de lidiar con constreñimientos del sector externo que pueden ser tan fuertes que demanden grandes cambios y estrategias defensivas (Medeiros, 2018).

El “Buen Vivir” de Ecuador: La no transformación de la matriz productiva

Así, en el caso de Ecuador en el primer Plan de gobierno de Rafael Correa, se puede ver que tiene una base más nacional desarrollista, llamado “Plan Nacional para

el Desarrollo 2007 a 2010” y después lo modifica, permaneciendo las ambigüedades intrínsecas a este movimiento, para el “Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV 2009-2013)” y el “Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV 2013-2017)”. Los tres planes apuntan a la superación de la Matriz Productiva Primario Exportadora, ya en el último se convierte en meta nacional, por lo que nos centraremos más en él. Primero, observemos de forma panorámica la década de gobierno de Correa por medio de la evolución del PIB.



Elaboración propia a partir de datos del Banco Central del Ecuador (BCE, 2017).

EL PIB creció de forma inestable. La economía ecuatoriana parece haber estado creciendo rápidamente a partir de 2007, se puede ver una caída abrupta en 2009 llegando a 0,6% de un alto índice de 6,4% en 2008, lo que indica que la crisis internacional de 2008 tuvo un fuerte impacto en Ecuador. Sin embargo, se consigue recuperar muy satisfactoriamente y de forma inmediata alcanzando en 2011 el mayor pico de la década con 7,9%. No obstante, con la caída de los precios del petróleo a partir de 2014 el PIB cae de nuevo abruptamente a 0,1% en 2015. No se consigue recuperar los índices anteriores, llegando a 2017 a tan solo 2,4%. Este breve análisis, declaran la alta vulnerabilidad externa de la economía ecuatoriana y su fuerte dependencia del petróleo durante todo el periodo estudiado no habiendo mejoría.

Como mencionado, el gobierno de Correa hizo estos esfuerzos desde 2007 para transformar su matriz productiva, pero es solo en su último Plan que se recogen los avances anteriores y se llega a sistematizar como el objetivo nacional No. 10 “transformar la matriz productiva” del PNBV 2013-2017. Este objetivo se divide en tres grupos de metas, que debían ser conquistadas en ese periodo: A: Industrialización, B: Empleo y Productividad, C: Apoyo a pequeños productores, D: Generación Hidroeléctrica. Vamos a analizar brevemente las metas del grupo A por juzgarse más centrales para este artículo. Nos fundamentaremos en el análisis de Acosta y Guijarro (2018) por ser el más actualizado, completo y basados en datos oficiales:

Avances y límites de las alternativas andinas al desarrollo capitalista:
un análisis comparativo del buen vivir de Ecuador y del vivir bien de Bolivia

El grupo A consta de 6 metas. La meta A1 consistía en que la participación de las manufacturas alcance en 2017 14,5% del PIB, pero no se alcanzó la meta, es más, la participación va cayendo progresivamente de 2007 de 13,7% a 12,5% en 2016. En parte, esos índices pueden camuflar avances, por el gran aumento en los precios del petróleo que hubo hasta 2014, pero aun cuando el precio cae como por ejemplo en 2015 el porcentaje de manufacturas (12,4%) no presenta cambios significativos. La meta A2 incrementar el peso de las exportaciones de productos con intensidad tecnológica alta, media, baja, al 50% de las exportaciones no petroleras, también no se cumplió de 2008 a 2015 tal participación cayó de 44,5% a apenas 27,8%”.

La meta A3 se trataba de aumentar a 64% los ingresos por turismo sobre exportaciones de servicios totales, ya en 2015 el sector de turismo representó un 66,2%, lo cual fue una gran conquista. Por otro lado, la meta A4 que consistía en reducir las importaciones no petroleras de bienes primarios en un 40,5% en 2017, en realidad de 2007-2015 tales importaciones, se incrementaron en un 48%. La meta A5 buscaba revertir la tendencia en la participación de importaciones en el consumo de alimentos agrícolas y cárnicos, y alcanzar el 5% en 2017, pero solo se redujo de 8,4% de 2010 a 6,4% en 2014 (últimos datos oficiales). Sin embargo, sí se cumplió la última meta la A6 que consistía en reducir el déficit de balanza comercial no petrolera a 6.109 millones de dólares y se consiguió reducirla a 1.716 millones, pero según los autores se debe en gran medida a la contracción de las importaciones de insumos por la crisis que se dio desde 2015 por la caída de los precios del petróleo. Con respecto a las metas como un todo, comentan:

(...) [hubo] menor participación de la manufactura en la economía; persistente dependencia a las exportaciones (y hasta a las importaciones), de productos primarios; un mercado laboral deteriorado, con más de la mitad de Población Económicamente Activa desempleada o empleada de forma inadecuada, “productividad” laboral estancada; trabas para el ágil surgimiento de negocios; elevada desigualdad en la distribución de la tierra (Acosta; Guijarro, 2018 , p. 112-113).

Cabe también recordar que los avances fueron en el ámbito del turismo, que cumplió la meta; el menor déficit en el balance comercial no petrolero, y el incremento de la generación hidroeléctrica. Sin embargo, vale concluir que Ecuador no tuvo éxito en la puesta en marcha de la estrategia ISI, pues no pudo transformar su matriz productiva. Aún es primario exportador, pues sus productos tradicionales juntos (banano, camarón, flores) y otros primarios en 2016 aún ocupan un 46% de las exportaciones, frente a tan solo 21% de manufacturados en el mismo año, que en 2007 era 19%, ósea un avance mínimo. Permaneció dependiente de petróleo, ya que en 2007 ocupaba 52% del total de exportaciones y en 2016 ocupa 30%, porcentaje que se redujo no necesariamente por una industrialización, según los autores, sino por la caída de los precios del petróleo.

Pero sin duda hay que tomar en consideración una variable “dificultadora” que la economía ecuatoriana carga y es la dolarización. En Ecuador la dolarización es oficial y completa, no se puede hacer política cambial, ni monetaria, para defenderse de choques externos, y su necesidad de obtención de divisas es imperativa, pues la necesita para generar liquidez en su economía doméstica, sin dólares la economía ecuatoriana colapsa. Por lo que, como habíamos dicho en un proceso ISI una de las piezas llaves es contar con divisas suficientes para industrializar un país. En el caso de Ecuador, se pudo ver que su crecimiento económico fue altamente vulnerable a choque externos. El endeudamiento puede ser en grande medida una forma de defensa a dichos choques. El gobierno Correa comienza su primer mandato en 2007 con un índice de deuda pública⁴ de 21% del PIB, cayendo en 2009 a un 12% gracias a la exitosa auditoria de la deuda pública, pero termina con 40,6% de deuda ultrapasando el límite constitucional de 40% del PIB, y las reservas internacionales en ese periodo de cayeron 3.552 millones a 3.236 que según Acosta y Guijarro (2018), con dificultad llegan a cubrir los encajes bancarios.

Por otro lado, los índices sociales muestran mejoría entre 2007-2015, el desempleo bajó de 10,4% a 4,8% (la tasa más baja de América Latina), y el salario básico que antes cubría 40% de la canasta básica (USD 160) hoy cubre el 100% (USD 366). La seguridad social aumentó de 26% de asegurados a 67%. La educación superior duplicó la matrícula del 40% más pobre, de los indígenas y de los afroecuatorianos. La desnutrición bajó del 1,1% al 0,4%, y las consultas en salud pública aumentaron 270%. La pobreza extrema se reduce ocho puntos, ubicándose en 8,3% (Ramírez; Guijarro, 2017).

El Vivir Bien en Bolivia: aún dependiente de industrias extractivas

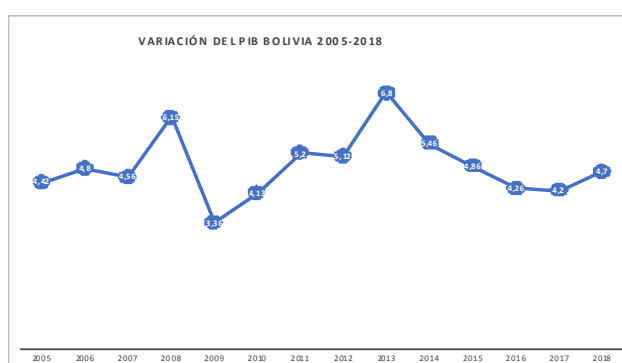
La planificación de los Gobiernos de Evo Morales es compleja. Consta de un plan a largo plazo “Plan General de Desarrollo Económico y Social”, el actual es la llamada Agenda Patriótica 2025. Un plan a mediano plazo “Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES)”, el actual es el PDES 2016-2020, y los planes operativos a corto plazo. En el primer PDES tuvo ya entre sus pilares la transformación de la matriz productiva. Dichos planes cuentan con 6 dimensiones⁵ clasificando 13 pilares; nos centraremos en la dimensión económica con sus pilares 1) Soberanía comunitaria financiera 2) Soberanía productiva con diversificación 3) Soberanía sobre nuestros recursos naturales.

4. Deuda interna o externa no tiene diferencia, porque para los dos casos necesita conseguir divisas.

5. Dimensión orientación social, dimensión orientación cultural, dimensión de orientación económica, dimensión ecológica, Dimensión Política y dimensión Afectiva (MARTINEZ, 2017).

Avances y límites de las alternativas andinas al desarrollo capitalista:
un análisis comparativo del buen vivir de Ecuador y del vivir bien de Bolivia

En primer lugar, podemos ver como los índices del crecimiento económico boliviano son altos, se puede observar que también sufrió un impacto por la crisis financiera internacional de 2008, sin embargo, la caída fue menos de la mitad que Ecuador. Lo sorprendente es ver como su crecimiento se recupera y supera sus niveles anteriores ya en 2013, pero claro en 2014 dada la caída de precios de los hidrocarburos y *commodities* vuelve a caer de forma continua pero no abrupta. Se puede decir que su crecimiento económico fue estable y sostenido incluso frente a choques externos.



Elaboración propia con base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE, 2018).

Ese buen desempeño muestra buenas señales. Como por ejemplo que el tipo de crecimiento paso a ser liderado por el consumo interno y ya no tanto el externo. La variable endógena que más ha incidido en el crecimiento económico es el Consumo Final de los Hogares, de 2000-2009 explica más de la mitad del crecimiento del PIB, en plena crisis internacional de 2008 (Bolivia, 2018). Así, Bolivia mantiene el índice más alto de PIB de América Latina. Su suceso se debe a las políticas contra cíclicas puestas en práctica como: La inversión pública, por medio de políticas redistributiva, gracias en grande medida a la nacionalización de hidrocarburos (2006) cumpliendo con el pilar Soberanía sobre nuestros recursos naturales.

No obstante, observando el pilar de Soberanía Productiva con diversificación, que se refiere al cambio e matriz productiva, vemos que lastimosamente aún la mayor concentración sectorial del PIB está en industrias extractivas llegando a 6%, y el sector de las manufacturas cuenta con uno de los más bajos índices 4,85%, veamos:

Tabla 23. Tasa media de crecimiento sectorial 2006-2015.

PIB a precios de mercado	5,04
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	2,97
Industrias extractivas: minería e hidrocarburos	6,09
Industrias manufactureras	4,84
Electricidad gas y agua	5,63
Construcción y obras públicas	8,99
Servicios	5,51
- Servicios Financieros	11,23
IVA y otros Impuestos Indirectos	7,71

Fuente: (Martínez, 2017, p. 218)

Otro de los más altos índices está en el sector de construcción y obras públicas llegando a casi 9%, lo que demuestra que el crecimiento de Bolivia es forjado por la inversión estatal en grandes proyectos. En ese sentido también, se puede ver como las arcas fiscales contaron también con una fuerte participación, llegando a casi 8% del PIB. También la agricultura crece ya que la propiedad comunitaria creció de 16% en 2005 para 29% en 2010, gracias a la política de redistribución de tierra, la Ley INRA 2007.

Pero algo, que realmente llama la atención es que el sector de servicios efectivamente creció, específicamente el sector financiero, con nada menos que el mayor índice de todos los sectores más de 11%, esto probablemente se debe en gran medida al fuerte incentivo a la economía comunitaria. Dentro del pilar de soberanía comunitaria financiera, la política de “bolivianización de la economía” tuvo éxito llegando a 98% de créditos y a 87% de ahorros de todo el sistema financiero en 2018. Además, los préstamos otorgados a la población aumentaron de \$ US 3.360 millones en 2005 a \$US 23.321 millones en junio de 2018, eso contribuyó a que la inflación saliera de 2005 con 4,91% a 0,59% en 2018 (BOLIVIA, 2018).

A pesar de no haber cambiado su situación de periferia en el Sistema Internacional, se puede ver que las conquistas económicas y sociales en el caso de Bolivia resultaron en la disminución de su vulnerabilidad externa, pues las reservas salieron de \$US 1.714 millones en 2005 para \$US 9.552 millones en 2018, lo que representa 28% del PIB (2018), la más alta de la región. Y su deuda externa es sostenible pues de 2005 a 2018 la deuda aumentó de \$US 4.942 millones para \$US 9.575 millones, pero si comparado al porcentaje del PIB la deuda externa cayo de 52% en 2005 a 23% en 2018. Con dichas medidas, Bolivia llego a ser el país que más redujo la Pobreza Extrema en la región de 38,2% en 2005 a 17,1% en 2018. Apoyándose también en políticas distributivas de renta social como: “Bono Juancito Pinto”, “Renta Dignidad”, “Bono Juana Azurduy”, y continuos aumentos salariales, consiguiendo así disminuir

la brecha de desigualdad social de 0,60 en 2005 a 0,47 en 2016 en la escala Gini (Bolivia, 2018).

Conclusión

Hemos visto como poner en práctica la filosofía del BV/VB específicamente en la meta común de transformar la matriz productiva fue casi imposible dentro de los marcos del Capitalismo. Se necesita desarrollar las fuerzas productivas, forjar el progreso técnico para poder dejar de ser primario exportadores y periferia del SI, eso genera algunas contradicciones que en otro estudio pueden ser mejor exploradas, así como otras variables explicativas para mejorar el entendimiento de estos singulares casos.

Lo se intentó hacer en este artículo, es dar un sobrevuelo comparativo identificando los avances y límites en la superación de la matriz productiva primario exportadora de Ecuador y Bolivia en los periodos de gobierno de Correa y Morales. Se entendió que lo que se intentó hacer en estos dos países fue un esfuerzo de desarrollo por medio de la estrategia ISI (más distribución de renta). Se confirmó la hipótesis, pues ninguno de los dos países en este corto periodo histórico pudo superar su condición periférica, aún son dependientes de sus *commodities* tradicionales y de sus industrias extractivas, principalmente petróleo en el caso ecuatoriano, gas natural y minerales en el caso boliviano. Lo que no se puede dejar de mostrar, es que los dos países tuvieron cambios políticos y sociales admirables. Si embargo, Bolivia se destacó en sus conquistas económicas y sociales, lo que le permitió reducir su vulnerabilidad externa, ya en el caso de Ecuador golpeado brutalmente por los dos choques externos no tuvo la misma suerte, su vulnerabilidad externa aún es tan alta que freno su crecimiento económico.

Referencias

- ACOSTA, A.; GUIJARRO, J. C. *Una década desperdiciada. Las sombras del correísmo*. 1ra. ed. ed. Quito: Centro Andino de Acción Popular, 2018.
- BASTOS, C. P.; BRITTO, G. *A economia do Subdesenvolvimento*. Contraponto, 2009.
- BCE. Banco Central del Ecuador. *Indicadores Economicos*, 2017. Disponivel em: <<https://sintesis.bce.fin.ec/BOE/OpenDocument/1602171408/OpenDocument/opendoc/openDocument.faces?logonSuccessful=true&shareId=0>>. Acesso em: 09 jun. 2019.
- BOLIVIA. ECOBOLIVIA. *Ministerio de Economia y Finanzas Publicas del Estado Plurinacional de Bolivia*, 06 de Agosto Bolivia 2018. 20.

- DOSMAN, J. E. *Raúl Prebisch. A construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.
- ECUADOR. Transformación de la Matriz Productiva. *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*, 2012.
- HOUTART, F. El concepto de sumak kawsai (buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad. *América Latina en Movimiento*, 02 jun. 2011. 1-8.
- INE. Instituto Nacional de Estadísticas del Estado Plurinacional de Bolivia. Consulta Interactiva de Base de Datos, 2018. Disponible em: <<https://www.ine.gob.bo>>. Acceso em: 09 jun. 2019.
- MARTÍNEZ, E. C. *Modelo económico y patrón de desarrollo en Bolivia: tendencias entre 2006 y 2016*. Madrid: Universidad Complutense De Madrid, 2017.
- MEDEIROS, P. V. M. D. Do estruturalismo ao neoestruturalismo. Síntese da Trajetória Histórica do Pensamento Cepalino. RP3. In: *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, 24 agosto 2016.
- MEDEIROS, C. Progreso Técnico como um Empreendimento de Estado. *IE IFRJ*, Rio de Janeiro, 22 agosto 2018.
- PDES. Plan de Desarrollo Económico y Social. En el marco del desarrollo integral para vivir bien 2016-2020. Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2016. Disponible em: <<http://www.planificacion.gob.bo/pdes/>>. Acceso em: 08 jun. 2018.
- PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. *Cincuenta años de Pensamientos en la Cepal*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, v. 1, [1949] p. 63-131, 1998.
- QUIJANO, A. “Bien vivir”: entre el “desarrollo” y la des/colonialidad del poder. In: *Viento Sur*, v. 122, p. 46-56, Mayo 2012.
- RAMÍREZ, R.; GUIJARRO, J. De la ira a la esperanza: la disputa del futuro en Ecuador. In: SADER, E.; MANCILLA, A. S.; AL, A. G. L. E. *Las vías abiertas de América Latina Siete ensayos en busca de una respuesta: ¿fin de ciclo o repliegue temporal?* Caracas: CELAG: BANDES, 2017. p. 131-203.
- SENPLADES. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. 1. ed. Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013.
- TAVARES, M. D. C. O Processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina/o caso do Brasil. In: CORRÊA, V. P.; SIMIONI, M. *Desenvolvimento e Igualdade: Homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Taveres*. Rio de Janeiro: [s.n.], p. 47-151, 2011.
- TORTOSA, J. M. Sumak kawsay, suma qamanña, buen vivir. Fundación Carolina-Espanha, Quito, 2009.

Racionalidade neoliberal: o engodo gerado dentro das experiências recentes de governos progressistas no Brasil e na Argentina

Vinicius Chiovatto Serpa*

Introdução

Em livro recente, intitulado: *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*, Emir Sader afirma: “O livro pretende contribuir para a reflexão sobre o percurso dessa primeira década de governos pós-neoliberais no Brasil” (Sader, 2013, p. 7). Contudo, questiona-se: Faz sentido falar de pós-neoliberalismo? O que é neoliberalismo? Para Emir Sader (2013, p. 135-136) o neoliberalismo representa a hegemonia imperial norte-americana, sobretudo com o fim do mundo bipolar, dada a debacle da União Soviética.

O neoliberalismo chegou à América Latina pela via da luta contra a inflação e, por meio dela, da crítica ao Estado, apontado como o responsável pelo desequilíbrio monetário, além de outras mazelas, como o bloqueio à livre circulação de capitais, a ineficiência administrativa, a corrupção, o atraso, a excessiva tributação (Sader, 2013, p. 136).

Como se pode notar, o entendimento de Sader (2013) sobre o que é o neoliberalismo está muito atrelado ao papel do Estado e, por sua vez, papel do Estado como política econômica.

Isso se torna mais claro ao se observar a análise do autor sobre o neoliberalismo no Brasil. Sobre a gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), encontra-se a seguinte passagem:

Quando disse que ia “virar a página do getulismo” na história do Brasil, FHC revelava a consciência clara de que o Estado regulador, protetor do mercado interno, indutor do crescimento econômico, que garantia os direitos sociais e promovia a soberania externa era um obstáculo frontal ao modelo neoliberal. Buscou desarticulá-lo, reduzindo-o ao Estado mínimo, a favor da centralidade do mercado. Desregulamentou a economia, abriu o mercado interno, promoveu a precarização das relações de trabalho, privatizou o patrimônio público a preços mínimos, submeteu a política externa às orientações dos Estados Unidos (Sader, 2013, p. 137-138).

* Graduado em Gestão de Políticas Públicas. Universidade de São Paulo. E-mail: vinciuserpa@hotmail.com

Como fenômenos centrais do neoliberalismo no Brasil, Sader (2013, p. 138) prioriza dois: financeirização da economia e precarização das relações de trabalho. A passagem para o chamado pós-neoliberalismo também se mantém atrelado ao papel do Estado, sendo que Sader (2013, p. 138) estabelece como os principais traços dos governos pós-neoliberais:

a) priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal; b) prioriza os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre comércio com os Estados Unidos; c) priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado.

Esse entendimento de neoliberalismo, no entanto, parece não englobar toda a complexidade do fenômeno. De modo a avançar por outro caminho, apresenta-se, de forma mais próxima, o entendimento de neoliberalismo desenvolvido pela socióloga argentina Verónica Gago, a partir da formulação contida no livro: *A Razão Neoliberal: economias barrocas e pragmática popular*.

Neoliberalismo de cima e neoliberalismo de baixo

Verónica Gago (2018) opera uma distinção que, ainda que contenha algumas fragilidades, possui um didatismo formidável, propiciando uma discussão profícua do conceito. A socióloga separa dois entendimentos de neoliberalismo: de cima para baixo, e de baixo para cima.

Uma primeira topologia: de cima para baixo, o neoliberalismo sinaliza uma modificação do regime de acumulação global – novas estratégias de corporações, agências e governos – que leva a uma mutação nas instituições estatais e nacionais. Nesse ponto, o neoliberalismo é uma fase – e não um mero matiz – do capitalismo. E, de baixo para cima, o neoliberalismo é a proliferação de modos de vida que reorganizam as noções de liberdade, cálculo e obediência, projetando uma nova racionalidade e afetividade coletiva (Gago, 2018, p.17).

Sendo assim, o neoliberalismo de cima está ligado ao governo e às suas ações, pressupondo a fase mais conhecida do neoliberalismo, com privatizações, reduções de direitos sociais, desregulações financeiras, entre outras ações. Por sua vez, o neoliberalismo de baixo está ligado a um modo de vida, pautando uma noção de liberdade, cálculo e obediência, o que produz outra sociabilidade. Não obstante o foco da autora ser o neoliberalismo de baixo, esta distinção entre cima e baixo propicia um debate sobre formas distintas de interpretar o neoliberalismo.

Neoliberalismo: a análise de David Harvey

Elogia-se o didatismo contido na separação operada por Gago (2018) entre neoliberalismo de cima e neoliberalismo de baixo, visto que tal distinção agrega no

entendimento do debate latino-americano sobre o conceito de neoliberalismo. De forma geral, pode-se afirmar que as experiências ditatoriais e a recém-conquistada democracia na América Latina ficaram marcadas pelas características esboçadas por Gago (2018) para este neoliberalismo de cima. Por outro lado, a vitória eleitoral de partidos progressistas fez com que parte da literatura cravasse o surgimento do pós-neoliberalismo.

Esse entendimento de neoliberalismo se aproxima da interpretação que David Harvey (2014) faz do conceito, ainda que com algumas diferenças. De forma resumida, pode-se enfatizar como as principais características do neoliberalismo para esta interpretação harveyana: “A desregulação, a privatização e a retirada do Estado de muitas áreas do bem-estar social têm sido muitíssimo comuns” (Harvey, 2014, p. 12). Tem-se, portanto, a ideia de que no neoliberalismo a noção de Estado é a do Estado mínimo, sendo fortalecido o papel do mercado.

Outras características do neoliberalismo para David Harvey são: a acumulação por espoliação e a proeminência do mercado financeiro, como clarifica Ruy Braga (2017) ao fazer o debate do neoliberalismo no Sul global:

Daí autores como David Harvey, por exemplo, associarem o advento do neoliberalismo ao avanço das estratégias sociais de acumulação por espoliação que têm sido impulsionadas por práticas econômicas intimamente ligadas aos interesses dos mercados financeiros. Assim, a privatização de empresas estatais, da moradia popular, dos recursos naturais, além do aprofundamento da mercantilização do trabalho por meio de ataques à legislação trabalhista e aos direitos previdenciários em escala global, teria revertido quase completamente a onda de desmercantilização do pós-Segunda Guerra anunciada por Polanyi (Braga, 2017, p. 61).

Há, portanto, possibilidades de aproximações entre as análises do que Braga (2017) chama de neoliberalismo no sul global, e a noção de neoliberalismo de cima, apresentado por Verónica Gago (2018):

Não há dúvida de que esse diagnóstico orientado pelos ajustes do regime de acumulação que fomentaram o neoliberalismo como um movimento social “dos de cima” não apenas soube evitar certos problemas da análise polanyiana como igualmente iluminou o sentido geral da globalização capitalista contemporânea, isto é, a generalização da espoliação social amparada na violência política do Estado neoliberal. E foi esse o principal aporte de Harvey para uma definição mais precisa tanto dos significados quanto das ameaças trazidas pelo neoliberalismo (Braga, 2017, p. 62).

Nota-se, desta forma, que estas noções de neoliberalismo – neoliberalismo de cima, a análise harveyana de neoliberalismo, ou ainda a desenvolvida por Braga (2017) –, ainda que possuam diferenças, sustentam-se a partir de uma análise do poder como cristalizado na forma Estado. E, seguindo uma tradição marxista, o Estado como violência. Nesta forma de análise, portanto, o poder é uma forma de coerção.

Neoliberalismo: a análise de Michel Foucault

Antes de adentrar ao conceito foucaultiano de neoliberalismo, propõe-se uma breve discussão de sua forma de pensar. Assim, para o Foucault, ao invés do poder ser pura repressão, o poder cria. Mas antes, isso está atrelado a uma noção de sujeito e a relação entre saber-poder. A seguinte passagem visa esclarecer tal afirmativa:

Meu objetivo será mostrar-lhes como as práticas sociais podem chegar a engendrar domínios de saber que não somente fazem aparecer novos objetos, novos conceitos, novas técnicas, mas também fazem nascer formas totalmente novas de sujeitos e de sujeitos de conhecimento (Foucault, 2002, p. 8).

A respeito do poder propriamente dito, a próxima passagem é bastante esclarecedora:

Dizendo poder, não quero significar “o Poder”, como conjunto de instituições e aparelhos garantidores da sujeição dos cidadãos em um Estado determinado. Também não entendo poder como modo de sujeição que, por oposição a violência, tenha a forma de regra. Enfim, não o entendo como um sistema geral de dominação exercida por um elemento ou grupo sobre outro e cujos efeitos, por derivações sucessivas, atravessam o corpo social inteiro (Foucault, 2017, p. 100).

Acrescentando:

que as relações de poder não se encontram em posição de exterioridade com respeito a outros tipos de relações (processos econômicos, relações de conhecimento, relações sexuais), mas lhes são imanentes; são os efeitos imediatos das partilhas, desigualdade e desequilíbrios que se produzem nas mesmas e, reciprocamente, são as condições internas dessas diferenciações; as relações de poder não estão em posição de superestrutura, com um simples papel de proibição ou de recondução; possuem, lá onde atuam, um papel diretamente produtor (Foucault, 2017, p. 102).

Por fim, ainda sobre a questão do poder e relações do poder, há a seguinte citação, muito elucidativa:

De fato, aquilo que define uma relação de poder é um modo de ação que não age direta e imediatamente sobre os outros, mas que age sobre sua própria ação. Uma ação sobre a ação, sobre ações eventuais, ou atuais, futuras ou presentes. Uma relação de violência age sobre um corpo, sobre as coisas; ela força, ela submete, ela quebra, ela destrói; ela fecha todas as possibilidades; não tem, portanto, junto de si, outro polo senão aquele da passividade; e, se encontra uma resistência, a única escolha é tentar reduzi-la. Uma relação de poder, ao contrário, se articula sobre dois elementos que lhe são indispensáveis por ser exatamente uma relação de poder: que “o outro” (aquele sobre o qual ela se exerce) seja inteiramente reconhecido e mantido até o fim como sujeito de ação; e que se abra, diante da relação de poder, todo um campo de respostas, reações, efeitos, invenções possíveis (Foucault, 1995, p. 243).

É com esta noção de exercício do poder como prática de conduzir condutas que se retorna ao conceito de neoliberalismo. Para Foucault o neoliberalismo é um acontecimento – “A história efetiva faz ressurgir o acontecimento no que ele poder

ter de único e agudo” (Foucault, 2018, p. 73) –, e este acontecimento surge a partir de uma crise de governamentalidade do liberalismo. De forma sucinta: “para Foucault (2004, p.4), a governamentalidade é a racionalização discursiva das práticas de governo, ou seja, a reflexão que determina seu domínio de atuação, seus diferentes objetos, suas regras gerais, seus objetivos de conjunto, a fim de governar da melhor maneira possível” (Andrade, 2011, p. 33).

Desse modo, a partir de uma noção foucaultiana, há diferenças entre as governamentalidades liberal e neoliberal. Enfatizando-se, no entanto, duas entre as principais diferenças contidas no liberalismo e no neoliberalismo¹, têm-se que, para o Foucault (2010, pp. 154-159), ao contrário do liberalismo, que é pautada pela troca e, por conseguinte, a troca entre iguais, o neoliberalismo baseia-se na concorrência, inserindo aí o componente da desigualdade. Isto também acarreta uma alteração no papel do Estado, pois o liberalismo compartilha da crença em um mercado natural, o que faz do Estado um garantidor da propriedade privada a fim de que o mercado, por si mesmo, funcione (*laissez faire*). Já para o neoliberalismo, como o motor é a concorrência, é papel do Estado criar o mercado, ou seja, o Estado deixa de ser o garantidor para tornar-se o produtor do mercado.

Porém, necessário esclarecer, não se trata de um Estado que interfira no mercado para otimizá-lo – algo como um keynesianismo –, mas sim de um Estado que age conforme e segundo as regras de mercado.

Assim – e esta é a terceira consequência que retiraram disso –, entre uma economia de concorrência e um Estado, percebe-se que a relação já não pode ser de delimitação recíproca de domínios diferentes. Não vai haver o jogo do mercado que se deve deixar livre e, depois, o domínio em que o Estado começará a intervir, porque, precisamente, o mercado, ou melhor, a concorrência pura, que é a própria essência do mercado, só pode aparecer se for produzida por uma governamentalidade activa. Teremos então uma espécie de recuperação total dos mecanismos de mercado indexados à concorrência e à política governamental. O governo deve acompanhar de uma ponta à outra a economia de mercado. A economia de mercado nada retira ao governo. Pelo contrário, indica, constitui o índice geral sob o qual se deve estabelecer a regra que vai definir todas as acções governamentais. Deve-se governar para o mercado e não governar por causa do mercado. E nesta medida, vemos que a relação definida pelo liberalismo do século XVIII é totalmente invertida (Foucault, 2010, p. 159).

1. Para efetuar esta distinção, partiu-se da lição de 7 de Fevereiro de 1979, do curso: *O Nascimento da Biopolítica*. Com efeito, trata-se de uma aula sobre o neoliberalismo alemão, mas, por questões de espaço, não será possível destrinchar minuciosidades e diferenças entre os neoliberalismos, sobretudo o ordoliberal alemão e o neoliberalismo americano.

Neoliberalismo: a análise de Verónica Gago

Apesar da separação entre neoliberalismo de cima e neoliberalismo de baixo, o livro da socióloga argentina – *A Razão Neoliberal* – tem como principal foco a segunda definição. O entendimento de Gago (2018) sobre o que é o neoliberalismo se desenvolve muito próximo da noção foucaultiana. Como se pode notar, desde a escolha do título:

A razão neoliberal, desse modo, é uma fórmula para mostrar o neoliberalismo como racionalidade, no sentido que Foucault deu ao termo: como a própria constituição da governamentalidade, assim como para contrapô-la às maneiras com que essa racionalidade é apropriada, arruinada, relançada e alterada por aqueles que, supõe-se, são apenas as suas vítimas. Contudo, essa reapropriação não se dá apenas do ponto de vista de seu antagonismo direto, como se poderia supor uma geometria do conflito mais ou menos clássica, mas sim a partir de formas múltiplas pelas quais o neoliberalismo é usufruído e sofrido com base na recombinação e contaminação de outras lógicas e dinâmicas que pluralizam, inclusive, as próprias noções de racionalidade e conflito (Gago, 2018, p. 350).

Ou seja, para Gago (2018), o neoliberalismo possui um traço polimórfico (GAGO, 2018, p. 27). “Se pensamos no neoliberalismo como mais que uma doutrina homogênea e compacta, é para enfocar a multiplicidade de níveis em que opera, a variedade de mecanismos e saberes que implica e os modos como se combina e articula, de maneira desigual, com outros saberes e formas de fazer” (Gago, 2018, p. 26). Há, portanto, uma aproximação possível entre esta definição formulada pela socióloga argentina e a apresentada pela antropóloga Aihwa Ong, ao analisar a Ásia, no geral, e a China, em específico: “Neoliberalismo é conceitualizado não como um conjunto fixo de atributos com resultados predeterminados, mas como uma lógica de governar que migra e é seletivamente adotada em diversos contextos políticos²” (ONG, 2007, p. 3). Ou ainda: “Neoliberalismo com ‘n’ minúsculo é uma tecnologia de governar ‘sujeitos livres’ que coexiste com outras racionalidades políticas³” (ONG, 2007, p. 4).

O caso argentino

O livro da Verónica Gago (2018), além de fazer toda uma revisão da literatura sobre o neoliberalismo, experimenta na prática a sustentação do conceito. Ou seja, há todo um estudo empírico que altera e agrega a discussão conceitual. Esta análise traz consigo uma gama de questões e possibilidades. Entretanto, por questões de espaço, este artigo se detém, em especial, nas partes em torno da discussão do neoliberalismo.

Gago (2018) analisa, sobretudo, três diferentes campos: a feira de La Salada, as oficinas e as *villas*. Sendo a partir das pesquisas de campo que a autora consegue

2. Tradução do autor.

3. Tradução do autor.

questionar as leituras que vitimizam as classes populares – quais sejam: migrantes, mulheres ou trabalhadores e trabalhadoras informais – e apresentar seu conceito de pragmática vitalista.

A pragmática tem por objetivo contrapor-se como modo político à moralização das classes populares. A moralização (em suas versões diversas: solidária, vitimista, criminalizante ou judicializadora) propõe-se a enfrentar o dinamismo informal (no sentido estritamente constituinte que dou a esse termo) e plebeu. A pragmática, portanto, tenta ressaltar um dinâmica imanente de captação de oportunidades sob relações de força marcadas pela condição (pós-)neoliberal (Gago, 2018, p. 351).

Há, portanto, uma forma dupla de leitura, sobretudo tendo em conta estas classes populares: de um lado, não se nega a exploração sofrida, enquanto, por outro, ressalta-se seu poder de adaptação e, por conseguinte, de criação. Desta forma, o cálculo é posto como positividade: formas de sobrevivências, escolhas dentro de horizontes possíveis e projetos de futuro.

Talvez seja neste aspecto que a aproximação entre Gago e Ong encontre uma tensão, pois como Aihwa Ong (2007, p. 5) expressa:

A lógica neoliberal é transportada para economias emergentes, tanto como uma técnica de administração, quanto como uma metáfora. Embora muitos considerem neoliberalismo basicamente como mercados globais oprimindo países, neoliberalismo como uma técnica é fundamentalmente sobre a re-administração de populações. Para países emergentes, o Banco Mundial tem prescrito políticas de empreendedorismo, ou a mudança de foco da produção de bens (já em curso por décadas) para a produção de temas educacionais. Metáfora neoliberal é conhecimento (...).

Tentativa de problematização

Para Gago (2018), a principal característica da interpretação Foucaultiana do neoliberalismo é a governamentalidade pela liberdade, como ela mesma explicita: “Foucault diz que a inovação radical do neoliberalismo é ser uma forma de governar por meio do impulso às liberdades” (Gago, 2018, p. 16). Não que a autora não leve em conta outras características, mas parece ser a centralidade da interpretação na liberdade o que a permite o entendimento das práticas dos de baixo como: alinhamento ao neoliberalismo, por um lado, e resistência, por outro. No entanto, como enfatizado anteriormente, a principal característica do neoliberalismo, como apresentado por Foucault em *O Nascimento da Biopolítica*, está na concorrência, característica esta que altera o *modus operandi* do Estado e as formas de sociabilidade.

Também partindo de Foucault, Dardot e Laval (2016) caracterizam o neoliberalismo, no livro *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*, da seguinte forma:

A tese defendida por esta obra é precisamente que o neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma racionalidade e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos

governantes, mas até a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação (Dardot; Laval, 2016, p. 17).

Logo, a forma empresa aparece como modo de sociabilidade. Sendo assim, o empreendedorismo e, por conseguinte, o empreendedor-de-si, surge como figuras-chave. Analisando o discurso neoliberal sobre o homem empresarial, Dardot e Laval (2016, p. 133) afirmam: “Não captaríamos a originalidade do neoliberalismo se não vissemos seu ponto focal na relação entre as instituições e ação individual”. Desta forma, o mercado forma sujeitos, ou melhor, empreendedores.

Para Von Mises, assim como para Kirzner, o empreendedorismo não é apenas um comportamento ‘economizante’, isto é, que visa à maximização dos lucros. Ele também comporta a dimensão ‘extraeconomizante’ da atividade de descobrir, detectar ‘boas oportunidades’. A liberdade de ação é a possibilidade de testar suas faculdades, aprender, corrigir-se, adaptar-se. O mercado é um processo de formação de si (Dardot; Laval, 2016, p. 145).

Ou ainda, focando nos traços principais que caracterizam a razão neoliberal:

Em quarto lugar, a exigência de uma universalização da norma da concorrência ultrapassa largamente as fronteiras do Estado, atingindo diretamente até mesmo os indivíduos em sua relação consigo mesmos. De fato, a ‘governamentalidade empresarial’ que deve prevalecer no plano da ação do Estado tem um modo de prolongar-se no governo de si do ‘indivíduo-empresa’ ou, mais exatamente, o Estado empreendedor deve, como os atores privados da ‘governança’, conduzir indiretamente os indivíduos a conduzir-se como empreendedores. Portanto, o modo de governamentalidade própria do neoliberalismo cobre o ‘conjunto de técnicas de governo que ultrapassam a estrita ação de Estado e orquestram a forma como os sujeitos se conduzem por si mesmos’. A empresa é promovida a modelo de subjetivação: cada indivíduo é uma empresa que deve se gerir e um capital que deve se frutificar (Dardot; Laval, 2016, p. 378).

O caso brasileiro

É com esta discussão das formas de subjetivação, e tratando-se do momento histórico do neoliberalismo esta forma ser caracterizando pela modelo empresa, que se parte para o caso brasileiro. Pois, foi em pleno auge do lulismo (ver: Singer, 2012; e Singer, 2018) que se formulou e implementou o MEI (Microempreendedor Individual). Sendo assim, analisa-se esta política pública a fim de seguir nesta discussão sobre neoliberalismo e sua racionalidade.

A lei que instituiu a figura do MEI foi a Lei Complementar n 128/2008, alterando a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa – Lei Complementar n 123/2006. Esta lei entrou em vigor em 01/07/2009⁴. De forma sucinta, o MEI é a formalização do microempreendedor individual em empresa, ou seja, o seu cadastro no Cadastro

4. Disponível em: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/>. Acesso em: 16/03/2019.

Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). Para se enquadrar como MEI, a empresa poderá ter um faturamento de até R\$ 81.000,00 por ano contábil, ou seja, de janeiro a dezembro. O MEI poderá contratar no máximo um empregado, sendo que este funcionário deverá receber ou o salário mínimo, ou o piso salarial da categoria. Vale ressaltar que, o empregador ficará encarregado de pagar as alíquotas de desconto previdenciário (INSS) e de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – atualmente em 3% e 8%, respectivamente – deste funcionário⁵.

Permite-se a abertura de uma empresa MEI por um funcionário celetista. Contudo, caso seja demitido sem justa causa, não terá direito ao Seguro Desemprego. Do mesmo modo, pessoas que recebam Auxílio Doença perderão o benefício no mês da formalização como MEI. Já pessoas que recebem Seguro Desemprego, poderão ter a suspensão e, caso tenham, deverão recorrer nos postos de atendimento do Ministério do Trabalho. Beneficiários do programa Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC-LOAS) não perderão o benefício de imediato, mas, caso se identifique o aumento de renda, haverá a suspensão. A mesma regra é válida para beneficiários do programa Bolsa Família.

O ato de formalização é todo feito de forma *on-line*. Uma vez formalizado, o MEI terá de arcar com o pagamento mensal de contribuições e tributos – basicamente, INSS: valor atual de R\$ 49,90 –, e os Impostos que incidam sobre sua atividade – Comércio e Indústria, ICMS de R\$ 1,00; Serviços, ISS de R\$ 5,00; e Comércio e Serviços, ICMS e ISS de R\$ 6,00 –, por meio do Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS).

Do ponto de vista dos benefícios da formalização, o MEI terá direito à cobertura previdenciária para si e seus dependentes, sendo os benefícios compreendidos, no caso do empreendedor: aposentadoria, Auxílio Doença e Aposentadoria por Invalidez e Salário-Maternidade⁶. Já os dependentes farão jus a: Pensão por morte e auxílio reclusão⁷.

Importante frisar, ainda que o microempreendedor individual tenha rendimento médio muito acima do salário mínimo, visto que o limite de rendimento mensal, para valores de hoje, é de até R\$ 6.750,00, o MEI terá seus benefícios (aposentadoria ou auxílio doença, por exemplo) no valor de um salário mínimo. Com efeito, a contribuição também é com base no mínimo, mas não há a possibilidade de aumentar a alíquota com fins de ter uma aposentaria acima do mínimo. Ou seja, ao que tudo indica, do ponto de vista do governo, o MEI é tratado como um impulso para voos maiores.

5. Disponível em: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/>. Acesso em: 16/03/2019.

6. Há, no entanto, condicionantes para a obtenção destes direitos. Ver: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/>.

7. Novamente, desde que atendidos certos parâmetros. Ver: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/>.

Há algumas facilitações do ponto de vista administrativo ao ser MEI. Não há necessidade de contador ou contabilidade formal, por exemplo. Porém, deve-se preencher um formulário simplificado todo mês com o total das receitas. Outra simplificação é a não exigência de abertura de conta bancária pessoa jurídica a fim de registro das movimentações ou acesso a produtos, como crédito, por exemplo.

De acordo com os dados atuais do universo dos microempreendedores individuais, tem-se o seguinte quadro:

Quadro 1: Total de Inscritos no MEI/Ano⁸.

Ano	Total de Inscritos MEI	% de crescimento (a.a.)
dez-09	44.188	-
dez-10	771.715	1.646,44%
dez-11	1.656.953	114,71%
dez-12	2.665.605	60,87%
dez-13	3.659.781	37,30%
dez-14	4.653.080	27,14%
dez-15	5.680.614	22,08%
dez-16	6.649.896	17,06%
dez-17	7.738.590	16,37%
dez-18	7.739.452	0,01%
fev-19	8.029.241	3,74%

Levando-se em conta as estimativas trazidas pela última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADc) – Trimestre móvel Nov/2018 – Jan/2019, feita pelo IBGE:

8. Fonte: Elaborado pelo autor, segundo dados extraídos do Portal do Empreendedor: Disponível em: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/>. Acesso em: 17/03/2019.

Racionalidade neoliberal: o engodo gerado dentro das experiências recentes de governos progressistas no Brasil e na Argentina

Quadro 2: Estimativa da Composição do Mercado de Trabalho Brasileiro⁹

PNADc – Nov/18 – Jan/19	
Contingente de força de trabalho	105,2 mi
Contingente de pessoas ocupadas	92,5 mi
Empregados Setor Privado formal	32,9 mi
Empregados Setor Privado informal	11,3 mi
Trabalhadores por conta própria	23,9 mi
Empregadores	4,5 mi
Trabalhadores domésticos	6,2 mi
Setor Público	11,5 mi
PNADc – Nov/18 – Jan/19	
Contingente de força de trabalho	105,2 mi
Contingente de pessoas ocupadas	92,5 mi
Empregados Setor Privado formal	32,9 mi
Empregados Setor Privado informal	11,3 mi
Trabalhadores por conta própria	23,9 mi
Empregadores	4,5 mi
Trabalhadores domésticos	6,2 mi
Setor Público	11,5 mi

Pode-se aferir que o universo de microempreendedores individuais rapidamente se tornou significativo frente à composição do mercado de trabalho brasileiro.

Por razões de espaço não será possível seguir aqui em outros rumos na análise, contudo, faz-se indispensável ressaltar o componente híbrido que constitui esta política pública. É inegável, por um lado, o acesso a direitos que a formalização via MEI proporciona. Por outro, no entanto, trata-se do fortalecimento da subjetividade empresa. O MEI é a empresa. O sujeito que deverá cuidar do seu orçamento a fim de sobreviver. O sucesso de seu negócio depende estritamente de si e da eficiência de seu cálculo.

A partir do caso brasileiro, fica-se com a problematização apresentada acima, sobretudo a ambiguidade que permeia esta política pública. Antes, no entanto, levanta-

9. Fonte: Elaborado pelo autor, segundo dados extraídos do IBGE. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3086/pnacm_2019_jan.pdf. Acesso em: 17/03/2019.

se uma última discussão. André Singer (2018), em seu último livro – *O lulismo em crise* –, traz um debate, no capítulo 2, intitulado: *Erradicação da miséria, nova pobreza e nova classe trabalhadora*, que pode ser resumido na seguinte passagem:

Junho prenunciava uma polarização de classes. Greves pipocando e lucratividade em baixa esquentavam a chapa do lulismo. A crença equivocada de ser capaz de diluir o conflito levou Dilma a se referir ao precariado como “nova classe média”, em lugar de tentar atraí-lo para o campo popular. Apenas uma estratégia voltada para unificar a classe trabalhadora poderia criar bases que sustentassem a transformação apontada pelos ensaios desenvolvimentista e republicano. Em entrevista posterior, Dilma argumentou que o empregado do setor de serviços não se considerava parte da “classe trabalhadora”, e sim da “classe média”. Sociologicamente, podia ter razão. Em termos políticos, porém, essa concepção empurrava a nova classe trabalhadora para os braços do adversário, o PSDB, o partido da classe média (Singer, 2018, p. 292).

Sem entrar no mérito da tese ou apontar as possíveis divergências para com a análise, interessa aqui frisar a dúvida que o autor apresenta, sobretudo frente ao papel do empreendedorismo na composição da sociedade brasileira:

Por outro lado, a plataforma de classe média engancha também na expansão do empreendedorismo nas camadas populares nesta fase de capitalismo financeirizado. Pensar a ascensão como fruto do esforço individual e não da ação coletiva faz sentido para aquele que trabalha por conta própria. (...) Até o trabalhador que vive de bicos, subproletário do setor informal, pode se considerar – e ser considerado – um ‘pequeno empreendedor’ (Singer, 2018, p. 97).

Continuando:

Caso tenha sucesso [o empreendedor], é candidato a uma ideologia hipercapitalista, porque na sua experiência pessoal, de fato, o esforço extraordinário ocupa lugar central, ao passo que direitos coletivos pouco representam. Ele é um atual ou futuro empregador – portanto, está virtualmente do lado empresarial do balcão que divide o capital do trabalho (Singer, 2018, p. 97).

Conclusão

Buscou-se neste artigo apresentar diferentes análises a fim de propor um debate qualificado sobre o acontecimento neoliberal. Para tanto, partiu-se da problematização de teorias que de imediato demarcaram como pós-neoliberalismo a ascensão ao poder de governos progressistas e, por conseguinte, uma maior participação do Estado.

A hipótese, portanto, fora a persistência da racionalidade neoliberal em governos progressistas da América Latina. Para esta tarefa, partiu-se do livro *A Razão Neoliberal: economias barrocas e pragmática popular*, da socióloga Verónica Gago. Há nesta obra uma distinção entre neoliberalismo de cima e neoliberalismo de baixo. Enquanto o primeiro parte do Estado, das suas ações e de seu papel, o segundo fixa na sociedade, mais especificamente nos indivíduos, sendo norteado por suas práticas e seus cálculos.

Fez-se, no entanto, um passo atrás. Contextualizou-se a discussão sobre neoliberalismo a partir de duas leituras chaves, porém distintas. Analisamos a interpretação harveyana de neoliberalismo, tentando aproximá-la do que Gago chamou de neoliberalismo de cima. Desta forma, pode-se compreender que para Harvey o neoliberalismo é uma fase do capitalismo centrado na financeirização. Soma-se a isso a acumulação por espoliação – perdas de direitos, precarização do trabalho, entre outros fatores. Esta análise, portanto, está muito ligado ao Estado, ao seu papel e ao exercício do poder como violência.

Em um segundo momento, analisou-se a interpretação foucaultiana de neoliberalismo. Interpretação esta importante para o que Gago denominou neoliberalismo de baixo. Ao analisar Foucault, fez-se necessário apresentar sua forma de pensar, centrando-se, sobretudo, em seu entendimento de poder e exercício de poder. De forma resumida, demonstrou-se que o poder para o Foucault é múltiplo e descentralizado, assim como o exercício do poder como a prática de conduzir condutas. Nesta perspectiva, o poder cria, ao invés de ser caracterizado como somente violência. É nesta chave de leitura que o neoliberalismo é entendido como uma racionalidade. Racionalidade esta pautada pela concorrência como norma de conduta e a forma empresa como modelo de subjetivação.

Foi com este debate exposto que se buscou aprofundar a interpretação feita por Gago. Isto proporcionou, por um lado, aproximações com outra autora, como a antropóloga Aihwa Ong, e problematizações, utilizando-se da própria Ong e também de Pierre Dardot e Christian Laval. Por outro lado, possibilitou a discussão sobre o que é o neoliberalismo a partir das experiências locais.

Posto isto, concentrou-se em dois contextos específicos: o argentino e o brasileiro. No caso argentino, tem-se menos foco no Estado e mais em como as classes populares responderam frente às políticas neoliberais dos anos anteriores. Foi, inclusive, a partir desta perspectiva que possibilitou problematizar algumas definições contidas no livro *A Razão Neoliberal*. Sobretudo, a resistência das classes populares ao exercerem a economia informal. Assim como Gago, negou-se a leitura vitimizadora das classes populares, pois, há, inegavelmente, uma escolha, um cálculo na ação dos sujeitos. No entanto, parece que estas opções estão dentro de possíveis práticas. Pois, de acordo com a noção foucaultiana, a governamentalidade neoliberal mobiliza as formas de condutas dos outros, mas, também, as formas de governo-de-si.

A partir das formas de governo dos outros e de si, adentra-se ao caso brasileiro. A fim de discutir a permanência do neoliberalismo em gestões progressistas na América Latina, observou-se, em um primeiro momento, como a sociedade argentina não se livrou desta racionalidade. Já para o Brasil, com uma política pública como objeto, a implementação do MEI, pode-se notar como o Estado brasileiro fomentou uma lógica neoliberal. Porém, vale ressaltar, há um hibridismo nesta prática. Enquanto, por um

lado, formaliza uma parcela da população e permite acesso a direitos, por outro, fomenta o modo empresa de subjetivação.

Buscou-se, portanto, levantar um debate. Há, como apresentado, diferentes formas de interpretar o acontecimento neoliberal. Entender, no entanto, o neoliberalismo como racionalidade, parece agregar novas possibilidades. Pois, é a partir desta noção que se retira do Estado à centralidade e abre o horizonte a fim de entender como esta racionalidade coexistiu com os governos progressistas da América Latina. Há muitos caminhos a perseguir a fim de sustentar ou refutar tal hipótese. Vale ressaltar, alguns aqui apontados – aprofundar a discussão sobre forma de análise sobre neoliberalismo, entender políticas públicas e seus efeitos sociais, somar à discussão a composição da sociedade e do mercado de trabalho, entre outros –, outros imaginados, mas não tratados – discutir a inserção social via consumo impulsionado pelos governos progressistas latinos americanos, ou ainda o aumento da bancarização da população e seus significados –, e muitos mais nem imaginados. Fica o debate em aberto, com a certeza de que não há saída fácil.

Referências

- ANDRADE, D. P. Paixões, sentimentos morais e emoções: Uma história do poder emocional sobre o homem econômico. 2011. 408f. *Tese (Doutorado em Sociologia)* – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- BRAGA, Ruy. *A rebeldia do precariado: trabalho e neoliberalismo no Sul global*. 1ª edição. São Paulo, Boitempo, 2017.
- BRASIL. Lei complementar nº 123, publicada em 14 de Dezembro de 2006. Institui o Estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte. Brasília, 2006.
- _____. Lei complementar nº 128, publicada em 19 de Dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de Dezembro de 2006. Brasília, 2008.
- _____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Mercado de Trabalho Conjuntural. Divulgação Mensal – janeiro de 2019. IBGE, Brasília, 2019.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. 1ª ed., São Paulo, Boitempo, 2016.
- FOUCAULT, Michel. O sujeito e o poder. In: RABINOV, P.; DREYFUS, H. Michel *Foucault: uma trajetória filosófica (para além do estruturalismo e da hermenêutica)*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, pp. 231-249, 1995.

- FOUCAULT, Michel. A verdade e as formas jurídicas. 3ª ed., Rio de Janeiro, NAU Editora, 2002.
- _____. *O nascimento da biopolítica. Curso do Collège de France (1978-1979)*. Lisboa, Edições 70, 2010.
- _____. *História da sexualidade 1: A vontade de saber*. 4ª ed., Rio de Janeiro / São Paulo, Paz e Terra, 2017.
- _____. Nietzsche, a genealogia e a história. In: FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 7ª ed., Rio de Janeiro / São Paulo, Paz e Terra, 2018.
- GAGO, Verônica. *A razão neoliberal: economias barrocas e pragmática popular*. São Paulo: Elefante, 2018.
- HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. 5ª ed., São Paulo, Edições Loyola, 2014.
- ONG, A. *Neoliberalismo as a Mobile Technology*. Source: Transactions of the Institute of British Geographers, New Series, v. 32, nº 1, pp.3-8, Jan., 2007.
- SADER, Emir. Introdução. In: SADER, Emir (org). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, Brasil, 2013a.
- _____. A Construção da Hegemonia Pós-Neoliberal. In: SADER, Emir (org). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, Brasil, 2013b.
- SINGER, André Vitor. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. 1ª ed., São Paulo, Companhia das Letras, 2012.
- _____. *O lulismo em crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. 1ª ed., São Paulo, Companhia das Letras, 2018.

Uma nova carne comida com os velhos garfos: a política neodesenvolvimentista do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a agricultura familiar solidária

Carlos Ferreira Wanderley*

Introdução

No Brasil, os governos neodesenvolvimentistas¹ investiram fortemente na agricultura familiar, e, como política pública desta orientação, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)² surge para atender à demanda historicamente reprimida de acesso ao mercado em um contexto marcado pela insegurança alimentar e nutricional.

O objetivo aqui é compreender a dinâmica na relação entre o projeto conhecido como Economia Solidária (ES) e o Estado brasileiro durante os governos neodesenvolvimentistas, no caso do presente estudo empírico, realizando uma avaliação de impacto do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos territórios da agricultura familiar associativa³, tendo como campos de pesquisa, aqueles situados nos unidades federativas do Maranhão, de Goiás e de São Paulo⁴ e isso considerando a instrumentalização de seu ambiente e de seus empreendimentos pelo meio técnico-científico-informacional.

* Doutor em Geografia. Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: wanderleymadf@gmail.com

1. O neodesenvolvimentismo é engendrado no início do governo de Lula da Silva, enquanto “conjunto de políticas”, e esteve estruturado em duas dimensões: a social e a nacional. A dimensão social foi o principal eixo do novo modelo de desenvolvimento, assegurado o seu caráter democrático e nacional, desdobrando-se em três aspectos: [1] o crescimento do emprego, [2] a geração e distribuição de renda e [3] a ampliação da infraestrutura social (Bielschowsky, 2012).
2. A base legal de criação e estruturação do PAA está no artigo 19 da Lei nº 10.696/2003 – regulamentado pelo Decreto nº 7.775/2012 e pelo Capítulo III da Lei n. 12.512/2011 –, o qual passa a integrar o Sistema de Informações de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), em articulações com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério da Educação (MEC).
3. A economia solidária na agricultura familiar à qual aqui se refere é aquela organizada em cooperativas e/ou associações, excluindo, portanto, neste caso, a agricultura familiar intra-familiar/individual. Os critérios de seleção dos empreendimentos solidários para pesquisa de campo foram: i) os empreendimentos

Uma nova carne comida com os velhos garfos: a política neodesenvolvimentista do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a agricultura familiar solidária

Para tanto, contextualiza-se os cenários político e socioeconômico do Brasil durante os governos neodesenvolvimentistas de 2003 a 2016. Mais precisamente, tem-se os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010), cujos propósitos foram, entre outros: manter a política econômica de estabilização, enfrentar as desigualdades sociais históricas do país via programas de transferência de renda e de universalização da educação, e incentivar a ocupação não-assalariada nos Empreendimentos de Economia Solidária (EES). Em seguida, tem-se os governos de Dilma Vana Rousseff (2011-2014/2015-2016)⁵, dando continuidade a esta política, embora com ajustes significativos.

Com os governos de Lula – paulatinamente implementada, e com maior ou menor intensidade – a ideia de um neodesenvolvimentismo ganha força e confere à sua figura uma popularidade que poucos governantes alcançaram⁶. Desse modo, eis que a academia ligada ao Partido dos Trabalhadores (PT) é estimulada a cunhar esta nova

de economia solidária (EES) são todos rurais, estão ligados à agricultura familiar associativista e localizados nas unidades federativas do Maranhão, Goiás e São Paulo; ii) atuam, preferencialmente, na mesma atividade econômica (de produção de alimentos), e tiveram negócios com o PAA por mais de uma vez, tendo a modalidade Compra com Doação Simultânea como uma espécie de ‘denominador comum’; iii) situam-se nas proximidades de cidades médias – aqui compreendidas como aquelas de porte mediano em relação à unidade federativa – ou sob sua influência; e, por fim, selecionados no número de 2 (dois) em cada uma destas, e por indicação dos gestores governamentais e das entidades não-governamentais apoiadoras locais do PAA, seguindo as seguintes condições: 01 (um) considerado em condição socioeconômica de exitosidade com o PAA e 01 (um) que não consegue se viabilizar com este Programa. A exceção – em relação ao número – é o estado do São Paulo, que ficou com três empreendimentos, pois no caso de Tremembé, operam ali duas cooperativas dentro de um mesmo assentamento. Assim, separá-las, traria prejuízo significativo, pois ambas então compondo um único ambiente socioeconômico.

4. As escolhas dos extratos territoriais, em nível de unidade federativa, para um quadro analítico, deram-se, entre outras, pelas seguintes razões: o Estado do Maranhão é detentor do segundo pior índice de desenvolvimento humano do Brasil e unidade na qual se realizaram as etapas iniciais deste trabalho ainda na pesquisa de mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA); Goiás é detentor de condições medianas desse mesmo índice de desenvolvimento e unidade federativa, e é o Estado em que se situa a Universidade Federal de Goiás (UFG), espaço acadêmico que abriga esta investigação, que tem interesse nos resultados desta pesquisa; e, por último, numa crescente, o Estado de São Paulo é a unidade federativa detentora do segundo melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, e é a primeira economia do país.
5. Apesar da presidente Dilma Rousseff ter seu segundo mandato garantido pela Constituição Federal (1988) até 31 de dezembro de 2018, o mesmo foi encurtado para 31/08/2016, em virtude de um processo de impeachment.
6. Segundo Sader (2011, p. 124): “O governo Lula conseguiu superar a recessão herdada e desenvolveu políticas de distribuição de renda que alterou, pela primeira vez, a desigualdade social no Brasil. Além disso, consolidou e estendeu uma política externa soberana e independente, e permitiu que o Estado recuperasse seu poder de indução do crescimento econômico. Especialmente, a partir de 2005, momento em que as alas radicais saíram do PT por considerarem Lula um ‘traidor’, o governo transitou para uma nova fase, que desembocou, cinco anos depois, na aprovação de 87% da população e rejeição de 4%, índices inéditos no País, em meio a uma brutal oposição de direita”.

fase da política econômica brasileira como neodesenvolvimentista (ou ainda novo-desenvolvimentista; novo-nacional-desenvolvimentista; social-desenvolvimentista e até de pós-neoliberalista), numa alusão ao que ficou conhecido como a “fase desenvolvimentista” ou a “fase dos trinta anos gloriosos” do ‘pós Segunda Grande Guerra’⁷.

No contexto desta pesquisa, surgem questões-chave – dentre tantas – que servem de provocação à avaliação de impacto que aqui se quer empreender, a saber: uma vez operando, o PAA conseguiu alcançar níveis satisfatórios de eficiência, eficácia e efetividade ou foram encontradas apenas soluções realistas diante do difícil funcionamento da máquina pública e dos percalços político-socioeconômicos do neodesenvolvimentismo, cujo clima era de disputa entre “interesses diversificados no seu interior”? E depois: que crítica se faz possível construir se, de fato, o PAA contribuiu – não obstante seu objetivo original – para o prosseguimento de um desenvolvimento geográfico desigual (em que pese também sua incipiente trajetória)?

É preciso notar que, embora haja significativos esforços destes governos em modelar uma política diferenciada para a agricultura familiar solidária – via PAA –, no momento em que esta é posta em operação, o é por meio das velhas práticas e instrumentos, e as mesmas estruturam a (re)produção histórica da desigualdade regional, especialmente, em razão de como o meio técnico-científico-informal se estabelece dentro e fora de seus empreendimentos. De outra perspectiva, poder-se-ia argumentar que, apesar dos empenhos dos governos Lula e Dilma em conceber uma política que viesse a reconhecer a agricultura familiar (e seus agricultores) como atividade econômica (e categoria) importante, em primeiro lugar, devido ao seu papel no combate à fome e garantia da soberania e da segurança alimentar e nutricional da população brasileira, no momento de se operar esta política – em especial nas parcerias com os governos locais, objetivando “rodar bem o Programa” – não consegue se livrar das velhas práticas e instrumentos da engrenagem sociopolítica brasileira, e acaba por perpetuar as históricas desigualdades regionais que marcam este país. O referencial teórico-metodológico desta pesquisa é o materialismo dialético, neste caso, utilizando também, como uma estratégia complementar à investigação, a Avaliação por Triangulação de Método (ATM)⁸.

7. Como se nota em: Sader (2011); Pfeifer (2014); Pochmann (2010); Sicsú, Paula e Michel (2005); e Oliva (2010).

8. Trata-se de uma dinâmica de investigação e de trabalho que integra a análise das estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na implementação das ações e a visão que os atores diferenciados constroem sobre o todo do projeto. (Minayo, Assis, Souza, 2005)

Resultados encontrados

Baseando-se notadamente nos números, mas também nas observações, pode-se afirmar que a performance da política neodesenvolvimentista dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff – numa perspectiva econômica e política – possuiu uma “autonomia de voo de galinha”, isto é, de significativas oscilações e de insustentabilidade no seu transcurso. Seu “pouso forçado” pôde ser visto ainda no último e incompleto governo da presidente Dilma. Neste caso, a expansão identificada em Lula (com destaque ao segundo mandato) foi impulsionada fundamentalmente por fatores circunstanciais e não autossustentáveis, como a abundância de crédito barato no mercado financeiro internacional, o aumento das exportações, em grande parte devido à especulação com elevação dos preços das commodities, e o aumento do grau de endividamento das famílias, como bem apontou Plínio Sampaio Jr. (2012). Ainda assim, dentre todas as conceituações em torno das orientações econômicas e políticas, parece possível de se concordar apenas com a ter havido um “desenvolvimentismo social” no Brasil, especialmente nos Governos Lula, como ressaltado por Bresser-Pereira (2016).

Ao operar o PAA – naquele mesmo cenário socioeconômico –, ficou evidente que o montante de recursos investidos apresentou, em um primeiro momento, importante aporte, e depois significativos movimentos tendendo para baixo, especialmente no segundo e incompleto mandato de Dilma Rousseff. Neste contexto, houveram denúncias de fraudes à Justiça Federal do Paraná, com reverberações em todo o país, e, principalmente, “ajustes fiscais”. A partir de 2015, pressionado pelos mercados, chancelados pelo Congresso Nacional e operacionalizados pela nova equipe econômica de Dilma Rousseff, inicialmente, liderada pelo neoliberal Joaquim Levy como Ministro da Fazenda, o Programa encontra sua derrocada.

Uma agência importante ouvida neste trabalho foi a do ex-coordenador do PAA na CONAB [Companhia Nacional de Abastecimento] de São Paulo, cuja fala discorreu sobre a trajetória do Programa, ao mesmo tempo em que emitiu seu parecer na condição de operador direto. Coloca ele – em uma adaptação de sua fala para este trabalho – que o primeiro Governo Lula foi de implantação, desenvolvimento de marcos legais e definições operacionais, que consumiram tempo e ajustes. [...] A articulação era mais coesa com decisões mais centralizadas [...] a criação e fortalecimento do CONSEA [Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional] são vitais. No segundo Governo Lula, o Programa deslanchou e teve expressivo aumento em seus investimentos. Certamente, contribuiu e muito para, junto com Bolsa Família, tirar milhões da miséria e fazer melhor distribuição de renda. No primeiro Governo Dilma, os investimentos para execução continuaram a aumentar expressivamente, permitindo uma enorme ampliação na quantidade de participantes. O grande problema deste período é que os

investimentos de suporte para sustentar o crescimento, apesar dos constantes alertas e da sensibilização que a diretoria da CONAB fez junto ao governo, não aconteceram. No final desse período, pôde-se detectar também um enfraquecimento do CONSEA, agravado por uma maior tensão no relacionamento entre os ministérios e órgãos que compunham o grupo gestor [GGPAA]. Ainda neste momento, em função da grande visibilidade e de problemas decorrentes da ausência de uma estrutura mais adequada para operacionalizar e fiscalizar, o PAA começa a sofrer forte pressão dos órgãos de controle, e ações que deveriam ser tratadas como administrativas e ajustes passam a ser criminalizadas. Não obstante, o clima político começa a tomar contornos que dificultariam e até mesmo inviabilizariam a manutenção e a continuidade de crescimento que havia até então. Por fim, no segundo e incompleto Governo Dilma, sob forte crise política e econômica e com reflexos altamente negativo nas instituições, o PAA se tornou extremamente burocrático, perdeu recursos e sofreu forte recuo orçamentário em 2015, recuou ainda mais em 2016 e declinou com o desmonte dos dois ministérios que eram seus alicerces, o MDS [Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome] e o MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário]. (Adaptado de entrevista concedida em 22/08/2016)

Também do PAA, ouvimos relatos queixosos quanto aos seus entraves burocráticos, neste caso, operados pela CONAB e pelo GGPAA. Em 2016, o representante da Central de Cooperativas da Agricultura Familiar de Goiás (CECAF/GO) disse que a CONAB precisava “rodar bem o Programa”, porém, naquele momento, foram implementados novos critérios para se contratar por meio deste órgão. (Adaptado a este texto. Entrevista concedida em 12/07/2016)

O fato é que a alocação das verbas destinadas à agricultura familiar via PAA “ainda” se concentra nos estados mais ricos e articulados política e economicamente, como nos casos de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, e isso mesmo após a decisão do GGPAA, em 2015, de buscar implantar uma nova metodologia para 2016, objetivando atenuar tal distorção (e em tempos de contingência). A própria União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES) confirmou que as regiões mais organizadas acessaram muito mais recursos do que as que operaram em regime individual, por exemplo.

Em relação ao uso de uma estrutura intersetorial no PAA – como defendida por Cunill Grau (2005, p. 48), para quem “*es un instrumento de la integralidad y por tanto, un componente insustituible de las políticas y programas de reducción de la pobreza y la desigualdad*”, pois trabalharia colaborativamente, sob diferentes formas estruturais –, e também o incrementalismo como análise de políticas – defendido por Lindblom (1979, p. 182), que consistiria na mudança política por meio de pequenos passos, independentemente do método de análise utilizado –, nem sempre funcionaram de maneira eficiente na execução do PAA, sobretudo considerando o desenho original

no projeto, em função das deficiências burocráticas, de uma “maior tensão no relacionamento entre os ministérios e órgãos que compunham o grupo gestor”, e da ainda incipiente cultura de priorização da agricultura familiar no principal executor do Programa, a CONAB. Ou seja, o setor que cuidava diretamente do PAA neste órgão se viu isolado de suas demais ações, sobretudo, por se tratar de uma instituição cujo Ministério – a saber, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) – ao qual estava vinculado – tinha no agronegócio sua principal bandeira.

Sucedeu também que o Governo Federal dos períodos de Lula da Silva e Dilma Rousseff ao contar – na sua operação – com parcerias estaduais e municipais – objetivando “rodar bem o Programa” – encontrou quase sempre baixa receptividade de seus gestores, sobretudo nestes últimos. A causa principal encontrada foi que o fluxo dos recursos financeiros passava direto para e entre os beneficiários. Nos casos em que o poder público municipal aderiu, quase sempre, havia relatos de ingerência político-partidária nas associações e cooperativas.

No atinente às manifestações econômico-geográficas decorrentes dos novos processos tecnológicos nos EES, considera-se que o meio técnico-científico-informacional (MTCI), uma vez instrumentalizado e combinado com políticas públicas para a agricultura familiar como o PAA, pode trazer mudanças radicais no meio rural. No transcurso da investigação, sobretudo no trabalho de campo, notamos que, mesmo não tendo se manifestado na sua totalidade, e, com isso, dificultou o estabelecimento de alguma relação causal com o êxito nos empreendimentos classificados, o MTCI oferece possibilidades maiores de êxito e de transformação do que em outras zonas igualmente dotadas de riquezas naturais, mas que não dispunham desta força desenvolvida, corroborando o argumento de Santos (2014). Entretanto, a “transformação” viria de um conjunto de fatores, como: por meio de uma boa gestão coletiva, da participação ativa dos cooperados, do uso de processos tecnológicos eficientes e articulados, e da combinação de elementos ligados às pluriatividades, tal como, por exemplo, das atividades econômicas não-agrícolas (turismo, artesanato, etc.) que se pode desenvolver nas zonas rurais. Evidentemente, não se trata aqui de uma transformação que produz a “emancipação humana” pelo controle técnico dos meios de produção, como a idealizada por Marx (2005).

De um modo geral, os membros das associações e cooperativas ligadas à agricultura familiar localizadas em regiões economicamente deprimidas auferiram renda menor e foram submetidos a condições de subalternidade, de trabalho precário e, por conseguinte, de uma qualidade de vida inferior, próprias de regiões subdesenvolvidas e de economia de enclave, como encontradas no Maranhão, sobretudo, quando comparada às experiências solidárias de Goiás e de São Paulo, ainda que os membros daquela tivessem um custo de vida mais baixo. Tais condições foram ancoradas e mediadas “também” pelo PAA e por outras políticas públicas dirigidas à agricultura familiar.

Ao mergulhar no ambiente endógeno e exógeno dos EES selecionados, nota-se que houve avanços importantes oriundos da relação com o PAA. Em Piqui da Rampa (Município de Vargem Grande/MA), por exemplo, foi possível ouvir o relato de seu representante dizendo que: “antes do PAA nós só tínhamos fome e miséria e eram muito fortes”; e que: “depois do Programa passamos a conhecer a vida”. O fato é que o PAA, como um “programa de renda”, apareceu na memória desse trabalhador e dos demais do agrupamento como uma nova carne. Ou seja, como valioso e o grande responsável pelas mudanças socioeconômicas ocorridas. O próprio avanço no MTCI do lugar fazia parte da cesta de benefícios.

Porém, é verdade que as condições estavam assim, inicialmente, e neste caso específico, devido a um conjunto de políticas implementado ainda nos anos 1990 pela Cáritas Brasileira e pelo Banco Mundial e, só depois, nos governos de Lula da Silva e de Dilma Rousseff, de 2003 a 2016, por meio de programas como o PRONAF⁹, Minha Casa Minha Vida Rural, PNAE¹⁰ e o próprio PAA. O próprio governo neodesenvolvimentista reconheceu que “parte do sucesso do PAA se dá porque os agricultores familiares estão inseridos e apoiados por outros programas que lhes permitem produzir, organizar-se e comercializar sua produção” (Brasil, 2014). Ainda do cenário de positividade do Programa, ouvimos de associados da COOPAFARGA de Juquiá (SP) que a construção e pagamento da sede da cooperativa já eram resultados positivos e que o agricultor inserido no PAA mudou de vida, “bastava ver o estacionamento da entidade em dias de assembleia” – referindo-se aos seus bons automóveis.

Todavia, os relativos êxitos de Piqui da Rampa (MA) e Juquiá (SP) estavam ameaçados pelos cortes no orçamento do PAA (de 2015 em diante). Os velhos garfos da descontinuação de programas sociais e da total dependência de algumas organizações solidárias das compras governamentais se mostram aqui. Neste caso, a eficácia de Piqui da Rampa foi ameaçada pela suspensão dos recursos de financiamento – mesmo que temporária – e a eficiência e eficácia de Juquiá ameaçadas por operarem naquele momento somente com um programa, o PNAE, o que subutilizaria a sua capacidade instalada.

Não obstante as críticas, é de se reconhecer que a expansão do mercado consumidor da política neodesenvolvimentista de Lula da Silva e Dilma Rousseff apareceu como uma das principais marcas de governo. E foi o consumo que deu sustentação financeira a EES como a Coopeeruana (Uruana/GO), desde 2013, sem habilitação documental para contratar com o PAA. Já o “sucesso” da COPARPA (Jataí/GO) se deu pela combinação de negócios com o governo e com o mercado privado, o que criava uma menor dependência a programas como PAA e PNAE, embora se esteja sujeito

9. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

10. Programa Nacional de Alimentação Escolar.

diretamente às intempéries do ambiente e da competição capitalista. É interessante notar em casos como esses o que salientam Veronese e Guareschi (2005, p. 66), para quem “é uma mistificação pensar que as relações internas dentro de uma comunidade estão suspensas das determinações do capitalismo e que a economia solidária poderia forjar de forma independente, um tipo de racionalidade peculiar”.

Entendemos que no cenário goiano – incluídas a COPARPA e a COOPERURUANA – ocorreu a materialização daquilo que Moreira (2009, p. 58)¹¹ classificou como a quarta, entre as seis “grandes mutações da agricultura familiar brasileira”. Desta perspectiva, vê-se que aquelas duas cooperativas de Goiás estavam intensamente integradas ao mercado e à dinâmica capitalista por meio dos processos logísticos articulados com a agroindústria, do uso de agricultura de ponta e dos meios de comunicação sofisticados nestas instalados. As ocorrências revelaram o que, segundo Wilkinson (2008, p. 126), seria “uma nova dinâmica à coordenação do mercado a partir da implantação de sistemas de logística que, para o produtor, implica a capacidade de suprir e custear uma cesta mínima de produtos de forma planejada e contínua”.

Olhando de perto o caso do sudoeste Goiano, e, mais especificamente, da COPARPA, vê-se que, de uma perspectiva empresarial, havia sinais de importantes avanços, como afirmado reiteradamente. Contudo, desta mesma perspectiva, a proposta agrária do campesinato ou a economia camponesa – em que a terra e as atividades desenvolvidas nesta são a reprodução do sustento e da vida, maneiras de organização social (FÉLIX, 2013)¹² – é tida como signo de retrocesso. Basta ver a paisagem ali encontrada, que em muito pouco se diferencia do cenário do agronegócio, isto é, cultivares transgênicas (soja e milho) destinadas ao mercado nacional e internacional, a partir da agroindústria, num perfeito e monótono continuum. Diante dos fatos e das possibilidades de desenvolvimento encontrados na COPARPA e em se pensando um modelo de desenvolvimento rural que seja emancipatório, vê-se que aqueles dificilmente levariam a este último. Como era concreta a sua inserção no mercado e havia uma combinação do MTCI com os programas governamentais (PAA e PNAE), a iniciativa se alçaria ao status de detentora de uma relativa autonomia, mas tão somente isso.

Indo agora à realidade paulista, constatou-se que as cooperativas de Tremembé, mesmo não tendo tido uma relação duradoura com o PAA, em virtude das denúncias de irregularidades à Justiça Federal e, sobretudo, pela divisão do Assentamento em duas cooperativas – o que fragiliza o poder de articulação e negociação – possuíam a

11. Adaptado a este texto.

12. Em sentido divergente, no estudo intitulado *A definição de camponês: conceituações e desconceituações – o velho e o novo em uma discussão marxista*, Shanin (2005, p. 19) defende que “a conceituação da especificidade camponesa reside na admissão da complexidade e dos graus de ambivalência e expressa uma tentativa de acatar a questão em um nível teórico”.

seu favor um mercado extremamente forte. Situação diferente da COOPAFARGA de Juquiá, que a depender do economicamente pobre Vale do Ribeira não teria condições de escoar toda sua produção. A saída desta última foi a busca de negócios no potente mercado ao seu redor e da grande São Paulo.

A política de assistência técnica e extensão rural via Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural “Ater Mais Gestão” – programa de suporte ao PAA e ao PNAE – corresponde, neste trabalho, à metáfora dos velhos garfos em relação às políticas públicas de assistência técnica e extensão rural. Nos territórios solidários em que atuou, na perspectiva de boa parte dos empreendimentos beneficiados, seus efeitos passaram longe da eficiência desejada. Foram volumosos os recursos envolvidos e as empresas contratadas que não detinham conhecimento aprofundado da realidade do lugar, limitando-se como ação – em muitos dos casos – a dispensar longo tempo em estudos situacionais, para, ao fim, propor poucas soluções. Sem falar que, em seguida, o Programa Ater Mais Gestão foi abruptamente interrompido ainda no início do governo do presidente Michel Temer. Tais acontecimentos revelaram, de um lado, a tentativa do neodesenvolvimentismo em oferecer uma nova carne, através de uma assessoria técnica de gestão (em resposta à demanda das próprias organizações solidárias) e, de outro lado, os velhos garfos da descontinuação de Programas e dos critérios inadequados de licitação pública, para os quais a “capacidade técnica” estava em primeiro plano, frente à capacidade de apreensão das peculiaridades regionais/locais. A consequência disto foi a ineficiente utilização das estratégias e recursos.

Singer (2003, p. 23) postulava as condições essenciais para viabilizar a Economia Solidária neste contexto. Segundo o autor, “as mais importantes são fontes de financiamento, redes de comercialização, assessoria técnico-científica, formação continuada dos trabalhadores e apoio institucional e legal por parte das autoridades governamentais”. Tais características – como vimos – não foram encontradas em todos os empreendimentos pesquisados, bem como não o foram ao seu redor. Na comunidade de Mirindiba, em Codó (MA), percebe-se claramente a existência de uma agricultura de certa forma rudimentar e não autônoma, à exceção de poucos casos.

Quanto à influência do PAA na reprodução do desenvolvimento geográfico desigual, pode-se afirmar que, além de presente nos pontos supracitados, há ainda o momento da divisão do bolo orçamentário pelo Programa e a variável do desenvolvimento do MTCI em cada lugar. Constatou-se que São Paulo apareceu com mais da metade dos empreendimentos de ES ainda na informalidade, ao mesmo tempo foi o campeão de vendas governamentais (e isso para além do PAA).

É verdade que, por possuir um forte mercado interno (e externo) – e aqui o fator renda foi também causa –, São Paulo oportunizou aos seus agricultores familiares escoar totalmente sua produção, como também para Programas governamentais (municipal, estadual e federal), mesmo àqueles que não estavam dentro de uma

Uma nova carne comida com os velhos garfos: a política neodesenvolvimentista do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a agricultura familiar solidária

organização solidária formal. Além, é claro, de ser portador de um MTCI robusto, assemelhado ao encontrado em Goiás – guardadas as devidas proporções a favor de São Paulo. Por fim, suas médias e grandes cidades compraram dos poucos empreendimentos formais existentes volumosas quantias para o PAA, assim como para outros programas, como o PNAE; bastando se ver os números dos contratos realizados com a CONAB para confirmar tais afirmações.

Desta feita, os acontecimentos – de atraso e desenvolvimento dentro e para a dinâmica do PAA – só mostraram que diferenças regionais continuam a ser produzidas e reproduzidas nos empreendimentos solidários da agricultura familiar, ancoradas, neste caso, também pelo Estado neodesenvolvimentista, apesar de todos os esforços para uma reversão de cenário.

Considerações finais

Com inspiração no texto *O poder do atraso: ensaios da sociologia da história lenta*, de Martins (1999), pode-se afirmar que as políticas públicas brasileiras dirigidas à agricultura familiar – apesar dos avanços no período social-desenvolvimentista de Lula da Silva e de Dilma Rousseff – ainda se moveram no marco da tradição, e o progresso destas advindo ocorreu, como não deveria ser diferente, no marco da lógica capitalista. Portanto, as transformações sociais e políticas identificadas continuam a acontecer lentamente, e sem rupturas sociais, econômicas e institucionais com o velho. E o que é novo, infelizmente, tem surgido quase sempre como um desdobramento daquilo que não serve mais, ou daquilo que não é mais razoável, que não é mais aceitável. Ou seja, de uma perspectiva brechtiana, a política social-desenvolvimentista para a agricultura familiar solidária via PAA apareceu como uma nova carne que é comida com velhos garfos, ou, dizendo de outro modo: uma nova política operada com velhas práticas.

Referências

- BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 21, número especial, p. 729-747, dez. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182012000400002>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182012000400002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 24 ago. 2018.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. 280

- p. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/PAA.pdf>>. Acesso em: 31 out. 2018.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Modelos de estado desenvolvimentista*. Texto para discussão nº 412. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2016. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/15572>>. Acesso em: 25 ago. 2018.
- CUNILL GRAU, Nuria. La intersectorialidad nel gobierno y gestión de la política social. In: *Congreso Internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública*, 10, 2005, Santiago, Chile. Anais... Santiago, Chile: CLAD, 2005.
- FÉLIX, Ingrid Michelle Coelho Sampaio. Uma breve discussão em torno do conceito de campesinato. In: *Simpósio baiano de geografia agrária e semana de geografia da UESB*, 1, 2013, Vitória da Conquista, BA, Anais... Vitória da Conquista, BA, 2013. Disponível em: <<http://www.uesb.br/eventos/sbga/anais/arquivo/arquivo%2010.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2018.
- LINDBLOM Charles E. *Still muddling, not yet through*. *Public Administration Review*, Washington, DC, v. 39, nº 6, p. 517-526, dez. 1979. Disponível em: www.jstor.org/stable/976178. Acesso em: 24 ago. 2018.
- MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso: ensaios da sociologia da história lenta*. 2ª ed., São Paulo: Editora Hucitec, 1999.
- MARX, Karl. *O capital. Livro primeiro. O processo de produção do capital*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de (Org.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz. 2005.
- MOREIRA, Roberto José. Uma visão do papel da agricultura familiar no Brasil. *Novos Cadernos NAEA*, Belém-PA, v. 12, nº 2, p. 57-88, dez. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/316>. Acesso em: 25 ago. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v12i2.316>.
- OLIVA, Aloizio Mercadante. As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010). 2010. 509 f. *Tese* (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 2010 Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286345>. Acesso em: 25 ago. 2018.
- PFEIFER, Mariana. O “social” no interior do projeto neodesenvolvimentista. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, nº 120, p. 746-766, dez. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.008>. Disponível em: <http://www.scielo.br/>

Uma nova carne comida com os velhos garfos: a política neodesenvolvimentista do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para a agricultura familiar solidária

scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282014000400009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 ago. 2018.

POCHMANN, Marcio. *Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

SADER, Emir. *Neoliberalismo versus pós neoliberalismo: a disputa estratégica contemporânea*. Margem Esquerda, São Paulo, Boitempo Editorial, nº 16, p. 123-127, 2011.

SAMPAIO JR., Plínio Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, nº 112, p. 672-688, out.-dez. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000400004>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000400004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 ago. 2018.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4ª ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SHANIN, Teodor. A definição de camponês: conceituações e desconceituações – o velho e o novo em uma discussão marxista. *Revista Nera*, Presidente Prudente, SP, ano 8, nº7, p. 1-21, jul.-dez. 2005. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/1456/1432>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renalt. Por que novo-desenvolvimentismo?. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, nº 4, p. 507-524, dez. 2007. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572007000400001>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000400001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 ago. 2018.

SINGER, P. Economia Solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (Org.). *A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. 2ª ed., São Paulo: Contexto, 2003. p. 11-30.

VERONESE, Marília Veríssimo; GUARESCHI, Pedrinho. Possibilidades solidárias e emancipatórias do trabalho: campo fértil para a prática da psicologia social crítica. *Psicologia & Sociedade*, Porto Alegre, v. 17, nº 2, p. 58-69, 2005. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-71822005000200009>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822005000200009&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 1 nov. 2018.

WILKINSON, John. *Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 213 p, 2008.

Estado social e estado liberal no Brasil: o Bolsa Família e a *Asignación Universal por Hijo* em perspectiva comparada

Fabiana de Oliveira*

Introdução

A política social, por encontrar-se no centro do problema redistributivo, costuma ser alvo de todas as sortes de pressão por parte dos diferentes grupos de interesse que compõem uma determinada sociedade. Em razão disso, a sua consolidação tende a ser lenta e, na ausência de uma aliança sólida que a sustente, corre o risco de ser esvaziada ou interrompida. No caso da América Latina, mesmo as políticas sociais que pretendem atuar como mecanismos de redução da pobreza sem, no entanto, alterar a estrutura distributiva do país, costumam ser alvo de constantes oposições e controvérsias ideológicas. É o caso do programa Bolsa Família e da *Asignación Universal por Hijo* (AUH), programas que representaram importantes inovações com respeito às típicas políticas de transferência monetária condicionadas experimentadas em toda a região ao longo da década de 1990, ao mesmo tempo em que foram internacionalmente reconhecidas por seus impactos positivos sobre a redução dos índices de pobreza e indigência, ademais das melhoras nas taxas de frequência escolar e de vacinação por parte das crianças beneficiadas.

O Bolsa Família e a AUH se encaixavam, então, em um contexto de redefinição das relações socioeconômicas entre Estado e sociedade no Brasil e na Argentina, passando a caber às políticas públicas, especialmente as de combate à pobreza, uma maior centralidade, o que contrasta com o período anterior, marcado pela despolitização e pela focalização das ações que visavam amenizar os impactos da pobreza. Enquanto que o Bolsa Família se apresenta como um mecanismo que visa a interrupção da transmissão intergeracional de pobreza, a AUH se vincula principalmente à questão da precariedade laboral e aos baixos salários obtidos por enorme parcela dos trabalhadores argentinos. Ambos os programas foram concebidos, então, como uma espécie de renda mínima a que todo indivíduo em condição de vulnerabilidade social poderia ter acesso, de modo a garantir o atendimento das necessidades básicas de sua família.

A partir de 2015, no entanto, em razão de importantes mudanças ocorridas nos níveis político e econômico nestes países, teve início o paulatino processo de esvaziamento destes programas sociais. Este artigo pretende, então, discutir a transição ocorrida, no Brasil e na Argentina, entre a década de 1990 e a primeira década dos anos 2000, do que se pode categorizar como um modelo de Estado que compreende as políticas sociais a partir de concepção tipicamente liberal, marcada pela focalização e pelo “assistencialismo meritocrático” (Mazzola, 2018) para um modelo de proteção ampliada, em que se vislumbrava o embrião de um Estado de perfil social, assim como o esgotamento deste esforço e o retorno às dinâmicas características da década de 1990.

A questão social na América Latina: pobreza e desigualdade

A definição de pobreza mais comumente aceita por parte da ampla produção acadêmica acerca do tema é aquela que a entende como a situação em que as necessidades básicas dos indivíduos não são atendidas da forma adequada, enquanto que a pobreza absoluta é a situação de completa marginalização da vida normal, quando mesmo as necessidades mais agudas encontram-se insatisfeitas (Rocha, 2006). Santos (2013), ao mesmo tempo, destaca que a pobreza é um conceito sempre dinâmico, uma vez que os recursos à disposição dos indivíduos e à percepção de escassez destes difere de acordo com o tempo e o espaço. Desta maneira, a pobreza absoluta derivada da existência de uma estrutura social dividida em castas, estamentos, etnias ou sexos pode ser naturalizada por uma determinada sociedade e profundamente rechaçada por outra.

Em países marcados por significativa opulência, como no caso dos Estados Unidos, a identificação da pobreza pode ser dificultada em razão das necessidades humanas básicas – alimentação, habitação, vestuário – terem sido mais amplamente solucionadas, mas sem levar em consideração questões qualitativas referentes à adequação da alimentação, da moradia, da educação e dos serviços médicos oferecidos aos mais pobres (Harrington, 1963). Desta maneira, Foster (1998, p. 336) afirma que “*The first and perhaps most important sense in which poverty measurement is absolute or relative concerns the setting of the poverty standard*” e Estenssoro (2003), por sua vez, defende que a pobreza relativa se refere à desigualdade, uma vez que as unidades de análise são pobres em relação a outras unidades.

Como recordam Crespo e Gurovitz (2002), a partir da década de 1980 foi produzida uma série de estudos que partiam de um enfoque mais abrangente sobre o aspecto social da pobreza. Nesta linha, Amartya Sen (2010) apresenta a sua abordagem sobre as capacidades (*capabilities*) como parte de um esforço de compreender a pobreza além da simples questão das necessidades calóricas não atendidas, mas levando em consideração os aspectos multidimensionais deste fenômeno. A pobreza é pensada,

então, não apenas como o resultado da privação de dinheiro, mas como uma força que priva o indivíduo de desenvolver e utilizar suas capacidades, assim como de conceber, livre e ativamente, o tipo de vida que deseja viver.

Pero e Szerman (2008), por sua vez, chamam a atenção para a questão da transmissão intergeracional da pobreza e a apontam como a fonte potencial de toda desigualdade. Segundo os autores, no caso brasileiro, 67% da desigualdade se deve precisamente ao acesso desigual às oportunidades e que este quadro se deve à persistência do status econômico entre distintas gerações de uma mesma família. O Brasil, assim como toda a América Latina, apresenta como uma de suas características mais marcantes elevados níveis de desigualdade social e a persistência de uma significativa parcela de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza. Na região, como recorda O'Donnel (1999), a pobreza cresceu de forma abrumadora entre as décadas de 1970 e 1990, de modo que nem mesmo os picos de crescimento econômico registrados ao longo deste período puderam efetivamente reverter tal tendência. Assim, enquanto 135,9 milhões de pessoas eram consideradas pobres na América Latina em 1980, 211,4 milhões o eram em 1999 (Hirano & Estenssoro, 2004).

Desta maneira, diferente do capitalismo de regiões como o Leste asiático, onde foi construída uma espécie de capitalismo regulado em que o Estado preserva seu importante papel como planejador da economia nacional e o mercado se orienta em maior medida em direção aos interesses coletivos, a América Latina foi palco de um modelo de capitalismo dependente que, por suas próprias características, inviabiliza ou ao menos dificulta o surgimento de alguma elite nacionalista. Diante do baixo nível de comprometimento da burguesia latino-americana com seus respectivos povos, ações estatais que visem uma inserção internacional autônoma dos países da região através de investimentos em inovação tecnológica e da promoção da exportação de manufaturados de alto valor agregado tendem a ser abortadas. Favorece-se, então, a agenda de globalização econômica que tanto privilegia aos países que integram o centro desenvolvido do sistema capitalista, ao mesmo tempo em que a América Latina permanece estacionada em uma dinâmica que reproduz no nível internacional a concentração de riqueza que se observa no nível doméstico dos países da região (Hirano & Estenssoro, 2004).

Não se pode ignorar, no entanto, que a tendência à concentração da riqueza e renda e a apresentar parcelas significativas da população marginalizadas e empobrecidas não se apresenta da mesma forma em todos os países da América Latina. Dessa forma, em 1970, 40% da população latino-americana era considerada pobre, porcentagem que alcançava 49% no caso brasileiro e se reduzia a 8% no caso argentino (Hirano & Estenssoro, 2004). No entanto, a partir das décadas seguintes, mesmo países considerados mais igualitários, como Argentina, Uruguai, Costa Rica e Venezuela, passaram a protagonizar uma piora na distribuição da renda e a deterioração dos

serviços públicos, favorecendo não apenas a continuidade das estruturas que produzem a desigualdade como também favorecendo a permanência da pobreza de maneira intergeracional (CEPAL, 2004).

O caso brasileiro é, naturalmente, mais alarmante por combinar elevados níveis de pobreza com estruturas que condenam o país a figurar entre os mais desiguais do mundo. De acordo com Medeiros (2005), independente da metodologia adotada para a medição da pobreza no Brasil, existe um consenso entre os estudiosos de que entre um terço e metade da população vive em torno da linha de pobreza. Desta maneira, milhões de brasileiros são engolidos pela pobreza ou logram supera-la levemente em razão de fatores sobre os quais têm pouco ou nenhum controle, tais como a emergência de doenças na família, desemprego ou da desaceleração da economia nacional. O paradoxo, ainda segundo Medeiros (2005), é que a renda média *per capita* brasileira é superior a de três quartos da população mundial, o que destaca ainda mais a tendência de concentração de renda no país. Ainda de acordo com Medeiros (idem, p.47), “A desigualdade no Brasil não só é alta como também extremamente estável, uma indicação clara de que o problema não é circunstancial, mas uma característica da estrutura da sociedade brasileira que vem marcando sua história nas últimas décadas”, já que “Os níveis de desigualdade brasileiros não se modificaram expressivamente diante da urbanização, industrialização, democratização, secularização e crescimento do produto agregado da sociedade brasileira”.

Apesar da persistência da pobreza e da desigualdade ao longo da história do Brasil, apenas recentemente a questão ganhou centralidade na agenda política nacional. Por décadas, acreditou-se que os pobres eram aqueles que ainda não haviam sido alcançados pela modernização, de modo que o crescimento econômico era visto como antídoto para todos os males sociais. Após o “milagre” econômico experimentado pelo Brasil entre 1969 e 1973, no entanto, ficou evidente que apenas a expansão do PIB não era suficiente para eliminar a pobreza e que, pelo contrário, podia ampliar ainda mais a tendência concentradora já tão característica do país. Apostou-se, então, no controle da inflação – entendido como um “imposto” aos pobres – e na estabilização econômica, crença novamente frustrada quando, na segunda metade da década de 1990, o problema inflacionário fora solucionado sem, no entanto, apresentar significativos impactos sobre os índices de pobreza (Rocha, 2006).

Na Argentina, por sua vez, a pobreza era entendida como um problema de magnitude moderada até a década de 1970, quando o golpe de Estado de 1976 inaugurou um período de neoliberalismo ortodoxo que, continuado após a redemocratização, levaria o país ao colapso econômico e social em dezembro de 2001. É importante ressaltar que, até a década de 1970, inexistiam estudos que visassem quantificar a pobreza no país, tão marginal a questão era considerada (Arakaki, 2011). Esta pobreza residual se devia, até então, aos fluxos migratórios que tinham como destino o país platino,

especialmente ao longo da década de 1930, e, logo após este período, em razão das vulnerabilidades que o status de país agroexportador trazia consigo. Segundo Ferrer (2005), o processo de industrialização por substituição de importações foi implementado no país como forma de promover o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, de produzir melhoras na vida da população trabalhadora, o que se verificou especialmente durante o governo peronista. Assim, medidas como aumentos dos salários, controle dos preços e na criação de uma legislação trabalhista e de um sistema de pensões e aposentadorias que favorecia aos trabalhadores formais.

O esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista levado a cabo pelos peronistas e a sua substituição pelo neoliberalismo trouxeram consigo transformações significativas no tecido social, uma vez que o trabalho informal e precário se expandiu e a pobreza atingiu níveis que começaram a alarmar a comunidade acadêmica, as autoridades públicas e as organizações internacionais. Como recorda Araraki (2011), em 1976 os salários haviam sido reduzidos em um terço, atingindo a perda de 50% da sua capacidade de compra no ano seguinte. A pobreza, por sua vez, passara de 4,6% da população em 1974 para 21,55% em 1982.

O período de redemocratização na Argentina, iniciado em 1983, registrou uma leve tendência de redução dos índices de pobreza que persistiu até a segunda metade da década de 1990, quando as políticas de estabilização produziram números de famílias incapazes de atender às suas necessidades calóricas nunca antes vistos na história do país (Arakaki, 2011).

Ao longo da década de 1990, Brasil e Argentina já eram reconhecidos pelo seu elevado gasto social por habitante em comparação com aquele observado no restante da região. Tal ação, no entanto, não foi o suficiente para conter os efeitos deletérios de medidas como a abertura comercial indiscriminada, as privatizações, a austeridade fiscal e os cortes de gastos públicos. Ademais, as políticas públicas de combate à pobreza adotadas neste período eram, em sua maioria, altamente focalizadas, o que comprometia e limitava os resultados obtidos, tornando-as insuficientes diante do vertiginoso crescimento da pobreza e da desigualdade. No capítulo seguinte, discutiremos com mais detalhe acerca das ações estatais que visavam o combate à pobreza no Brasil e na Argentina no que até então parecia ser o auge o paradigma neoliberal.

O Estado Liberal no Brasil e na Argentina

Na América Latina, a questão social encontra-se condicionada pelo que Furtado (1968) caracteriza como sendo estruturas econômicas híbridas em que uma tende a comportar-se tal como uma economia capitalista, enquanto que a outra mantém as estruturas tradicionais. Da mesma forma, Fernandes (2008) aponta para a tendência a um caráter híbrido que pode ser observada nas economias subdesenvolvidas, de

modo que, nestes casos, o moderno coexistiria com o arcaico. Garretón (1991), por sua vez, destaca os processos de redemocratização ocorridos na região, onde a transição se deu sem ser acompanhada de rupturas institucionais significativas e que, por tanto, favoreceram a permanência de enclaves autoritários no interior dos novos regimes. A redemocratização não pode estar completa, segundo o autor, sem que ocorra o aprofundamento da modernização e a inclusão das parcelas da população que subsistem às margens da cidadania social, econômica e política.

No que diz respeito ao sistema de proteção social, Brasil e Argentina integram o limitado grupo de países do subcontinente que experimentaram o esforço de construção de um regime de bem-estar, ainda que embrionário e limitado. Este regime de bem-estar segue a lógica do que Wanderley Guilherme dos Santos (1979 apud FIORI, 1997) chama de “cidadania regulada”, pois suas raízes encontram-se não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional reconhecido e definido por lei construído na década de 1930. A partir da década de 1990, passou a coexistir nestes países uma espécie de assistencialismo meritocrático marcado por intervenções focalizadas com alguns sistemas universais de complementação de renda ou de prestação de serviços baseados na capacidade contributiva do trabalhador e no gasto público financiado por um modelo tributário recessivo.

No caso do Brasil, Abranches, Santos e Coimbra (1987) afirmam que a justiça social era a marca concreta do projeto político que derrotara a ditadura militar e que pretendia encerrar décadas de um modelo de desenvolvido autoritário, excludente e concentrador. Assim, este novo Brasil buscava transformar-se em uma sociedade democrática e humanizada, comprometido com a ampliação de uma cidadania ativa e com a erradicação da miséria e com a desconcentração da renda. Almejava-se, então, deixar no passado o histórico de programas sociais fragmentados e descontinuados pensados na esfera da benemerência ao longo das décadas de autoritarismo (Telles, 2001).

Assim, de acordo com Telles (*idem*), a Constituição Federal de 1988 foi um marco por colocar os programas sociais sob a égide de políticas públicas pautadas na universalidade e por propor debates acerca do que seria considerado o “nível mínimo” de bem-estar que a sociedade estaria disposta a tolerar. A definição, por sua vez, de um sistema de seguridade social que previsse a universalidade da previdência, da saúde e da assistência social sinalizava, ainda, a inclusão de enormes grupos da população que se encontravam às margens do trabalho formal e, portanto, da proteção social (52% da população brasileira, de acordo com a PNAD de 1990, porcentagem que incluía a trabalhadores informais e desempregados, condição que atingiria a 59,8% da população em 1995).

O governo de Itamar Franco teve como principal ação no campo da política social a representação e a provação da Lei Orgânica da Assistência Social n.8742/93 (LOAS),

que havia sido vetada pelo anterior presidente, Fernando Collor de Melo. De acordo com Peres (2005), a LOAS colocava a assistência social no campo das políticas públicas, de modo a combater o fisiologismo, o clientelismo e, inclusive, o primeiro-damismo. Uma das medidas mais importantes introduzidas pela LOAS foi o Benefício de Prestação Continuada (BPC), pagamento no valor de um salário mínimo mensal para idosos maiores de 65 anos cuja renda familiar *per capita* seja inferior a 25% do salário mínimo, assim como aos indivíduos portadores de deficiência física que os incapacite para o trabalho.

Em 1995, o governo recém-eleito de Fernando Henrique Cardoso anunciou as diretrizes de sua atuação na área social, uma vez que a estabilização econômica e o controle inflacionário haviam apresentado impactos positivos sobre os níveis de pobreza e desigualdade, mas também tornaram os conflitos distributivos mais evidentes (Licio, 2002). O Decreto nº 1366 de 12 de janeiro de 1995 criava o Programa Comunidade Solidária, ligado à Presidência da República e formado por representantes do Estado e da sociedade civil. O Comunidade Solidária pretendia ser uma estratégia de articulação e coordenação de ações de governo no combate à fome e à pobreza que seriam financiadas com recursos da União, do Fundo de Amparo dos Trabalhadores (FAT) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ademais de recursos, financeiros ou não, captados junto a diversos setores da sociedade. Como afirma Peliano et al. (1995, p. 24), “Assim, o Comunidade Solidária é um condomínio de múltiplos objetivos, no qual coabitam programas emergenciais e programas de combate às causas da perpetuação da pobreza”.

Desta maneira, o Programa Comunidade Solidária, como recorda Peres (2005), terminou por configurar-se como parte das políticas sociais “emergenciais” e englobava duas propostas distintas: a do Conselho Comunidade Solidária, presidido pela então primeira-dama Ruth Cardoso e que tinha como objetivo construir a interlocução entre o Estado e a sociedade civil, em especial as ONGs; e a Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária, subordinada ao Conselho e que tinha como função a implementação de programas sociais nos municípios mais pobres do país. Assim, o programa rompe com a LOAS não apenas por significar o retorno do primeiro-damismo ao centro do debate acerca da assistência social, mas também por conferir à sociedade civil, através das ONGs, papel estratégico no enfrentamento da pobreza por meio de ações focalizadas. O programa marcava, ainda, o retorno a uma lógica em que o Estado não é o único financiador e tampouco o único gestor das políticas sociais, afirmando a sua alegada incapacidade de ação. De fato, a Presidência da República (2000 apud Peres, 2005, p. 116-117) afirmava:

Para um número cada vez maior de brasileiros, a persistência de focos de fome e de miséria extrema no país é motivo de vergonha e de indignação e impele à ação. Consciente das limitações do Estado, o governo Fernando Henrique propôs e executa

uma política social que não só é aberta como estimula ativamente a participação do chamado terceiro setor e a criação de espaços públicos de atuação.

As ONGs, que emergiam em meio à década de 1990 como atores nem públicos e nem privados e, portanto, capazes de produzir um elo entre o Estado e o mercado, tiveram a sua pretensa eficiência e princípios democráticos reafirmados por Fernando Henrique Cardoso em mais de uma situação. Como recorda Peres, Cardoso defendera, em entrevista concedida a Roberto Pompeu de Toledo (Toledo, 1998 apud Peres, 2005, p.117), que: “Elas [as ONGs] são o elo entre o Estado e a sociedade, mas não só isso: são agentes catalisadores de mudanças. Por isso digo: caso tenha alguma coisa a pedir, é melhor pedir a uma ONG do que ao Estado”. Ainda assim, o então presidente afirmava que cabe às ONGs canalizarem as demandas sociais, avaliarem e acompanhar as ações do Estado, mas não concorrer com elas.

A concepção de assistência social do governo Fernando Henrique Cardoso difere, portanto, daquela observada no breve governo de Itamar Franco em razão da maior ênfase dada ao papel da sociedade civil no combate à fome e à pobreza.

Em 1996, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), uma das principais ações da rede de proteção social implantadas no Brasil a partir da década de 1990, começou a operar com apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Compensação financeira que era oferecida às famílias em situação de extrema pobreza para que as crianças deixassem o trabalho e frequentassem regularmente a escola – condição imposta para que a família tivesse acesso à bolsa de R\$ 25,00 por criança nas áreas rurais e R\$ 40,00 nos municípios com mais de 250 mil habitantes, o programa foi resultado de um trabalho conjunto entre o Governo Federal, os estados e os municípios. O PETI tinha como prioridade as áreas que utilizavam o trabalho infantil em larga escala, como as zonas canavieira e do sisal de Pernambuco e Bahia ou as áreas de produção de carvão vegetal do Mato Grosso do Sul. Segundo Carvalho (2004), 140 mil crianças e adolescentes eram alcançadas pelo programa em 2000, número que apenas dois anos depois saltara para 810.769 beneficiados.

Em 1997, por sua vez, foi lançado o Programa Renda Mínima (Lei nº 9.533/97), que visava a atender a famílias cuja renda *per capita* não ultrapassasse $\frac{1}{2}$ salário mínimo e com filhos menores de 14 anos que frequentassem regularmente a escola. O programa, no entanto, teve vida curta e, em 2001, deu lugar ao Programa Bolsa Escola, política de maior visibilidade do governo Fernando Henrique Cardoso.

O Programa Nacional de Bolsa Escola (Lei nº 10.219/01), novo programa de transferência monetária condicionada, foi lançado em 2001. Visando a substituir as ajudas temporárias de combate à fome, consistia em uma transferência em dinheiro no valor de R\$ 15,00 por filho que tivesse entre 06 e 15 anos, com limite de três, realizada pelo Estado às famílias que possuísem renda *per capita* de até R\$ 90,00,

sempre que a condicionalidade referente à frequência escolar de 85% fosse respeitada. Com a finalidade de assegurar a permanência estudantil das crianças de famílias vulneráveis, o Bolsa Escola era completamente financiado pelo Governo Federal (em parte através do Banco Interamericano de Desenvolvimento).

O programa Bolsa Escola se propunha a alcançar a universalidade de crianças aptas a receber o benefício – o que se calculava em torno 5,7 milhões de famílias e de 10,7 milhões de crianças – e, no final de 2002 havia pouco menos de 9 milhões de beneficiários cadastrados. No entanto, ainda que o programa tenha incluído a um número de beneficiários significativamente superior ao anterior Programa Renda Mínima, o fez com o custo de reduzir os valores transferidos em até 29% (Lício, 2002). De fato, como recorda Lício (idem), em 2001 o então ministro da educação, Paulo Renato, em entrevista ao Jornal do Brasil, afirmara que neste ano o MEC contava com 1,7 bilhão de reais para implementar o Bolsa Escola, de modo que a divisão desta soma entre a população de potenciais beneficiários os levou ao valor de R\$ 15,00.

O valor do benefício, considerado irrisório e apelidado de “bolsa esmola” pelos setores de esquerda à época (Valente, 2003), é, então, resultado da capacidade orçamentária do Governo Federal, não de um cálculo que tenha levado em consideração a quantia mínima necessária para que se possam alcançar os objetivos da política, que eram garantir o atendimento das necessidades básicas das famílias pobres ou indigentes, de modo a diminuir a pressão para que as crianças abandonem a escola e se insiram precocemente no mercado laboral em razão da necessidade de ajudar aos pais. É evidente que, nestas condições, a ruptura do ciclo intergeracional de pobreza estava comprometida. Diante desta questão, o MEC sugeria que os municípios e estados, especialmente as grandes cidades, suplementassem o valor transferido pelo Bolsa Escola, o que, por um lado, visava a fortalecer a cooperação entre os diferentes entes da federação, mas que, por outro, dificilmente poderia ocorrer nas localidades mais pobres e mais dependentes das transferências feitas pela União. A oposição progressista ao governo de Fernando Henrique acusava, ainda, o Bolsa de Escola de ser uma medida neoliberal e paliativa cuja finalidade seria a de controlar a tensão social resultante de sua política econômica (idem).

Na Argentina, por sua vez, se produziu uma série de tentativas de implementação de programas de transferência monetária condicionada mais ou menos amplos ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000. Extremamente focalizadas na população extremamente pobre, estas políticas representavam uma resposta conjuntural a problemas estruturais, apresentando, então, limitados resultados. Exemplo disso foi o *Plan Trabajar*, anunciado em 1995 pelo governo de Carlos Menem como uma medida que visava fazer frente ao crescimento do desemprego, resultado da política de abertura comercial e dos transbordamentos regionais dos impactos da crise mexicana ocorrida no mesmo ano, e também a atender às fortes mobilizações sociais que

começavam a surgir no país rioplatense. Segundo Kliksberg e Novacovsky (2015), o *Plan Trabajar* foi a primeira experiência massiva na Argentina com programas de transferência de renda condicionada. Neste caso, a condicionalidade consistia em uma contraprestação laboral, de modo que o programa se propunha como uma oportunidade de emprego emergencial dirigido aos pais e mães de famílias que não tinham suas necessidades básicas satisfeitas. O programa oferecia, então, emprego temporário no setor público, geralmente em obras de infraestrutura ou na manutenção dos municípios, chegando a beneficiar cerca de 200 mil argentinos.

A crise social produzida pelo fim do regime de convertibilidade e a desvalorização do peso argentino levaram o governo a adotar o que seria, até então, o mais massivo programa de transferência monetária já adotado pelo país. Com a pobreza e a indigência assolando a cerca de 60% e 25% da população urbana, respectivamente, e com o desemprego atingindo a mais de 20% dos argentinos (Kliksberg & Novacovsky, 2015), foi lançado em abril de 2002, pelo governo interino de Eduardo Duhalde, o *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupado* (PJJHD). Financiado pelo Banco Mundial, o programa transferia 150 pesos (25% do salário de um trabalhador formal e cerca de 50% da remuneração de um informal) para as famílias com filhos menores de 18 anos em que o/a “chefe” encontrava-se desempregado.

O PJJHD previa como condicionalidade uma prestação laboral por parte do titular, a frequência escolar das crianças e adolescentes e o cumprimento do calendário de vacinação, mas, como afirmam Kliksberg e Novacovsky (idem), estas últimas contrapartidas nunca foram efetivamente cobradas. O programa atendeu a cerca de dois milhões de beneficiários, mas, de acordo com os autores, o desenho da política era suscetível a fraudes devido às dificuldades existentes para estabelecer quem seria o/a chefe da família em casos de vínculos familiares mais complexos. Ademais, a focalização em famílias desempregadas terminava por excluir a um grande contingente de trabalhadores precários, cujos salários eram insuficientes para o atendimento de suas necessidades básicas.

Apenas entre maio e outubro de 2002, logo após o lançamento do PJJHD, a Argentina havia registrado 1.645.000 novos pobres, entre os quais havia 973 mil novos indigentes, apesar das transferências monetárias realizadas pelo programa¹. Isso se deve, dentre outras coisas, à inflação média de 41% registrada no mesmo ano, mas que implicou em um aumento de 47,4% sobre os preços pagos pelas famílias pobres, já que os preços dos alimentos básicos foram os principais atingidos pela pressão inflacionária (75% de aumento ao longo do ano de 2002). Com relação a

1. Clarin. El nivel de pobreza es cada vez más alto: 57,8% de la población. Disponível em: https://www.clarin.com/economia/nivel-pobreza-vez-alto-578-poblacion_0_S1ifc5GlCte.html. Acesso em 20 de dezembro de 2018.

2001, houve um aumento de 7,1 milhões no número de pessoas que ganhavam menos de 716 pesos por mês, o que implicou em 600.000 novos pobres por mês. Nestas condições, o valor pago pelo *Plan Jefes y Jefas* era o suficiente apenas para comprar metade da cesta básica familiar de alimentos, estimada em 324 pesos².

É evidente, então, que na segunda metade da década de 1990 ocorreu uma relativa erosão da mediação política entre o mundo social e as esferas públicas, havendo também um deslocamento da pobreza como problema público que punha em foco as alternativas de futuro de país para o lugar da não-política, especialmente no caso brasileiro, onde pode ser gerida tecnicamente ou pelas práticas da filantropia (Telles, 2001). Em ambos os casos, a despolitização do campo social e sua fixação como esfera que escapa à ação responsável do Estado se impõem, assim como a redefinição dos modos de regulação social, a partir de então, devido aos novos imperativos econômicos propostos pelo neoliberalismo.

A curta e embrionária experiência de um Estado Social no Brasil e na Argentina

O Programa Bolsa Família, criado em 2003, com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, tinha a finalidade de converter-se em uma renda mínima a qual os brasileiros em situação de pobreza ou de extrema pobreza³ passariam a ter acesso. Desta maneira, o PETI e o Bolsa Escola foram incorporado ao Bolsa Família e mantem condicionalidades que consistem em que as famílias beneficiárias mantenham a frequência escolar das crianças e jovens – de maneira a reduzir o analfabetismo e o trabalho infantil – e que cumpram o calendário de vacinação e de visitas médicas em caso de gravidez.

Sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o programa realiza transferências monetárias a famílias em situação de pobreza e de pobreza extrema inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) cuja renda per capita mensal não ultrapasse R\$89,00 ou R\$178,00 em casos em que existam menores de 17 anos na composição familiar. Os benefícios consistem em transferências que variam entre R\$ 89,00, aplicável para famílias que não tenham crianças ou jovens na sua composição, até R\$372,00, aplicável para famílias extremamente pobres.

Segundo Cohn (2012), na ocasião das negociações com o Banco Mundial (BM), ocasião em que o governo tratava de obter o primeiro empréstimo que financiaria este programa de transferência de renda, as concepções acerca do programa eram opostas. Isto porque o BM tem o hábito de adentrar o país e definir o desenho da política

2. Idem.

3. Segundo o Governo Federal, são considerados extremamente pobres aqueles que possuem renda mensal de até R\$77,00 por pessoa, enquanto que os considerados pobres são aqueles cuja renda mensal varia entre R\$77,01 e R\$154,00 por pessoa (MDS, 2015).

social, geralmente de maneira a torná-lo estritamente focalizado e a usar as condicionalidades como instrumentos de sanções e não como mecanismos para verificar a disponibilidade e a qualidade dos serviços públicos. Ainda segundo Cohn (idem), esta concepção de política pública está muito associada à ideia de que não se pode “dar nada de graça”, pois, sendo assim, as pessoas não aprendem a valorizar o que lhes é “dado”.

A Argentina, por sua vez, a partir de 2003 e em especial no período que se estende até 2007, passou a apresentar uma rápida recuperação econômica que se refletiu positivamente sobre o mercado de trabalho. Teve início, então, a implementação de uma série de políticas sociais que visavam não apenas a reconstruir o vínculo social rompido, mas também a integrar a uma população pobre que havia atingido 20,8 milhões de pessoas, 57,8% da população⁴. Segundo Kliksberg e Novacovsky (2015), a parcela da população empregada informalmente caiu de cerca de 50% em 2002 para 36% em 2009. Ao mesmo tempo, o impulso dado pelo governo de Néstor Kirchner para a negociação coletiva dos salários produziu significativa recuperação dos salários, até então congelados em razão da crise.

No entanto, a partir de 2008, em razão da eclosão da crise econômica e financeira internacional e de seus impactos sobre uma economia altamente dependente da agricultura, o ritmo de expansão econômica e de recuperação salarial começou a apresentar sinais de desaceleração. Somava-se a isso o fato de que as exportações argentinas compreendiam principalmente os itens que integram a cesta básica do país, o que provocava uma tendência inflacionária dos preços dos alimentos.

Com níveis de informalidade ainda bastante altos e um regime de assignações familiares restrito aos trabalhadores formais que contribuía com seu sistema, em 2009, o governo de Cristina Kirchner propôs um novo mecanismo de redistribuição baseado em transferências monetárias direcionadas às famílias excluídas do sistema de proteção social argentino. Ademais, implementou-se uma moratória da previdência que, na prática, estendia o direito à aposentadoria àquelas pessoas que não haviam contribuído com o sistema de pensões ou o haviam feito de maneira escassa (Maneiro, 2017).

Neste sentido, foi lançada a *Asignación Universal por Hijo* (AUH), criada a partir do Decreto 1602 de outubro de 2009, política inserida no que Kliksberg e Novacovsky (2015) chamam de “nova geração de políticas sociais”. O programa diferia, então, das tradicionais ações de combate à pobreza adotadas no país que, submetidas à lógicas clientelistas, tendiam a produzir uma dinâmica caritativa do Estado para com

4. Clarin. El nivel de pobreza es cada vez más alto: 57,8% de la población. Disponível em: https://www.clarin.com/economia/nivel-pobreza-vez-alto-578-poblacion_0_S1ifc5GlCte.html. Acesso em 20 de dezembro de 2018.

o indivíduo. Assim, a AUH visava a estender o acesso a um direito até então não disponível para os que mais dele necessitavam, os trabalhadores autônomos e informais, que contam com salários que, por vezes, representam apenas 50% do salário médio de um trabalhador formal. Posteriormente, o programa passou a incluir, ainda, os desempregados e as mulheres grávidas a partir das 12 semanas de gestação até o parto ou eventual interrupção da gravidez ao subsistema não contributivo de assignações não familiares, passando-se a chamar *Asignación Universal por Hijo y por Embarazo para Protección Social*. O programa está diretamente vinculado, então, à precariedade da inserção laboral no país, o que é uma das principais causas por trás dos salários baixos e da incapacidade por parte de milhões de famílias de atenderem às suas necessidades básicas.

Gerida pela Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), a AUH se diferencia das demais políticas de transferência monetária condicionada da América Latina por não funcionar como um instrumento especial por fora do sistema de seguridade social, mas por implicar na transferência de renda às famílias que não contam com cobertura social, que se encontrem em situação de vulnerabilidade e que tenham entre seus membros crianças ou adolescentes com idade inferior a 18 anos – exceto quando apresentam alguma deficiência, caso em que o programa não impõe limite de idade (Micha, 2017). O pagamento, que é feito em duas vezes – 80% mensalmente e 20% de forma anual, após a apresentação da *Libreta de Asignación Universal* –, conta com diferentes faixas de valores e duas categorias, de modo que os valores variam entre 1.816 pesos (cerca de 178 reais), em caso de gravidez ou de presença de crianças e adolescentes (por filho, com limite de cinco inscritos no programa) até 5.919 pesos (cerca de 580 reais) para filhos com deficiência, somados aos 1.521 (cerca de 149 reais) pesos como ajuda escolar anual⁵.

Os valores da AUH são, então, significativamente mais altos que aqueles transferidos pelo programa Bolsa Família (máximo de 390 reais por família) e pelas políticas similares no restante dos países vizinhos. Ademais, desde seu lançamento, em 2009, a AUH tem apresentado uma expressiva cobertura sobre a população a quem estava destinada, variando pouco ao longo do tempo e alcançando o seu pico em 2016, quando o presidente Mauricio Macri (Ciudadanos) estendeu o programa aos filhos de *monotributistas* (trabalhador autônomo ou microempreendedor) e de empregados com contratos temporais, assim como foi sancionada uma lei que previa a devolução do Imposto ao Valor Agregado (IVA) pago pelos beneficiários da AUH. Assim, no final de 2015, 8,3 milhões de crianças e adolescentes de até 17 anos entre os 13 milhões

5. ANSES. Montos de Asignación Universal por Hijo y por Embarazo para Protección Social. Disponível em: <https://www.anses.gob.ar/informacion/montos-de-asignacion-universal-por-hijo-y-por-embarazo-para-proteccion-social>. Acesso em 15 de janeiro de 2019.

existentes na Argentina estavam cobertos pelas assignações, passando a 8,9 milhões em junho de 2017. Neste universo, segundo Mazzola (2017), cerca de 3,8 milhões de crianças e adolescentes beneficiam-se da AUH (29% do total), o que se deve também às novas incorporações em decorrência do aumento da precariedade e do desemprego no período.

Desta maneira, o Bolsa Família e a AUH são, então, políticas públicas que apresentam uma perspectiva liberal e que representam, em algum grau, a continuidade de um processo histórico de aplicação de transferência monetária como medida compensatória. No entanto, os programas são também parte de um processo embrionário da construção de um Estado de Bem-Estar Social⁶.

El surgimiento de este tipo de políticas en este momento específico en América Latina se debe a dos factores fundamentales, que también son clave para entender su diseño y el uso de la condicionalidad en su implementación. El primero se deriva del hecho de que corresponden a países de renta media en los que está presente, en mayor o menor medida, un Estado de bienestar que, sin embargo, no tiene un funcionamiento como en los países desarrollados de Europa, sino que es un Estado de bienestar “truncado”, expresión que se refiere al limitado alcance de las políticas sociales desplegadas durante años por los gobiernos latinoamericanos. [...] Por todo esto, en América Latina estas políticas de transferencia condicionada de renta van a ser un complemento a un Estado de bienestar que existe, pero que no ha conseguido universalizar su cobertura (Antón Pérez et al., 2009, p. 172-173).

Isso explicaria, então, a importância do Bolsa Família e da AUH para a ampliação do grau de cobertura das políticas sociais e para a formação de capital humano como instrumento de combate à pobreza. De fato, no decênio que se estende entre 2002 e 2012, a pobreza no Brasil decaiu 57,4%, o que, em termos absolutos, significa dizer que 22,5 milhões de pessoas superaram a condição de pobreza no período (Campello & Neri, 2014). No caso da Argentina, a pobreza fora reduzida de quase 60% em 2001, auge da crise da social, para 26% em 2007 (Kliksberg & Novacovsky, 2015).

Ao mesmo tempo, os programas têm sido responsáveis por uma maior inclusão dos setores mais pobres e vulneráveis nos serviços públicos, especialmente os de educação e saúde. Segundo Antón Pérez et al. (2009), 91% das crianças brasileiras em idade escolar frequentavam uma instituição de ensino ainda em 2005, ao mesmo tempo que, em 2004, a indigência havia caído de 13% para 11% em comparação com 1995. Desta maneira, o país logrou cumprir, com dez anos de antecedência, o primeiro

6. As políticas de combate à pobreza através de transferência monetária condicionada podem ser entendidas como uma herança tardia do Plano Beveridge, considerado o “pai do Estado de Bem-Estar”. O britânico William Beveridge propôs, ainda durante a II Guerra Mundial, a implementação de um sistema social que previa a concessão de um subsídio aos cidadãos que se encontravam em condição social vulnerável, de maneira a garantir um nível de vida mínimo à toda a população (Beveridge, 2000).

Objetivo de desenvolvimento do Milênio (ODM) proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU), que consistia em reduzir pela metade a extrema pobreza no país. Ao mesmo tempo, o programa contribuiu para que o Brasil, no final de 2014, saísse do Mapa da Fome divulgado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) (MDS, 2015).

Ao mesmo tempo, segundo Kliksberg e Novacovsky (2015), a Argentina foi, entre 2003 e 2015, um país de grande destaque nos informes de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Banco Mundial, da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), entre outros organismos internacionais. Este destaque se deveu justamente aos importantes avanços apresentados pelo país no que diz respeito à inclusão social e à redução da desigualdade, mesmo que ainda houvesse um importante caminho a ser percorrido pelo país. A AUH é, de acordo com os atores, o centro de um conjunto de políticas sociais desenvolvidas no período recente que permitiram à Argentina obter tais resultados.

Este ciclo progressista iniciado no Brasil e na Argentina em 2003, no entanto, começou a apresentar sinais de desaceleração ainda nos primeiros anos da década de 2010, esgotando-se em dezembro de 2015 em razão da abertura do processo de impeachment que levaria à perda de mandato da presidente Dilma Rousseff (PT) em meio a acusações de crimes de responsabilidade e levando ao poder ao seu vice, Michel Temer (MDB). Na Argentina, ocorreu a vitória eleitoral de Mauricio Macri (Cambiamos) no segundo turno da corrida presidencial disputado com o candidato peronista Daniel Scioli. No ano seguinte, em 2016, os dois países se tornaram, então, palco de uma série de medidas que visavam adequar a política econômica e social às pressões exercidas pelas forças do mercado.

No Brasil, foi aprovada em dezembro deste ano a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 55, que impunha um teto aos gastos públicos pelo período de 20 anos – inclusive nas áreas de saúde e educação, a partir de 2018 –, assim como houve início à política de cortes no Assim, entre junho e julho de 2017, 543 mil famílias foram desligadas do programa e apenas em abril de 2018, um mês antes do reajuste de 5,67% que seria concedido aos beneficiários, 392 mil famílias também deixaram de receber a transferência. programa Bolsa Família. Até o final da gestão de Temer, em dezembro de 2018, 4,4 milhões de famílias deixaram de receber o benefício do programa, o maior corte da história desta política social, sob a justificativa de desligamentos voluntários, de descumprimento das condicionalidades ou da superação das condições necessárias para beneficiar-se do programa. A posse do novo presidente eleito Jair Bolsonaro (PSL), em janeiro de 2019, parece indicar a tendência de continuidade do esvaziamento do Bolsa Família, uma vez que neste mesmo mês ocorreu o desligamento de 381 mil famílias.

Na Argentina, por sua vez, este problema é ainda mais agudo, pois, apesar do mecanismo aprovado ainda no final do mandato de Cristina Kirchner, em 2015, que garante o reajuste bianual dos valores transferidos pela AUH, a assombrosa inflação que o país registra – a segunda maior do mundo em 2018 e que chegou a 49,3% (Índice de Preços ao Consumidor) e a 55,8% no caso específico dos itens que compõem a cesta básica de alimentos⁷. Em janeiro de 2019, por exemplo, a AUH havia perdido 17% de seu valor de compra em comparação com janeiro de 2018, enquanto que entre março de 2019 e março de 2018 a diferença foi de -13,4% e, entre abril de 2019 e abril de 2018, de -15%⁸. É evidente, então, que existe mais de uma forma de promover o esvaziamento de uma política social e, no caso da AUH, isto não se dá através de cortes realizados sob o argumento de que se está eliminando as fraudes, mas através da perda do valor real das transferências.

Conclusão

A mudança política que ocorreu no Brasil e na Argentina a partir de 2015 tem provocado o gradual esvaziamento de duas políticas sociais internacionalmente reconhecidas em razão de seu êxito na redução da pobreza e da miséria nestes países, o Bolsa Família e a *Asignación Universal por Hijo* (AUH). Mais do que isso, observa-se significativo retrocesso no esforço antes empreendido no sentido de universalizar o acesso ao sistema de proteção social e de construir um mecanismo que funcione como uma renda mínima que impeça as famílias de serem corroídas pela pobreza. Em seu lugar, desenha-se o retorno do que Mazzola (2018) chama de “assistencialismo estendido”, reforçando-se o caráter assistencial, caritativo e extremamente focalizado das políticas de transferência monetária condicionadas, como orientava o paradigma presente ao longo da década de 1990.

Tal processo se dá ao mesmo tempo em que ocorre uma redefinição mais ampla das relações socioeconômicas que envolvem Estado e sociedade e que, no passado recente, propunha a substituição do Estado tipicamente liberal por um de perfil mais interventor. Ademais, o desempenho econômico pífio destes países, somado às reformas trabalhistas implementadas, compromete a recuperação dos níveis de emprego e, em consequência dos salários. Ainda que a forma como este processo ocorre apresente especificidades em cada caso, tanto no Brasil como na Argentina as políticas sociais mais amplas têm seu impacto reduzido e, em lugar do “trabalho decente”, ganha ênfase a retórica em defesa do “empreendedorismo”. O cenário apresentado por este

7. Página 12. La AUH cada vez más devaluada. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/177315-la-auh-cada-vez-mas-devaluada>. Acesso em: 02 de maio de 2019.

8. Página 12. La AUH cada vez más devaluada. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/177315-la-auh-cada-vez-mas-devaluada>. Acesso em: 02 de maio de 2019.

trabalho deixa evidente, então, que está em curso, no Brasil e na Argentina um processo de desmonte da própria ideia de solidariedade coletiva e de responsabilidade pública, ainda que estas duas noções nunca tenham sido plenamente desenvolvidas na realidade destes dois países. Trata-se, portanto, da deterioração de referências valorativas que pareciam levar-nos em direção à construção de sociedades mais justas e pautadas em um limite mínimo de dignidade para todos os seus membros.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio H.; SANTOS, Wanderley G.; COIMBRA, Marcos A. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- ARARAKI, Agustín. La pobreza en Argentina 1974-2006: construcción y análisis de la información. *Documentos de Trabajo nº 15*, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo – UBA, ago.2011. Disponível em: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/ceped/publicaciones/dts/DT%2015%20-%20Arakaki.pdf>. Acesso em 12 de maio de 2019.
- CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo C. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2014.
- CARVALHO, Inaiá M. M. Algumas lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, nº 04, São Paulo, out.-dez.2004, pp. 50-61.
- CEPAL. *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*. Santiago: CEPAL, 2004.
- COHN, Amélia. *Cartas ao presidente Lula*. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012.
- CRESPO, Antônio P. A.; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *ERA-Eletrônica*, v. 01, nº 01, jul-dez.2002, pp. 01-12.
- ESTENSSORO, Luis. Capitalismo, desigualdade e pobreza na América Latina. *Tese* (Doutorado) - Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. São Paulo: GLOBAL, 2008.
- FERRER, Aldo. *La economía argentina: desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.

- FIORI, José L. Estado de bem-estar social: padrões e crises. *Physis: Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 07, nº 02, pp. 129-147, 1997.
- FOSTER, James E. Absolute versus relative poverty. *The American Economic Review*, v. 88, nº 2, mai.1998, pp. 335-341.
- FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- GARRETÓN, Manuel A. Política, cultura y sociedad en la transición democrática. *Nueva Sociedad*, nº 114, pp. 199-210, jul-ago. 1991.
- HARRINGTON, Michael. *La cultura de la pobreza en los Estados Unidos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- HIRANO, Sedi; ESTENSSORO, Luis. A América Latina e os países asiáticos: um paralelo sobre os modos de desenvolvimento capitalista. In: SANTOS, Theotônio (Coord.). *Globalização: dimensões e alternativas. Hegemonia e contra-hegemonia*, v. 02. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2004.
- KLIKSBURG, Bernardo; NOVACOVSKY, Irene. *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Biblos, 2015.
- LICIO, Elaine C. A trajetória dos programas de Renda Mínima e Bolsa Escola no Brasil: o impacto da variável federativa. *Dissertação* (Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2002.
- MANEIRO, María. Representaciones sociales sobre la Asignación Universal por Hijo (AUH) de los sectores populares urbanos periféricos. *Revista Trabajo y Sociedad*, nº 29, pp. 611-629, 2017.
- MAZZOLA, Roxana. Los ocho años de la AUH. *El Economista*, Out-2017. Disponível em: <https://www.eleconomista.com.ar/2017-10-los-ocho-anos-la-auh/>. Acesso em 20 de janeiro de 2019.
- _____. Devaluar la AUH. Página 12, 2018. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/153025-devaluar-la-auh>. Acesso em 09 de março de 2019.
- MDS. Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social. 2015. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf. Acesso em 21 de fevereiro de 2019.
- MEDEIROS, Marcelo. *O que faz os ricos ricos: o outro lado da desigualdade brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 2005.

- MICHA, Ariela. Análisis de la Asignación Universal por Hijo con perspectiva de género. *XXXI Congreso ALAS*, 2017. Disponível em: http://alas2017.easyplanners.info/opc/tl/0851_ariela_susana_micha.pdf. Acesso em 17 de dezembro de 2018.
- O'DONNELL, Guillermo. Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas. In: TOKMAN, Victor E.; O'DONNELL, Guillermo (Org.). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 1999.
- PELIANO, Ana M. T. M. et al. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 12, jan-jun, 1995, pp. 19-39.
- PERES, Thais H. A. Comunidade Solidária: a proposta de um *outro* modelo para as políticas sociais. In: *Civitas*, v. 05, nº 01, jan-jun.2005, pp. 109-126.
- PERO, Valeria; SZERMAN, Dimitri. Mobilidade intergeracional de renda no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico – IPEA*, v. 38, nº 01, abr.2008, pp. 01-35.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- TELLES, Vera S. A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras do nosso atraso viraram símbolo da nossa modernidade. In: TELLES, Vera S. In: *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001.
- VALENTE, Ana L. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. In: *Revista Brasileira de Educação*, nº 24, set-dez 2003, pp.165-182.

A judicialização da política pública de aborto – Estudo de caso do Brasil e da Colômbia

Eliane Vieira Lacerda Almeida*

Introdução

O Direito nem sempre pode ser confundido com a ideia de justiça, isto porque, por muito tempo a própria violência contra a mulher foi juridicamente aceita, havendo leis que corroboravam com a dominação da mulher pelo homem. No Brasil, por exemplo, o art. 6º do Código Civil de 1916 previa que as mulheres casadas eram relativamente incapazes, tais quais os maiores de 16 anos e menores de 21, os pródigos e os silvícolas. No art. 219, inciso IV do mesmo diploma legal, constava a cláusula de anulação do casamento o defloramento prévio da mulher, sem o conhecimento do marido, salientando que essa mulher ainda ficava impedida de casar por 10 meses após a anulação, por força do art. 183, XIV, CC/16. Vale ressaltar que a mulher apenas teve o reconhecimento da sua capacidade desatrelada ao seu gênero com o Estatuto da Mulher Casada, promulgado em 1962.

Partindo dessa premissa que o sistema de leis pode ser um meio de opressão das mulheres, a motivação para o desenvolvimento desse trabalho foi o caso de Rebeca Mendes, que solicitou permissão para realizar aborto ao Supremo Tribunal Federal do Brasil (STF), em razão do risco que a sua gestação acarretaria à sua saúde mental. O STF negou o pedido, o que fez com que Rebeca fosse realizar o procedimento na Colômbia, que inclui a saúde psicológica da mulher como critério permissivo.

Na Colômbia a parcial descriminalização do aborto se deu pela esfera judiciária. Igualmente no Brasil, os casos de anencefalia e até mesmo a mais recente propositura de descriminalização total do aborto também foram interpostas no poder judiciário. Tal opção aponta a dificuldade que segmentos populacionais estão enfrentando para avançar no campo das políticas públicas de gênero através do poder legislativo. De forma que o judiciário se tornou a via eleita para a defesa dos direitos das mulheres de abortar.

Assim, o objetivo dessa pesquisa foi questionar se a legalização, ainda que parcial, do aborto por decisão judicial foi o meio adequado para garantir o abortamento para as mulheres que se amoldam às previsões legais. Para o desenvolvimento deste trabalho

* Mestranda em Direito – UNIRIO. E-mail: elianealmeida.evla@gmail.com

estudo, foi utilizada a pesquisa qualitativa, pautada em revisão bibliográfica em acervos virtuais, bem como pesquisa documental em legislações e decisões das Cortes Superiores relativas ao aborto no Brasil e Colômbia, de forma a comparar o direito aplicado nos dois países.

Quanto à sua estrutura, foram construídas quatro seções, além desta introdução. A primeira é a apresentação de um panorama sobre o direito ao aborto legal das mulheres no Brasil e o estudo da legislação e decisões judiciais. A segunda seção, tratou dos direitos inerentes à interrupção voluntária da gestação na Colômbia e o estudo da legislação e julgados pertinentes. Em seguida, foram mapeados os problemas comuns e importância de políticas públicas de gênero para melhorar o acesso das mulheres à realização do procedimento. Por fim, a última seção apresentará as conclusões sobre o tema.

Brasil

No ordenamento jurídico brasileiro, o crime de aborto está previsto no Título I (dos crimes contra a pessoa), Capítulo I (dos crimes contra a vida), arts. 124 a 127 do Código Penal, vigente no país desde 1940. O mesmo diploma legal, no art. 128 prevê situações em que o aborto não será punido, ou seja, a sua descriminalização, a princípio, não se deu pela via da judicialização. As hipóteses previstas do Código Penal são:

Art. 128 - Não se pune o aborto praticado por médico:

Aborto necessário

I - se não há outro meio de salvar a vida da gestante;

Aborto no caso de gravidez resultante de estupro

II - se a gravidez resulta de estupro e o aborto é precedido de consentimento da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal. (Brasil, 1940, não paginado)

Contudo, foi somente com a Constituição de 1988 que o direito à saúde passou a ser universal, surgindo, dessa forma, a necessidade de inclusão da realização do procedimento de interrupção na prestação pública de saúde, uma vez que a temática versa sobre a saúde reprodutiva da mulher. Assim, ainda que existisse previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro de forma a despenalizar a interrupção da gestação que se amoldasse às hipóteses do art. 128 do Código Penal, somente em 1989 foi realizada a primeira implementação do serviço de aborto legal no país, mais especificamente, no Hospital Municipal Dr. Arthur Ribeiro de Saboya, pela então Prefeita de São Paulo, Luiza Erundina.

Objetivando regulamentar o procedimento do abortamento legal e torná-lo de oferecimento obrigatório pelo sistema de saúde brasileiro, o Projeto de Lei nº. 20/1991 foi proposto em 1991 junto ao Congresso Nacional, contudo, o referido foi arquivado. Dessa forma, atualmente no Brasil, ainda que exista a despenalização pelo

Código Penal, a operacionalidade do direito ao aborto legal é de difícil obtenção pela ausência de regulamentação e oferecimento pelo poder público. Uma das barreiras encontrada pelas mulheres que buscam o serviço é a obrigatoriedade de apresentação do boletim de ocorrência, de forma a constatar que a mulher foi vítima de violência sexual.

Sobre isso, há uma norma técnica do Ministério da Saúde, denominada “Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes”, explicitamente tornando desnecessária a apresentação do boletim de ocorrência. No Brasil, o crime de estupro é de ação penal pública condicionada à representação da vítima. O que significa dizer que o Ministério Público somente poderá dar início às investigações se a vítima autorizar. O fato de uma mulher querer interromper uma gestação oriunda de uma violação sexual não pode ser condicionada à submissão dessa mulher em situação de vítima a uma ação judicial penal, onde ela terá que reiteradamente reviver a violência que sofreu.

O Código Penal não exige qualquer documento para a prática do abortamento nesse caso, a não ser o consentimento da mulher. Assim, a mulher que sofre violência sexual não tem o dever legal de noticiar o fato à polícia. Deve-se orientá-la a tomar as providências policiais e judiciais cabíveis, mas, caso ela não o faça, não lhe pode ser negado o abortamento. O Código Penal afirma que a palavra da mulher que busca os serviços de saúde afirmando ter sofrido violência deve ter credibilidade, ética e legalmente, devendo ser recebida como presunção de veracidade. O objetivo do serviço de saúde é garantir o exercício do direito à saúde. Seus procedimentos não devem ser confundidos com os procedimentos reservados à polícia ou à Justiça. (Brasil, 2005, p. 42)

Mesmo com esse entendimento de que bastaria o consentimento da mulher, na prática, as principais dificuldades encontradas quando se busca a realização do procedimento são: alegação médica de objeção de consciência, ausência de infraestrutura e continuidade da prática dos estabelecimentos em exigir da mulher uma autorização judicial, boletim de ocorrência ou avaliação médica (Morais, 2008, p. 51), razão pela qual a autora classifica o aborto legal no Brasil como semiclandestino, uma vez que, além da má informação da população sobre o procedimento, ainda há a prática das instituições de saúde em fazer com que as gestante sejam “(...) constrangidas a peregrinar de hospital em hospital, muitas vezes, de um estado a outro, para conseguir algo que lhes é assegurado por lei. Frise-se que ao percorrerem esta verdadeira *via crucis* estão grávidas do estuprador e correm risco de vida.” (Morais, 2008, p. 52).

O crime de estupro é um problema muito grave enfrentado pelas mulheres brasileiras, especialmente no âmbito doméstico e familiar. Em 2013, dentre os casos de tentativa ou consumação do crime de estupro, apenas 10% chegam às autoridades policiais, sendo que, em 2011, 88,5% das vítimas de estupro eram do sexo feminino (Cerqueira; Coelho, 2014). Nesta mesma pesquisa, ficou comprovado que mais de 95% dos

casos de estupro são cometidos por homens, independentemente da idade das vítimas. A análise do grau de relação entre a vítima de casos de estupro e seus agressores foi conclusiva no sentido de que 24,1% dos estupradores de crianças são os pais ou padrastos; 32,2% são pessoas que conhecem ou são amigos das vítimas; e, dentre os casos de cometimento de estupro, independente da faixa etária das vítimas, 70% dos estupros são perpetrados por “parentes, namorados ou amigos/conhecidos da vítima”.

Waiselfisz (2015), no Mapa da Violência trouxe, através da análise da reincidência assinalada pelas vítimas, que nos casos de violência contra mulher a reincidência foi de 49,2%. Cabe salientar, por oportuno, que a reincidência aqui tratada não necessariamente remete ao cometimento da mesma conduta violenta, isto porque, a violência doméstica e familiar contra a mulher é multifacetada.

Além da dificuldade das mulheres em conseguir aborto legal nas hipóteses previstas em lei, ainda há discussão para a obtenção do direito à interrupção nos casos não previstos, alguns projetos de leis propostos pelo Congresso brasileiro vão de forma contrária à ampliação aos direitos reprodutivos das mulheres, a exemplo do Projeto nº. 261/2019, que, dentre outras questões “Dispõe sobre a proibição do comércio, propaganda, distribuição e implantação pela Rede Pública de Saúde de Micro Abortivos”.

Um caso emblemático de desacordo da lei com a realidade fática brasileira foi a discussão acerca dos fetos com anencefalia, que teve que ser incluído no rol de hipóteses despenalizadoras pelo Supremo Tribunal Federal. Porém, em que pese, o STF tenha acrescentado os casos de anencefalia, pela ADPF 54, dentre as possibilidades de aborto legal, Idoeta (2013, não paginado), apurou que as mulheres nessa condição estão enfrentando os mesmos entraves para a realização do procedimento que outras mulheres, quais sejam: despreparo da unidade de saúde, desinformação e alegação médica de objeção de consciência.

Atualmente no Supremo Tribunal Federal do Brasil tramita a ação de Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental nº 442 (ADPF), protocolada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Instituto de Bioética (ANIS), em março de 2017. Nesta ação, os requerentes pleiteiam o reconhecimento da controversa constitucional dos arts. 124 e 126 do Código Penal Brasileiro, que atualmente criminalizam a interrupção voluntária da gestação que não se amoldam nas hipóteses do art. 128, do mesmo diploma legal. Isto porque, para esses dois grupos, aqueles dispositivos legais estão em desacordo com direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal de 1988, tais quais: o direito à mulher à cidadania, dignidade, liberdade, não ser vítima de tortura ou tratamento desumano, bem como à saúde e ao planejamento familiar.

Juntamente a esta ADPF, o PSOL requereu a concessão de medida cautelar de urgência individual, notadamente para que Rebeca Mendes Silva Leite, estudante brasileira que já possuía outros filhos, pudesse realizar o procedimento de aborto,

uma vez que a continuidade da gravidez acarretaria danos psicológicos a ela. Na ADPF o pedido de Rebeca foi negado, uma vez que a Ministra Relatora entendeu que o instrumento legal não era adequado para solucionar a questão. Rebeca também tinha interposto um pedido de Habeas Corpus no Tribunal de São Paulo para conseguir realizar o procedimento, no entanto, antes que a justiça brasileira pudesse dar conta dessa realidade, Rebeca foi convidada a interromper a gravidez na Colômbia, em uma clínica da organização privada e sem fins lucrativos Profamilia (Think Olga, não datado, não paginado).

Em sendo Brasil e Colômbia países da América Latina, ambos com o aborto apenas parcialmente permitido e com histórico de judicialização das demandas acerca dos direitos reprodutivos das mulheres, mister se faz entender o que há de comum e distinto entre dois. De forma a compreender porque na Colômbia um caso como o de Rebeca foi recepcionado, enquanto que no Brasil, não.

Colômbia

A discussão acerca da despenalização do aborto na Colômbia foi mais impulsionada por grupos feministas e de mulheres do que por iniciativa do poder público (Castañeda, 2014, p. 330). Na Colômbia o instrumento utilizado para ampliar os direitos reprodutivos das mulheres foi uma ação pública de inconstitucionalidade, interposta junto à Corte Constitucional Colombiana, objetivando a revisão dos arts. 122, 123, 124 e 32, número 7 da Lei nº 599 de 2000 do Código Penal.

A partir dessa ação, na Colômbia o aborto foi parcialmente despenalizado em 2006, através da Sentencia C-355/06, proferida pela Corte Constitucional. A partir dessa decisão, foi expedido o Decreto 4444/06 (Regulamenta a prestação de serviços de saúde sexual e reprodutivo) e a Resolução 4905/06 (Adota a norma técnica para a atenção do serviço de aborto) para regulamentar o procedimento de interrupção voluntária de gravidez. Mazo e Umaña assim resumiram a decisão:

(...) a partir del 10 de mayo de 2006, la Corte Constitucional emitió la sentencia C-355/06 en la que se plantea que el aborto no será delito, si se da con el consentimiento de la mujer la interrupción voluntaria del embarazo en los siguientes casos:

a) Cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificada por un médico.

b) Cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico.

c) Cuando el embarazo sea el resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o de incesto. (Mazo; Umaña, 2011, p. 125, grifo nosso)

As autoras destacaram, ainda que os mesmos dispositivos são aplicados às meninas menores de quatorze anos. Isto porque, na Sentença da Corte Constitucional foi afastado o entendimento de que as menores não teriam capacidade para consentir com o procedimento de abortamento. Contudo, essa presunção de incapacidade, no entendimento da Corte “*claramente violaba los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, la autonomía y la dignidad de las menores embarazadas*” (Idem, p. 125), de forma que atualmente, na Colômbia, a menor de quatorze anos não precisa de uma autorização de outrem para a realização do aborto, devendo o poder público respeitar a sua escolha individual.

Pereáñez (2010, p. 297) destacou que a Decisão foi tomada, dentre outros elementos, baseada no pressuposto que a proibição do aborto acarreta mais problemas para a saúde pública do que ajuda em medidas de prevenção, contudo, uma vez que essa decisão não foi tomada no seio da sociedade, a Corte passou a ter que enfrentar grupos contrários à regulamentação da interrupção voluntária de gravidez. Uma dessas barreiras ocasionadas por grupos e forças políticas contrárias à descriminalização ocasionou, em outubro de 2009, a suspensão temporária do Decreto nº. 4444/06, pelo Conselho de Estado. Esta determinação criou um problema fático na obtenção do direito à interrupção pelas mulheres, isto porque, a sociedade e os órgãos de saúde passaram a crer que a suspensão do Decreto teria revogado a da Sentencia C-355/06 (Mazo; Umaña, 2011, p. 126).

No que versa a escolha pela judicialização do tema, a Corte Constitucional, a respeito da competência do poder legislativo, reconheceu a sua liberdade ampla de fixar as condutas delitivas passíveis de punição. Porém, tal liberdade deve “*(...) observar la estricta legalidad, respetar los derechos constitucionales y los principios de proporcionalidad y razonabilidad, son claros límites a esta potestad.*” (Pereáñez, 2010, p. 298). Dessa forma, havendo omissão legislativa frente a esses demais princípios, a questão poderia ser resolvida pela Corte Constitucional.

A problemática sobre isso reside na dicotomia existente entre a norma jurídica e aquela de ordem moral. Sendo certo que na Colômbia o sistema vigente é o legal positivo, a legalização e regulamentação do aborto está muito relacionada ao campo da moralidade, especialmente religiosa. Assim, quando uma decisão é tomada por um poder que não é representativo e, juntamente com o decidido, não são implementadas outras medidas que auxiliem na mudança de pensamento popular, a operacionalidade do direito das mulheres passa a encontrar diversos entraves.

Pereáñez (2010, p. 299) destaca que historicamente nem sempre a interrupção da gravidez era uma prática socialmente repreensível, uma vez que o feto era considerado parte da mulher. Tal entendimento, conforme o autor, sofreu variação por volta de 200 d.C., mas não com o fito de salvaguardar a vida (em potencial) do feto, e sim visando a proteção dos direitos do marido sobre o seu herdeiro. Para a introjeção

deste pensamento na sociedade, apontou, ainda, que a Igreja Católica foi importante figura na construção da moralidade limitante da liberdade reprodutiva da mulher. Essa influência religiosa sobre o corpo feminino não é uma ideologia que ficou no passado, ainda nos tempos atuais, Mazo e Umaña (2011, p. 128) destacam que um dos obstáculos colombianos sobre as pautas de direito sexual e reprodutivo é a existência de ala religiosa cristã no Congresso da República, que tenta suas concepções religiosas na agenda legislativa.

Em meio a essas disputas acerca da ampliação ou restrição dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, a Corte Constitucional enfrentou uma nova demanda acerca da temática de interrupção voluntária de gravidez. Em 2018 a Corte concedeu uma liminar permitindo que a interrupção pudesse ser feita em qualquer momento até antes do nascimento, derrubando, dessa forma, a limitação anterior de 24 semanas (Estudos Nacionais, 2018, não paginado).

Judicialização e políticas públicas de gênero

Entendendo políticas públicas de gênero como a “(...) premissa de que as instituições estatais são partícipes da construção política e social dos gêneros e, portanto, devem combater a iniquidade e a desigualdade entre homens e mulheres” (Bandeira; Almeida, 2013, p. 39), não se pode olvidar que a busca pela garantia do aborto legal está enquadrada nessa categoria. Pensar as políticas públicas pelo olhar na ideologia de gênero, se mostra relevante, uma vez que, conforme destacado por Bandeira e Almeida, historicamente esse campo político foi pensado por e para uma parcela da elite composta por “homens brancos, heteronormativos, com alto grau educacional, concentração de renda e inserção social” (Idem, p. 36). As mulheres, então, que não estavam inseridas na esfera hegemônica acabam tendo, ainda hoje, uma defasagem representativa no campo político.

O poder legislativo, reiteradamente reforça a lógica de que o campo de políticas públicas é para a elite política hegemônica. O direito, por sua vez, acaba sendo um poderoso instrumento de manutenção da opressão e desigualdade de gênero, de modo que os segmentos populacionais menos privilegiados precisam buscar outros recursos para alcançar direitos fundamentais que não são efetivados. Nesse contexto é que surge a judicialização das demandas sociais, muito pela ineficácia do poder legislativo em cumprir a sua função de ser representativos para todos igualmente:

A par dessa abertura teórica à judicialização, tem-se o inequívoco reflexo dos fatores políticos, em especial, a inapetência do Poder Legislativo para a formulação de escolhas (sempre difíceis) no campo de políticas públicas. Assim é que a obstrução do jogo político ordinário, que compromete a efetividade das promessas constitucionais, pode se apresentar para o Parlamento como uma opção estratégica, poupando-se do desgaste de uma exclusão implícita, inerente à formulação de políticas públicas.

Essa análise do ônus da inércia¹⁴ determina muitas vezes a inação do Legislativo – que, por vezes, num perverso cálculo político, conta com a intervenção jurisdicional como mecanismo de solução de problemas. (Valle, 2018, p. 191)

Em razão da discussão especificamente sobre o aborto não ter sido travada na esfera legislativa e, conseqüentemente, não decorrer de uma vontade natural da sociedade em amparar e salvaguardar essas mulheres, muitas encontram dificuldades para a efetivação de seus direitos. Ou, na esfera pública, é possível observar dificuldade na manutenção dessas efetivações.

Os direitos reprodutivos e sexuais das mulheres é algo especialmente particular e a ausência de implementação de políticas públicas nessa temática, que respeitem elementos como o direito ao planejamento familiar por parte da mulher e sua autonomia decisória, incorre em violência perpetrada pelo poder público e, principalmente, continuidade de uma lógica opressora. Um exemplo disso foi a recente desativação do hospital Municipal Dr. Arthur Ribeiro de Saboya, localizado no Brasil, primeiro a realizar aborto legal e referência na América Latina na realização do procedimento. A mera despenalização de algumas hipóteses de abortamento sem, contudo, a possibilidade de a mulher operacionalizar a sua vontade de interromper a gestação é o mesmo que não despenalizar. No contexto colombiano Mazo e Umaña destacam como obstáculos:

- Graves problemas al acceso a los servicios de justicia y de salud.
- Dilación en la prestación de los servicios.
- La mala utilización de la objeción de conciencia.
- Los obstáculos administrativos
- La negación de la IVE de manera injustificada
- El desconocimiento de la sentencia y de la posterior reglamentación.
- Dificultades para que el personal médico asuma esta sentencia, ya que éstos acuden a las argumentaciones de carácter religioso y moral para persuadir a las mujeres que acuden a solicitar la IVE.
- El manejo de técnicas inapropiadas para la IVE. Falta de conocimiento de la norma técnica actual.
- Falta de formación y preparación del personal médico para la intervención de la IVE
- Excesivas juntas médicas innecesarias.
- Discriminación y estigmatización a las mujeres que recurren a la IVE.
- Injerencia indebida de carácter religioso o anti-derech (Mazo; Umaña, 2011, p. 126/127)

Ainda com todos os problemas de acesso ao serviço, as autoras seguem afirmando que a despenalização parcial foi uma importante conquista das mulheres. Contudo, se faz necessário a inclusão de métodos para implementar esses direitos no campo das políticas públicas de saúde sexual e reprodutiva (Idem). Tendo em vista que muitos desses problemas também foram apontados anteriormente como sendo obstáculo às mulheres brasileira, relevante se faz pensar a temática de gênero para o campo das políticas públicas, de forma a reconhecer que a desigualdade de gênero extrapola o

âmbito interno e individual e deve ser pensada enquanto um problema público a ser combatido também pelo poder público.

Conclusão

Ao longo do desenvolvimento do trabalho foi possível verificar que tanto o Brasil, quanto a Colômbia, tiveram processos de ampliação dos direitos reprodutivos das mulheres de maneira semelhante, a saber, pela judicialização. Ainda que o Código Penal Brasileiro, datado de 1940, já trouxesse dispositivos despenalizadores, certo é que o procedimento de interrupção voluntária da gestação somente começou a ser incorporado ao sistema público de saúde em 1989. Mesmo assim, esses dispositivos legais não contemplam todas as necessidades das mulheres brasileiras, de modo que muitas ainda morrem na realização de procedimentos clandestinos. Na Colômbia, a descriminalização não estava inserida no seu Código Penal e, não havendo como promover as alterações pela via legislativa, a parcial descriminalização foi realizada pela Corte Constitucional.

No Brasil, por sua vez, a demanda pelo judiciário decorreu da necessidade de expansão das hipóteses previstas no Código Penal. Especialmente, pode-se mencionar dois casos: a anencefalia e as ocasiões em que a gestação coloca em risco a saúde mental da mulher. No primeiro caso, o Supremo reconheceu na ADPF 54 o direito à gestante ao abortamento, uma vez que a vida do feto anencefálicos é inviável. No segundo, porém, o Supremo não reconheceu o pedido da estudante Rebeca Mendes, por entender que o risco à saúde mental da gestante não está amparado nos institutos de despenalização do aborto. Ainda hoje tramita a ADPF nº. 442, em que o PSOL requer o reconhecimento da controversa constitucional entre os arts. 124 e 126 do Código Penal Brasileiro (de 1940) e a Constituição Federal (de 1988).

Nos casos dos dois países, a decisão tomada pelos Tribunais poderia ter sido dialogadas com o poder legislativo, se não houvesse nos países grupos e forças políticas contrárias aos direitos e autonomia das mulheres. Mas a supressão da via legislativa e a ausência de transformação de pensamento na sociedade sobre esse tema acarreta dificuldade na implementação dos direitos garantidos pelos Tribunais. As mulheres dos dois países enfrentam dificuldades semelhantes para realizar o aborto legal, tais como: dificuldade de acesso, discriminação e objeção de consciência médica. Sendo relevante o questionamento sobre a ausência de discussão sobre o tema no seio da sociedade e positivação pela via legislativa.

A dificuldade das mulheres em pautar a temática de aborto no campo legislativo é um retrato de como o ordenamento jurídico historicamente serviu, e ainda serve, como mecanismo de controle das mulheres, culminando no fortalecimento de uma sociedade pautada no patriarcado estrutural e cultural. Entender as relações entre “homem x mulher” e “poder público x corpo cidadão” como, efetivamente, relacional

é relevante para demarcar que não são posições estagnadas. Da mesma forma que as políticas públicas de combate à discriminação da mulher pelo homem visam a alterar a relação de dominância existente, o movimento social cumpre importante papel de transformar as esferas de poder público, de forma a garantir que este não fique inerte frente às injustiças específicas que acometem as mulheres.

Este trabalho não consegue encerrar o debate, apresentando taxativamente uma resposta que poderia garantir a ampla defesa dos direitos reprodutivos das mulheres. Porém, a importância desse novo olhar sobre a proteção da mulher é necessária, à medida que impedir a efetivação do direito à interrupção voluntária da gravidez é uma violência realizada contra as mulheres e está intrinsecamente relacionado à cultura de dominação sobre a liberdade, corpo e desenvolvimento feminino.

Assim, o que se conclui da análise é que a parcial descriminalização adotada pela via judiciária da Colômbia, ainda que encontre entraves no seio da sociedade, ela é mais permissiva que os dispositivos legais elaborados pelo poder legislativo do Brasil. Isto porque, na Colômbia não apenas a vida da mulher é salvaguardada, mas também a sua saúde, o que engloba aspectos psicológicos. De igual forma, a Colômbia é mais humanizada no trata das menores de quatorze anos, uma vez que não as considera incapazes.

Em razão da Sentença da Corte Constitucional colombiana e levando em consideração que o Código Penal Brasileiro somente foi reinterpretado para incluir casos de anencefalia após Decisão remetida ao Supremo Tribunal Federal, nos últimos tempos, é possível concluir que a judicialização das demandas de interrupção de gravidez tem sido importante para o avanço do direito das mulheres nessa temática. Contudo, políticas públicas de gênero ainda precisam ser apresentadas em outros setores na sociedade, especialmente os que apresentam poder político, de forma que as mulheres tenham garantidos não apenas os direitos, mas também a operacionalização deles, por meio da implementação das políticas públicas de direitos reprodutivos.

Referências

- BANDEIRA, Lourdes Maria; Almeida, Tânia Mara Campos. A Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas. In: *Revista do Ceam*, v. 2, nº 1, 2013.
- BRASIL. Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm >. Acesso em: 09 de fev. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental 442 Distrito Federal. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

- Relatora: Min. Rosa Weber. Julgado em 24/22/17. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313395139&ext=.pdf> >. Acesso em 09 de fev. 2019
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei PL 20/1991. Dispõe sobre a obrigatoriedade de atendimento dos casos de aborto previstos no Código Penal, pelo Sistema Único de Saúde. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14943> >. Acesso em: 09 de fev. 2019.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto nº. 261/2019. Dispõe sobre a proibição do comércio, propaganda, distribuição e implantação pela Rede Pública de Saúde de Micro Abortivos e dá outras providências. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2190793> >. Acesso em 09 de fev. 2019.
- CASTAÑEDA, Oscar Javier Maldonado. Cortes, expertos y grupos de interés: Movilización y localización del conocimiento experto en la sentencia C 355 de 2006. In: *Universitas Humanística* 77 enero-junio de 2014 pp: 327-353.
- CERQUEIRA, Daniel. COELHO, Danilo Santa Cruz. *Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde*. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/140327_notatecnicadiest11.pdf >. Acessado em 12/08/2017. Publicado em 2014.
- CORTE CONSTITUCIONAL DA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Sentencia C-355/06. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-355-06.htm>>. Acesso em 10 de fev. 2019.
- ESTUDOS NACIONAIS. Supremo da Colômbia aprova aborto até o nascimento. Colômbia, 2018. Disponível em: <<http://estudosnacionais.com/aborto/supremo-da-colombia-aprova-aborto-ate-o-nascimento/>>. Acesso em 09 de fev. 2019.
- IÐOETA, Paula Adamo. Um ano após decisão do STF, aborto de anencéfalos esbarra em entraves. BBC Brasil: São Paulo, 2013. Disponível em: < https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/05/130522_anencefalia_abre_pai >. Acesso em 09 de fev. 2019.
- MAZO, Sanda. UMAÑA, Camila. Presentación de Colombia. In: *Quem controla as mulheres? Direitos reprodutivos e fundamentalismos religiosos na América Latina*. JURKEWICZ, Regina Soares (organizadora); CANNABRAVA, Beatriz; RAMIRES, Lula (tradutores). São Paulo: Católicas pelo Direito de Decidir, 2011.

Eliane Vieira Lacerda Almeida

- MORAIS, Lorena Ribeiro de. A legislação sobre o aborto e seu impacto na saúde da mulher. In: *Senatus*, Brasília, v. 6, nº 1, p. 50-58, maio 2008.
- PEREÁÑEZ, José Antonio García. Consideraciones sobre la despenalización del aborto en Colombia. In: *Iatreia*, v. 23, nº 3, Sep. 2010.
- THINK OLGA. #pelavidaderebeca – perguntas frequentes. Disponível em: <<https://thinkolga.com/2017/11/29/pelavidaderebeca-perguntas-frequentes/>>. Acesso em 09 de fev. 2019.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do. Políticas públicas e ações civis públicas: judicialização da política? In: *Direito em movimento - Um outro Direito é possível*. Rio de Janeiro, v. 16, nº 02, pp. 182-202, 2º semestre de 2018.
- WASELFISZ, Julio Jacobo. Mapa da Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>. Acessado em 12/08/2017.

A desconstrução do estigma em relação às pessoas com deficiência através das políticas públicas: uma revisão histórica

Marcia Leite Borges*
Luciana Adélia Sottili**

Introdução

As pessoas com deficiência sempre fizeram parte da história da humanidade, e sua realidade se caracterizou por discriminação, preconceito e morte. Ao longo dos tempos, a percepção social tem apresentado poucas variações quanto a sua capacidade de independência e de autonomia, além da reprodução dos estigmas atrelados à incapacidade de desenvolver qualquer atividade social e econômica de forma plena.

Apesar de todas as movimentações em prol dos direitos humanos, e da luta pela consolidação destes direitos em nosso Estado democrático, o estigma da sociedade em relação às pessoas com deficiência se reproduz diariamente nos mais variados ambientes. Por esta razão, este artigo tem por objetivo identificar como as políticas públicas atuais têm tratado a desconstrução do estigma atrelado às pessoas com deficiência.

O estudo pretende responder o seguinte questionamento: por que as políticas públicas no Brasil não estão sendo efetivas na desconstrução do estigma e na inclusão social das pessoas com deficiência? Para isto, o método utilizado é o hipotético-dedutivo, através de uma pesquisa bibliográfica que reuniu os principais conteúdos relativo à questão da deficiência, estigma e cidadania.

A construção do estigma social

A definição de estigma traz consigo uma carga negativa e preconceituosa em relação às pessoas associadas a este termo.

* Doutoranda em Sociologia pela Universidade de Coimbra e em Ciência Política/UFF, pesquisadora do Grupo de Pesquisa CIDIJUS/FURG. E-mail: marcia.borges.bb@hotmail.com

** Mestre em Direito e Justiça Social – FURG, pesquisadora do Grupo de Pesquisa CIDIJUS/FURG. E-mail: lusottili@hotmail.com.

No ano de 1966, Paul Hunt trabalhou a questão do estigma em sua obra denominada *Stigma: The Experience of Disability*, apresentando que a deficiência não residia no comprometimento das funções do corpo, nem numa questão individual, estando centrada na concepção social do que é considerado normalidade (Giddens, 2009). Assim, o estigma é uma construção social. Ele se relaciona a determinadas características ou atributos de uma pessoa, e em razão disso é excluída do convívio. Por esta razão, o estigma passou a se apresentar como um marco conceitual no desenvolvimento das questões a respeito da deficiência (Oliver, 1990).

De acordo com Martins (2016, p. 186), “as pessoas com deficiência foram historicamente submetidas às construções modernas que as definiram como menos pessoas – porque viventes em corpos patológicos, disfuncionais e anormais”. Neste sentido, o estigma fica muito claro e por esta razão tem sido combatido pelas próprias pessoas com deficiência na atualidade, na busca pela inclusão e respeito as suas demandas sociais.

O tratamento dado às pessoas com deficiência ao longo da história

Os indícios que denotam a presença de pessoas com deficiência na história da humanidade estão presentes nas antigas civilizações gregas e romanas e nas mais variadas épocas da civilização.

Muitas das causas de incapacidade¹ têm se mantido ao longo dos tempos e ainda estão presentes na contemporaneidade, como afirma Silva (1987), tais como: amputações em diversos níveis e membros, artrites, cegueira e limitações da visão, surdez e reduções graves na audição, epilepsia, doenças mentais em seus diversos graus, esclerose múltipla, síndromes incapacitantes diversas, paralisias como paraplegia e tetraplegia, dentre outras. Mesmo diante desta realidade, a história está repleta de práticas cruéis contra às pessoas com deficiência (Barnes; Mercer, 2010).

Nas civilizações antigas a criança só era considerada viva e detentora de certos direitos caso fosse aceita pelo patriarca da família. Segundo Coulanges (2008), o pai possuía o direito de reconhecer a criança em seu nascimento ou de rejeitá-la, este direito lhe era concedido pela lei e advém de uma época em que a família tinha seu sacerdote e juiz na figura paterna.

Neste período da história, todos os demais componentes do núcleo familiar deviam obediência ao patriarca da família, era ele o guia e provedor e suas decisões eram acatadas integralmente. Portanto, uma criança que não era levantada e exposta pelo pai, ou seja, não era reconhecida, era enjeitada ou morta. Os casos para o enjeitamento de crianças eram os mais diversos, seja por terem nascido meninas (muito frequente

1. O termo incapacidade ou incapacitante será utilizado, diferenciadamente do termo deficiência que no presente trabalho será apresentado como opressão social.

na antiga Grécia), miséria social, má formação, dentre outros. Segundo Veyne (2009, p. 21), “enfeitavam ou afogavam as crianças malformadas (nisto não havia raiva, e sim razão)”.

Outras demonstrações do tratamento dado aos deficientes estão presentes nas antigas civilizações grega e romana em uma época em que se pregava o culto ao corpo, relacionando a força de seus cidadãos ao poder do Estado. Esta correlação entre a aparência física de um cidadão e o poder do Estado ao qual ele pertencia legitimava leis motivadoras de infanticídio quando as crianças nascessem com alguma incapacidade aparente. (Garland, 1995 *apud* Barnes; Mercer, 2010).

Os autores Barnes e Mercer (2010), identificam que na idade média a relação entre as pessoas com deficiência e a manifestação das trevas e do demoníaco predominava, e as crianças com deficiência tornaram-se um vergonhoso estigma tanto para a família quanto para os olhos da sociedade.

Relatos de autores como Shakespeare ilustravam a percepção que a sociedade da época possuía em relação à pessoa com deficiência, conforme se percebe na leitura da peça Ricardo III, em que o personagem, inspirado no Rei Ricardo III, possuía forma “monstruosa” e vil, uma aberração da natureza, sua aparência denotaria o que tinha em sua alma, um ser tirânico com essência maligna (Uszacki, 2019).

Ocorre ainda hoje o fomento dos estereótipos e estigmas com relação as pessoas com deficiência, sendo que estes são reproduzidos cotidianamente pelos diversos setores sociais, incluindo a mídia e diversas instituições tanto públicas como privadas.

Desde a infância, tem-se contato com os estigmas relacionados à pessoa com deficiência. Isso pode ser constatado de diversas formas, como por exemplo na literatura, que se apresenta:

[...] repleta de armadilhas traiçoeiras enredando [...] [a pessoa com deficiência], o diferente, em malhas maniqueístas de bondade e maldade, virtude e pecado, santidade e malícia, feiura e beleza [...]. Ou o mutilado é bom, sábio, virtuoso, heroico – e com isso neutraliza-se, compensa-se, a deficiência; ou é cruel, malicioso, covarde, objeto - e com isso estigmatiza-se a diferença. O folclore também não é imune a esse viés, exemplos disso são os gênios silvestres: saci-pererê e curupira – maliciosos, hostis, porta-vozes de desgraças e enredamentos - mutilados ambos (Amaral, 1992, p.33).

Estes estigmas são reproduzidos e transferidos para praticamente todas as áreas da vida das pessoas com deficiência tais como educação, lazer e trabalho, dificultando e até mesmo impossibilitando sua inclusão como cidadãos participantes ativos da sociedade em que vivem (Borges, 2017). Em essência, existe a rotulagem das pessoas com deficiência como incapacitadas, necessitadas de caridade, pouco produtivas ou até mesmo incompetentes no exercício de atividades laborais o que vem a comprometer diretamente a qualificação das pessoas com deficiência.

A mudança de percepção do Estado em relação às pessoas com deficiência

Como se pode observar, através do relato realizado até aqui, durante muito tempo as pessoas com deficiência foram consideradas “menos pessoas” pela sociedade e não possuíram qualquer tipo de tutela do Estado, não sendo reconhecidas como sujeitos de direito, tampouco cidadãos.

A existência de uma deficiência se tornou justificativa para o isolamento, ostracismo e até mesmo perseguição (Haffter, 1968 *apud* Barnes; Mercer, 2010). Além disso, no período abrangido pela inquisição, as pessoas com deficiência mental “foram executadas, seja porque eram percebidas como sendo filhas de bruxas, ou porque seu próprio comportamento parecia estranho ou ameaçador” (Winzer, 1997, p. 25).

Com o despertar do Renascimento (século XIV ao XVI), assiste-se a uma forte evolução nos campos da medicina e do ensino, que associados ao processo de colonização, encetam um novo discurso influenciado pelo pensamento liberal, de negação às atividades inquisitórias de caça às bruxas e aos demônios (Barnes e Mercer, 2010).

O surgimento de movimentos neste período como o humanismo, o qual contrariava a visão teocêntrica, colocando o ser humano como centro de todas as coisas contribuiu:

[...] para a diluição das ancestrais concepções teológicas da doença e da deficiência. Este movimento permitiu um maior enfoque no corpo humano, exaustivamente observado e representado na arte de pintores e escultores renascentistas, como Miguel Ângelo e Leonardo Da Vinci (Fontes, 2016, p. 26).

Um novo pensamento baseado na ciência fez com que emergissem diferentes visões sobre a deficiência, como a do médico italiano Gironimo Cardano, que no século XVI, “não só criticou a caça às bruxas, mas propôs algumas das primeiras medidas, que se tem conhecimento, para a educação especial” (Winzer, 1997, p. 26). A deficiência começou a ser tratada como um caso médico de cunho biológico e não mais como possessões ou casos demoníacos.

Saltando para um período mais próximo da história, em 1949, a ONU anunciou um novo conceito de saúde integrando o conceito de um completo bem-estar físico, mental e social. Segundo Brauner e Furlan (2013), o novo paradigma desencadeou um efeito cascata a nível mundial e várias nações passaram a rever seus conceitos sobre saúde e respeito à vida considerando as questões sociais e ambientais. Esta postura da ONU pode ser considerada um marco pois a revisão do conceito de saúde, não mais identificado apenas pela ausência de doenças, possibilitou que novos estudos fossem construídos a partir do novo paradigma.

A primeira insurgência ativa das pessoas com deficiência ocorreu nos Estados Unidos entre as décadas 60 e 70 com o surgimento do primeiro “Centro de Vida Independente” (CVI), em 1972 por Ed Roberts e “propiciou a descoberta de

potencialidades das pessoas com deficiência muito grave e a invenção de recursos capacitadores para pessoas equivocadamente consideradas incapacitadas” (Sasaki, 2001, p. 04).

Em 1988 foi fundado o primeiro CVI no Brasil, o CVI-Rio, localizado no Rio de Janeiro com o objetivo “de empoderar as pessoas com deficiência, acreditando que **todos** têm capacidade para gerir a própria vida, assumir responsabilidades, tomar decisões e realizar seus desejos, mesmo que tenham uma deficiência severa” (CVI-Rio, 2016, s/p) (grifo nosso).

No mesmo ano em que foi fundado o primeiro CVI do Brasil, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, considerada como a Constituição Cidadã, que definia como um de seus princípios fundamentais em seu artigo 1º, inciso II, a Cidadania e como direito e garantia fundamental preconizado no artigo 5º, caput, CF/88, o reconhecimento de que todos são iguais, sem distinção de qualquer natureza, todavia, a previsão constitucional não foi suficiente para alterar por si só a compreensão sobre a importância da participação igualitária das pessoas com deficiência nos vários setores da sociedade como cidadãos (Brasil, 1988).

As mobilizações que surgiram a partir da criação do primeiro CVI, possibilitaram a superação da percepção da deficiência como tragédia pessoal, representada pelo modelo médico da deficiência, todavia, a previsão constitucional de garantias e princípios fundamentais de cidadania e igualdade não foram suficientes para a desconstrução do estigma alicerçado em costumes tão arraigados que, por tanto tempo, foram responsáveis por legar à pessoa com deficiência um posicionamento a margem da sociedade.

Em uma tentativa de inserir às pessoas com deficiência, foram construídas políticas públicas de acesso à educação e ao trabalho, visando promover a incorporação destas, ao mercado de trabalho, de forma mais efetiva, possibilitando sua contribuição à sociedade, conforme suas características.

A atuação das principais políticas públicas brasileiras voltadas às pessoas com deficiência

Antes de adentrar no tema sobre as principais políticas públicas brasileiras voltadas para as pessoas com deficiência faz-se necessário buscar compreender o que são políticas públicas.

As políticas públicas não apresentam conceituação única, sendo moldadas de acordo tanto com sua utilização empírica quanto teórica. Um dos conceitos mais difundidos atualmente é o de que, política pública é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação [...] e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações” (Souza, 2006, p. 26).

Até a década de 1970, conforme Lanna Jr. (2010), as pessoas com deficiência no Brasil não possuíam espaço para a participação nas decisões de sua própria vida, dependendo muitas vezes, da caridade e da compaixão alheia e as ações governamentais se resumiam a programas assistencialistas.

Paralelamente as poucas ou quase inexistentes iniciativas do Estado, no final desta década, ocorreram diversas mobilizações organizadas por pessoas com deficiência que culminaram com a criação do “movimento político das pessoas com deficiência”, tornando-os agentes políticos ativos e protagonistas de suas lutas e demandas. Este movimento tinha como objetivo reivindicar e lutar pelos direitos deste grupo, por igualdade de oportunidade, e ocupar espaço na arena pública, assumindo papel de agente político, no momento de enfraquecimento do regime militar.

Segundo Lanna Jr. (2010) o movimento composto por pessoas com deficiência, nas últimas duas décadas, buscou “refinar conceitos e mudar paradigmas, criando uma base sólida para a construção de uma nova perspectiva sobre a deficiência”. (Lanna Jr., 2010, p. 16.)

Um dos principais avanços na busca de regulamentar a inclusão e a garantia de direitos das pessoas com deficiência foi a edição do **Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999**, que regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 e dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa com Deficiência, consolidando as normas de proteção que em seu artigo 2º atribui ao poder público:

[...]assegurar à pessoa [...] [com] deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à previdência social, à assistência social, ao transporte, à edificação pública, à habitação, à cultura, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico. (Brasil, 1999, s/p.)

No Brasil as políticas públicas são ainda desconexas e não estão diretamente ligadas as reais demandas das pessoas com deficiência, não trabalhando para solucionar ou amenizar as dificuldades diárias desta parte da população. E mesmo tendo a legislação sobre o tema considerada a mais avançada do continente americano, as pessoas com deficiência ainda vivem uma realidade de dificuldades, discriminação e desrespeito em virtude da sociedade, na maioria das vezes, não respeitar suas necessidades e direitos.

A educação e a qualificação das pessoas com deficiência

Uma qualificação para o trabalho adequada perpassa pelo processo educacional. Com relação à educação formal, em 20 de dezembro de 1996 foi sancionada a Lei nº 9.394, conhecida como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) que atua em consonância com o artigo 205 da Constituição Federal de 1988 e declara sobre a educação profissional:

A desconstrução do estigma em relação às pessoas com deficiência
através das políticas públicas: uma revisão histórica

Art. 39. A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva. Parágrafo único. O aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto contará com a possibilidade de acesso à educação profissional. (Brasil, 1996, s/p).

A lei ainda contempla em seu artigo 58 a educação especial², indicando que esta se refere “a modalidade de educação escolar, oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos [...] [com] necessidades especiais”³ (Brasil, 1996, s/p).

Sobre o ensino às pessoas com deficiência o artigo 59 da mesma lei assegura:

- I – currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos, para atender às suas necessidades;
- II – terminalidade específica para aqueles que não puderem atingir o nível exigido para a conclusão do ensino fundamental, em virtude de suas deficiências, e aceleração para concluir em menor tempo o programa escolar para os superdotados;
- III – professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns;
- IV - educação especial para o trabalho, visando a sua efetiva integração na vida em sociedade, inclusive condições adequadas para os que não revelarem capacidade de inserção no trabalho competitivo, mediante articulação com os órgãos oficiais afins, bem como para aqueles que apresentam uma habilidade superior nas áreas artística, intelectual ou psicomotora (Brasil, 1996, s/p).

Todavia, o sistema educacional brasileiro tem se apresentado ineficiente e grande parte dessa ineficiência é a falta de políticas sociais de longo alcance. Além disso, os fundamentos teóricos da inclusão escolar “centralizam-se numa concepção de educação de qualidade para todos, enfatizando o respeito à diversidade dos educandos” (Nascimento, 2009, p. 5).

Quando tratamos das pessoas com deficiência as políticas sociais que deveriam auxiliar à inclusão destas no sistema escolar não são efetivas e “o que se vê são programas, propostas, projetos, leis e decretos com lindas e sonoras siglas, que ficam, na maioria das vezes, só no papel. Programas similares e simultâneos são lançados em duas ou três pastas, sem que haja integração de objetivos e metas entre eles” (Maciel, 2000, p. 53).

Segundo o Censo Escolar de 2017 as escolas com banheiros adaptados em escolas de ensino fundamental, localizadas nas áreas urbana e rural, correspondem a um percentual de 39,9% das escolas privadas e públicas e com relação ao ensino médio os banheiros adaptados estão disponíveis em 62,2% das escolas. Com relação a

2. Atualmente utiliza-se o termo educação inclusiva.

3. Leia-se pessoa com deficiência.

adaptação das vias e as dependências escolares acessíveis a relação é de 29,8% no ensino fundamental e 46,7% no ensino médio.

Com relação ao ensino médio em 2017, apenas 1,2% das matrículas correspondem às pessoas com deficiência. Uma outra questão relacionada a inclusão escolar é que “cada vez mais tem sido reiterada a importância da preparação de profissionais e educadores, em especial do professor de classe comum, para o atendimento das necessidades educacionais de todas as crianças, com ou sem deficiência” (Nascimento, 2009, p. 4).

Com relação a qualificação das pessoas com deficiência, foi instituído em 2011 o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Viver sem Limite através do decreto 7.612, com o objetivo de implementar “os apoios necessários ao pleno e efetivo exercício da capacidade legal por todas as pessoas com deficiência” (SEDPD, s/d, s/p).

O Plano “Viver em Limite” apresentava como um de seus pontos principais o ensino profissionalizante, fazendo uso do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), através da bolsa formação para ministrar os cursos técnicos de nível médio, além da formação inicial e continuada (Cursos de qualificação profissional) (SEDPD, S/D). Todavia, se a educação inclusiva escolar falha, consequentemente falha a qualificação para o trabalho das pessoas com deficiência, o que acarreta na dificuldade de inclusão no mercado de trabalho.

Inclusão no mercado de trabalho

No Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o censo de 2010 demonstrou que 45.606.048 de brasileiros têm algum tipo de deficiência (visual, auditiva, motora, mental ou intelectual), o que corresponde a 23,9% da população total. Quando afunilamos os dados constata-se que 32.609.022 pessoas têm idade entre 15 e 64 anos, ou seja, representam aproximadamente 71,5% do total de pessoas com deficiência que estão dentro da faixa dos economicamente ativos (IBGE, 2010). Contudo, segundo a RAIS⁴ do ano de 2016, apenas aproximadamente 1,28% do deste percentual estão participando do mercado de trabalho (Ministério do Trabalho, 2017).

4. Relatório Anual de Informações Sociais: um importante instrumento de coleta de dados “Instituída pelo Decreto nº 76.900, de 23/12/75, a RAIS tem por objetivo: o suprimento às necessidades de controle da atividade trabalhista no País, o provimento de dados para a elaboração de estatísticas do trabalho, a disponibilização de informações do mercado de trabalho às entidades governamentais. Os dados coletados pela RAIS constituem expressivos insumos para atendimento das necessidades: da legislação da nacionalização do trabalho; de controle dos registros do FGTS; dos Sistemas de Arrecadação e de Concessão e Benefícios Previdenciários; de estudos técnicos de natureza estatística e atuarial; de identificação do trabalhador com direito ao abono salarial PIS/PASEP” (Ministério do Trabalho, 2017).

É claro que, o país tem realizado vários avanços, principalmente no ordenamento jurídico, em relação à inclusão social da pessoa com deficiência e sua inclusão no mercado de trabalho (Silva; Prais; Silveira, 2015). Um exemplo é a Lei nº 8.213/91, conhecida como lei de cotas, e que defende o emprego da pessoa com deficiência, obrigando as empresas com mais de 100 funcionários a reservarem um percentual de vagas às pessoas com deficiência, nas seguintes proporções: 2% até 200 empregados; 3% de 201 a 500 empregados; 4% de 501 a 1.000 empregados; e 5% de 1.001 empregados em diante (Brasil, 1991).

Todavia, o mercado de trabalho está longe de ser inclusivo, mesmo que existam vagas, estas não são preenchidas. O não cumprimento dessa lei pelos empregadores é justificada através de quatro razões: um número insuficiente de pessoas com deficiência para atender a lei; falta de capacitação profissional; pessoas com deficiência não querem trabalhar porque têm medo de perder o Benefício de Prestação Continuada (BPC); restrição de postos de trabalho devido ao risco que representam para as pessoas com deficiência (Clemente; Shimono, 2015, p. 7).

O Estatuto da Pessoa com Deficiência apresenta em seu rol de artigos as disposições gerais do direito ao trabalho, contendo desde a obrigatoriedade das empresas de direito público e privado de garantir um ambiente acessível às pessoas com deficiência, até o direito à igualdade de oportunidade, e proíbe qualquer tipo de discriminação no ambiente de trabalho.

Este Estatuto aborda em seu artigo 35 que “é finalidade primordial das políticas públicas de trabalho e emprego promover e garantir condições de acesso e de permanência da pessoa com deficiência no campo de trabalho” (SENADO FEDERAL, 2015, p. 24).

O Brasil, no âmbito das políticas públicas, mesmo antes do Estatuto da Pessoa com Deficiência ser publicado, já havia instalado, conforme apresentado anteriormente, o Viver sem Limite, que apresentava o programa “viver bem” como um de seus pontos estratégicos o ensino profissionalizante, utilizando-se do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), através da bolsa-formação para ministrar os cursos técnicos de nível médio, além da formação inicial e continuada (Cursos de qualificação profissional) (SEDPD, S/D).

A realização destes cursos ficou ao encargo das instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Institutos Federais, Escolas técnicas que tenham vínculo com as universidades), serviços nacionais de aprendizagem (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial-SENAC, Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural-SENAR (SDH/PR e SNPD, 2013, p.22).

Outro ponto estratégico do “Viver sem Limite” era o Programa Benefício de Prestação Continuada Trabalho, destinado as pessoas, da faixa etária 16 - 45 anos,

que buscam uma qualificação, a inclusão no mercado de trabalho, e estão cadastrados no Benefício de Prestação Continuada (BPC) (SDH/PR e SNPD, 2013),

[...] benefício este concedido às pessoas com deficiência [...], cuja unidade familiar ao qual pertençam não consiga promover suas necessidades básicas de sobrevivência, sendo que essa assistência é concedida independente de adesão prévia ao regime previdenciário oficial (Brasil, 1993, s/p)

No momento em que a pessoa com deficiência é contratada por uma empresa, o BPC é suspenso, mas um grande avanço é a possibilidade de retorno do benefício caso o beneficiário perca o emprego (SDH/PR e SNPD, 2013:38), isso possibilitou uma maior tranquilidade para as pessoas com deficiência, pois anteriormente retornar ao benefício após a perda do emprego era um processo muito burocrático, havendo ainda a possibilidade de ser negado pelo INSS.

Voltando a política de cotas, segundo o iSocial (2011), esta tem se apresenta como principal instrumento de inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Contudo, existe uma lacuna neste dispositivo, uma vez que o artigo 93 não estabelece em seus parágrafos a distribuição proporcional entre os setores da empresa, sendo encarada pelo empregador apenas como uma obrigatoriedade.

Em 2016 o Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS) – quem contempla empregadores da iniciativa privada, empresas públicas diretas e indiretas e órgãos públicos – demonstrou que a:

[...] série histórica 2010/16 sinaliza uma tendência de baixa participação das pessoas com deficiência no mercado de trabalho formal. Em 2010 havia 306 mil PCD empregados, equivalente a 0,7% do estoque total de empregos formais. Em 2016, a participação [...] [corresponde] a 0,9% do estoque total. Em seis anos, a participação dos PCD na força de trabalho empregada estabilizou-se abaixo do patamar de 1% do estoque de emprego formal (Ministério do Trabalho, 2017, p. 17).

O contraponto é que de acordo com Clemente e Shimono (2015 p. 6), “as maiores companhias do País, que deveriam ter no mínimo 5% de seus postos de emprego ocupados por pessoas com deficiência, só têm 1,5% das vagas preenchidas regularmente”. Ademais, estes pouco menos de 1% de pessoas com deficiência inseridos no mercado de trabalho, o estão, em sua grande maioria devido a uma política de cotas inserida na Lei sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social.

O Estado tem, de forma geral, participado apenas na área fiscalizatória da política, sem auxiliar ou subsidiar as adaptações necessárias à inclusão das pessoas com deficiência no ambiente de trabalho. Sendo assim, ao que parece, o Estado transferiu a sua responsabilidade, em grande parte, para a sociedade civil e para as empresas, legislando de forma que os custos monetários fiquem a cargo destes.

Uma problemática quanto a inclusão das pessoas com deficiência é o não reconhecimento de certas incapacidades para o preenchimento das vagas destinadas a estas, como é o caso da visão monocular. A visão monocular:

A desconstrução do estigma em relação às pessoas com deficiência
através das políticas públicas: uma revisão histórica

[...] é caracterizada pela perda visual parcial ou total de apenas um dos olhos, ou seja, [...] [a pessoa] passa a enxergar majoritariamente por um olho. Essa condição limita a noção de profundidade, além de muitas vezes prejudicar o campo visual periférico. [...] Por ser um quadro definitivo, quem tem visão monocular apresenta certas dificuldades para a realização de tarefas que exigem a visão de profundidade (visão 3D) e a periférica. Colisão com pessoas e objetos, dificuldades para descer e subir escadas, dirigir, praticar atividades esportivas e até mesmo atividades de rotina (ABDVM, s/d).

É fato que, a limitação visual dificulta o acesso destas pessoas no mercado de trabalho. Mesmo sendo uma incapacidade deficientizadora, as pessoas com visão monocular não estão enquadradas no Decreto 3298/99 que regulamenta a Lei n o 7.853, de 24 de outubro de 1989 (Brasil, 1999), isso as impossibilita de ocupar as vagas reservadas às pessoas com deficiência. Por esta razão, o poder judiciário em diversas vezes “já se manifestou favorável à inclusão da deficiência monocular para efeito de reserva de vagas em concursos públicos, [...] por considerar que a visão monocular cria barreiras físicas e psicológicas na disputa por oportunidades de trabalho” (ABDVM, s/d).

No entanto, nas empresas privadas, ainda não é possível contratar as pessoas com visão monocular para ocupar as vagas reservadas. Sendo assim, estas pessoas têm, ainda mais, dificuldade de inclusão laboral, precisando lidar com o estigma de que a deficiência está relacionada com uma incapacidade para o exercício da atividade profissional e ao mesmo tempo lidar com as dificuldades em trabalhar nas mesmas condições de uma pessoa com visão binocular.

Mesmo não sendo o único impedimento à inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho, o estigma tem se apresentado como um grande empecilho, que embora não sendo externalizado pelos dirigentes, faz parte da realidade das pessoas com deficiência em todos os setores sociais.

É importante esclarecer que, conforme Clemente e Shimono (2015), o mercado de trabalho busca pessoas com:

[...] determinadas deficiências e exclui outras, concentrando contratações em dois tipos de deficiência: física e auditiva. As pessoas com deficiência auditiva ficam sempre em torno dos 22% de inclusão. A terceira categoria são os reabilitados, que eram 14%, em 2007, e passaram para 9,5% em 2013. Já as pessoas com deficiência visual aparecem em quarto na ordem de preferência, com um índice crescendo ao longo dos últimos cinco anos, mas nunca tendo chegado a 10% em representatividade dentro do conjunto de pessoas com deficiências contratadas (Clemente; Shimono, 2015, p. 24).

Fica claro que, as empresas procuram na sociedade, mesmo quando utilizam as cotas para pessoas com deficiência, aquelas que apresentem uma forma mais “fácil

de incluir”, segundo os estigmas reproduzidos socialmente. Este preconceito entranhado na sociedade dificulta a inclusão no mercado de trabalho, pois há um “descrédito em relação à capacidade para o exercício das funções a eles atribuídas, configurando uma barreira atitudinal que dificulta muito a inclusão” (Neves-Silva, Prais; Silveira, 2015, s/p).

A este estigma de falta de capacidade no exercício das atividades laborais existe o pré-julgamento de que as deficiências ocasionam a restrição de postos de trabalho devido ao risco que representam para as pessoas com deficiência. Esta situação pode ser a responsável, segundo o Instituto Ethos (2016), por a maioria das empresas não apresentarem programas de valorização na carreira de pessoas com deficiência.

Conclusões

A realização desta pesquisa demonstrou que a superação do tratamento dispensado às pessoas com deficiência, bem como o estigma social existente ainda hoje construído no inconsciente coletivo, passa-se pela mudança de percepção do Estado em relação às pessoas com deficiência e a integração destas aos direitos de cidadania.

É possível identificar que as dificuldades das pessoas com deficiência são inúmeras, tendo início ainda na educação básica, dificultando-lhes o acesso à educação formal que lhes proporcione a preparação para o ingresso no mercado de trabalho.

A existência de políticas educacionais acaba existindo mais no papel do que de fato, e o acesso à educação continua sendo um dos maiores impeditivos na qualificação para o trabalho da pessoa com deficiência.

A política de cotas veio com o intuito de obrigar as empresas a incorporarem em seus quadros profissionais as pessoas com deficiência a fim de favorecer o grande contingente de pessoas com idade e capacidade de ingresso no mercado formal. Contudo, o Estado se apresenta como mero fiscalizador do cumprimento das cotas, não trabalhando em ações que modifiquem o senso comum, a concepção social que resiste em perceber as pessoas com deficiência como menos competentes, mais lentas, que necessitem de constantes cuidados especiais e até mesmo incapazes de exercer atividades laborais com excelência.

Em conjunto a isto, se faz necessário e urgente a revisão da legislação no que concerne à definição da pessoa com deficiência, buscando incorporar à legislação federal os grupos de indivíduos que possuem deficiências não reconhecidas no Decreto 3298/99 que regulamenta a lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, como a visão monocular.

Ao fim, as políticas públicas de inclusão socioeconômicas não promovem a desconstrução dos estigmas sociais atrelados às pessoas com deficiência, isto porque ao invés de promover a inclusão através de políticas que conscientizem e mudem a forma de percepção social, promovendo a igualdade, estas políticas ao contrário, têm

A desconstrução do estigma em relação às pessoas com deficiência
através das políticas públicas: uma revisão histórica

tentado realizar a inclusão de forma impositiva, não construindo uma nova visão da deficiência.

A elaboração das políticas por si só, não conseguem dar a dimensão do quanto essas ações realmente impactam na vida das pessoas com deficiência, a avaliação de como as políticas estão sendo implementadas é de suma importância para dar conta de como está ocorrendo (e se está ocorrendo) uma mudança na visão da sociedade, encarando como reinvidicação de direitos e não de caridade ou compaixão.

Referências

ABDVM - Associação Brasileira dos Deficientes com Visão Monocular. S/D. Disponível em: <http://www.visaomonocular.org/>.

AMARAL, L. A. Espelho convexo: o corpo desviante no imaginário coletivo, pela voz da Literatura Infanto-Juvenil. São Paulo, 1992. 106 p. *Tese* (Doutorado em Psicologia Social) - Instituto de Psicologia da USP, 1992.

BARNES, C.; MERCER, G. *Exploring disability*. 2ª ed., Polity, Cambridge, UK, 2010.

BORGES, M.L. A nova conceituação de pessoa com deficiência e sua importância na concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no Brasil. 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política. Montevideo, 2017. Disponível em: <http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=ytoyontzoyj6inbhcmftcyi7czoontoytoxontzoweiijrf9bulfvsvzpijtzozjq6ije4oteio30io3m6mtoiaci7czozmjoijljm2q3ota1mq2ztvjztnizthmyte5mtu1m2rinjao30%3d>.

BRASIL. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. 1999. Disponível em: [Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3298.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3298.htm).

_____. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (Lei ordinária). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, 1996.

_____. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Diário Oficial da União. Brasília, Seção 1, p. 2, 07 jul. 2015.

_____. Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, Seção 1, p. 14809, 25 jul. 1991.

- BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, Seção 1, p. 18769, 08 dez. 1993.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
- BRAUNER, Maria Claudia Crespo; FURLAN, Karina Morgana. O crescente processo de medicalização da vida: entre a judicialização da saúde e um novo modelo biomédico. In: BRAUNER, Maria Claudia Crespo; PIERRE, Philippe. *Direitos Humanos, Saúde e Medicina: uma perspectiva internacional*. Rio Grande: Ed. Furg, p. 103-132, 2013.
- CLEMENTE, C. A.; SHIMONO S. O. Trabalho de pessoas com deficiência e lei de cotas: invisibilidade, resistência e qualidade da inclusão. São Paulo: Edição dos Autores, 2015. Disponível em: http://www.sinicesp.org.br/inclusao/noticias/2015_055.pdf.
- COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- CVI - Rio - Centro de Vida Independente do Rio de Janeiro. Nossa História. 2016. URL:< <http://www.cvi-rio.org.br/site/cvirio/>>. Acessado em: 11/12/2016.
- FONTES, F. *Pessoas com Deficiência em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa, PT. 2016.
- GIDDENS, A. *Sociology*. 6º ed. Polity Press. 2009. URL: <https://ia600206.us.archive.org/15/items/Sociology_6_edition/Sociology_6_edition.pdf>.
- GOFFMAN, E. *Stigma: some notes on the management of spoiled identity*. Harmondsworth: Penguin. 1963.
- I.SOCIAL. Pessoas com Deficiência: expectativas e percepções do mercado de trabalho. 2011. BR disponível no site: https://isocial.com.br/download/contratacaodedeficientes_deficiencia_relatorio-2011.pdf
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010. 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>
- INSTITUTO ETHOS. Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016. Disponível em: http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Perfil_social_racial_genero_500empresas.pdf.
- LANNA JR, M.C.M. *História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil*. Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Brasília. 2010.

A desconstrução do estigma em relação às pessoas com deficiência
através das políticas públicas: uma revisão histórica

- MACIEL, M. R. C. *Portadores de deficiência: a questão da inclusão social*. São Paulo Perspectiva, v. 14, nº 2, São Paulo.
- MARTINS, Bruno Sena. Deficiência, política e direitos sociais. In: Juris. In: *Revista da Faculdade de Direito*, v. 26, Editora da Furg, Rio Grande, 2016.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) 2016: análise dos principais resultados. 2017. Disponível em: <ftp://ftp.mtps.gov.br/pdet/rais/2016/nacionais/4-resultadosdesagregados.xls>
- NASCIMENTO, R. P. Preparando professores para promover a inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais. Londrina, 2009. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/2496-8.pdf>.
- NEVES-SILVA, P.; PRAIS, F. G.; SILVEIRA, A. M. Inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho em Belo Horizonte, Brasil: cenário e perspectiva. In: *Ciênc. saúde coletiva*, v. 20 nº 8. Rio de Janeiro, aug. 2015.
- OLIVER, M. *The Politics of Disablement*. Palgrave Macmillan. Nova Iorque, 1990.
- SASSAKI, R. Conceito de Vida Independente. 2001. In: *Vida Independente: na era da sociedade inclusiva*. RNR. São Paulo, 2004.
- SDH/PR - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; SNPD – Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência; Coordenação Geral do Sistema de Informações sobre a Pessoa com Deficiência; Brasília. Cartilha do Censo 2010: Pessoas com Deficiência. Org. Luiza Maria Borges Oliveira. 2012. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/cartilhacenso-2010-pessoas-comdeficiencia-reduzido.pdf>.
- SEDPD - Secretaria Especial dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Um plano para todo o Brasil. S/D. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/viversem limite>.
- SENADO FEDERAL. Estatuto da Pessoa com deficiência. Secretaria de Editoração e Publicações Coordenação de Edições Técnicas Brasília DF. 2015 URL: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513623/>>
- SILVA, O. M. *A epopéia ignorada: A pessoa deficiente na história do mundo de ontem e de hoje*. Editora CEDAS, São Paulo. 1987.
- SILVA, P. N.; PRAIS F. G.; SILVEIRA, A. M. Inclusão da pessoa com deficiência no mercado de trabalho em Belo Horizonte, Brasil: cenário e perspectiva. *Ciência & Saúde Coletiva*, 20(8):2549-2558. 2008. URL:<<http://www.scielo.br/pdf/csc/v20n8/1413-8123-csc-20-08-2549.pdf>>.

- SOUZA, C. Introdução Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*, ano 8, nº 16. Porto Alegre, jul/dez. 2006.
- USZACKI, Wladimir D'Ávila. A influência das crônicas históricas em Ricardo III, de William Shakespeare. In: SANTOS, A. B. *et al. Fontes, métodos e abordagens nas ciências humanas: paradigmas e perspectivas contemporâneas*. Pelotas: BasiBooks, p. 815-825, 2019.
- VEYNE, Paul. O império romano. In: ARIES, Philippe; DUBY, Georges. *História da vida privada, 1: do Império Romano ao ano mil*. (Dir.). Trad. Hildegard Feist. Versão de bolso. São Paulo: Cia das Letras, 2009.
- WINZER, M. A. Disability and Society Before the Eighteenth Century. In: DAVIS, L.J. (ed). *The Disability Studies Reader*. New York: Routledge. 1997.