



# RPD



Revista Perspectivas do Desenvolvimento  
*um enfoque multidimensional*

**VOUME 03, NÚMERO 04, JULHO 2015**



## EXPEDIENTE

Volume 03, número 04, julho 2015

A **Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional** é uma publicação semestral de iniciativa do corpo discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinar da Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB). Seu objetivo é oferecer ao mundo acadêmico, aos pensadores e aos policy-makers análises interdisciplinares, promovendo o intercâmbio sobre o Desenvolvimento, a partir da diversidade de olhares que o tema suscita.

**Conselho Editorial:** Cyntia Sandes Oliveira (Universidade de Brasília), Humberto Santana Junior (Universidade de Brasília), Rebeca Souza (Universidade de Brasília), Renata Callaça G. dos Santos (Universidade de Brasília), Thaís Mere Marques Aveiro (Universidade de Brasília).

**Conselho Científico:** Ana Beduschi (University of Exeter), Bruno Ayllon Pino (Universidad Complutense de Madrid), Cecile Blatix (AgroParisTech), Doriana Daroit (Universidade de Brasília), Joaquim José Soares Neto (Universidade de Brasília), Joo-Young Lee (Universidade de Seoul), Leides Barroso Azevedo Moura (Universidade de Brasília), Leila Chalub Martins (Universidade de Brasília), Márcia de Andrade Mathieu (IRD França), Nathaly Xavier Schutz (Unipampa), Philippe Plas (Paris 13), Rodrigo Pires (Universidade de Brasília), Sônia Raninscheski (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), Tatiana Machiavelli Carmo Souza (Universidade Federal de Goiás).

**Pareceristas Ad Hoc:** Alexandre Barbosa Brandão Costa, Ana Cristina Nassif Soares, André Bravin, Carolina Costa Ferreira, Clarissa Chagas Sanches Monassa, Clodoaldo José de Almeida Souza, Débora Ramos Santiago, Ezequiel Redin, Fernanda Natasha Bravo Cruz, Leandro Carvalho, Leila Chalub Martins, Lúcia Cony Faria Cidade, Lucimary Bernabé Pedrosa de Andrade, Luiz Fernando Bessa, Maria Madalena Gracioli, Maria de Fátima Souza e Silva, Nilton Marques Oliveira, Perla Carolina Leal Silva Muller, Tatiana Machiavelli Carmo Souza, Thadeu de Souza Brandão.

**Revisão de Texto:** Antonio Alves de Siqueira Junior, Cleide Vilela, José Floriano Pereira Lima Filho, Thyally Louyse da Silva Gonçalves.

**Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional**, 4ª Edição, Número 04, jan-jul 2015 – Brasília: Universidade de Brasília (UnB), Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Foto de capa: Nanahia Rabelo

**Semestral – ISSN: 2318-618X**

1. Desenvolvimento – Periódicos 2. Cooperação Internacional – Periódicos 3. Sociedade - Periódicos.

Universidade de Brasília (UnB), Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.



## EDITORIAL

Humberto Santana Junior

A Revista Perspectivas do Desenvolvimento (RPD) tem a honra de lançar a quarta edição de sua revista. É um prazer para os editores estarem em contato com artigos, documentos, resenhas e entrevistas que contribuem cada vez mais para a discussão acerca do desenvolvimento e poder divulgá-los através dos meios de comunicação.

Esta edição teve seu foco no recebimento de artigos voltados para a temática da cooperação internacional para o desenvolvimento, entretanto, recebemos diversas outras temáticas que contribuiram para a ampliação do debate em torno das relações internacionais, dos direitos humanos, do desenvolvimento humano, do meio ambiente entre outros.

No primeiro artigo desta edição, Bruno Ayllón Pino e Norberto Emmerich trazem uma abordagem importante da cooperação Sul-Sul entre a CELAC e a China. O artigo *Las relaciones entre CELAC y China: concertación regional y Cooperación Sur-Sur* traz a importância da Cúpula de Beijing, celebrada em janeiro de 2015, como um marco das relações entre o gigante asiático e a Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos.

Em *Desarrollo territorial, sistemas sócio-ecológicos y vulnerabilidade de la agricultura al cambio climático: interacciones teóricas, conceptuales y metodológicas*, Juan Camilo, Eduardo Ernesto e León Darío discutem se a perspectiva territorial do desenvolvimento é adequada para estudar as dinâmicas que afetam a sociedade e o ambiente, analisando a trajetória epistemológica dos conceitos de território e de desenvolvimento territorial.

O artigo *Surdez e Direitos Humanos – o que diz o Relatório Mundial sobre Deficiência da Organização Mundial de Saúde* aborda as questões da educação e da inclusão social das pessoas surdas. Aliny Lamoglia analisa a correlação entre o desempenho acadêmico e social dos Surdos brasileiros e as políticas públicas de saúde e educação adotadas no país.

Ana Carla da Silva Gonçalves e Cristina Figueiredo Terezo analisam os posicionamentos adotados pelo Conselho de Direitos Humanos e pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas nos anos 2010 e 2012. O artigo *O sistema global e a proteção dos Direitos Humanos: análise comparativa entre as posturas*



*adotadas pelo Conselho de Direitos Humanos e o Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2010 e 2012* averigua as divergências e as convergências presentes nas suas agendas, assim como as posturas adotadas para a propugnação de Direitos Humanos pelos dois órgãos.

No artigo *Quando o trabalho não dignifica as relações humanas: um estudo sobre o assédio moral na Universidade Federal de Pernambuco*, Carla Neres e Natália Conceição expõem uma análise das relações humanas no ambiente de trabalho com ênfase nas situações de assédio moral das instituições públicas, teorizando sobre suas concepções, características e consequências.

Em *O percurso de vida de ex-presidiários: reflexões sobre prisão e desenvolvimento humano e social*, Paula Teixeira, Daniela Ribeiro e Carla Ventura investigam a vida na prisão na perspectiva de ex-presidiários e sua implicação no desenvolvimento humano e social, buscando compreender os modos de vida pré-prisão, a vivência na prisão em termos de cerceamento de direitos e impactos na subjetividade dos presos e o processo de reinserção social pós-prisão.

Iulo Almeida e Marília de Oliveira abordam o desenvolvimento através de expressões artísticas contemporâneas a partir da leitura da obra "Monumento Horizontal", do Coletivo Artístico Frente 3, realizada como resposta simbólica ao assassinato de um jovem negro pela Polícia Militar de São Paulo. No artigo *O monumento horizontal e a luta antirracista: arte & política em pesquisa*, discutem algumas teorias de racismo e atos de violência praticados pela polícia visando compreender a situação motivadora deste coletivo artístico, sua força na luta antirracista e a especificidade da obra de arte tomada como estudo de caso.

Em *Relatos de uma viagem: uma análise feita pelos bolsistas sobre o Programa Ciência Sem Fronteiras*, Vânia Martins Pereira analisa o Programa Ciência sem Fronteiras, política pública em ciência, tecnologia e inovação (CTI) que objetiva colocar o Brasil dentro de um parâmetro internacionalmente estabelecido de CTI por meio da formação de recursos humanos altamente qualificados em áreas estratégicas para a geração de crescimento econômico e desenvolvimento social.

No último artigo desta edição, Rosália Corrêa e Raimundo Vicente propõem uma discussão acerca da relação entre a ocupação urbana e a degradação ambiental tendo como lócus o bairro do Paraíso, distrito de Mosqueiro em Belém –PA no artigo *Ocupação urbana e degradação ambiental:*



*ocupação, simbolismo e cidadania ambiental no bairro do Paraíso, Mosqueiro – PA*

Nanahira de Rabelo e Santa Anna apresenta no ensaio fotográfico imagens que retratam as contribuições da colônia japonesa para o progresso econômico e social do município de Paracatu.

As relações internacionais são a pauta da entrevista que Thais Aveiro realizou com o professor Bertand Badie, cientista político, professor na Sciences Po (Paris), pesquisador do CERI (Centro de Estudos e Pesquisas Internacionais), codiretor da coleção *L'état du monde*, publicada anualmente desde 2010 e coeditor da Enciclopédia Internacional de Ciência Política.

Esta edição traz ainda a resenha do livro *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e Integración en América Latina*, elaborada por Micheli Dolcetti-Marcolini, resumindo uma importante obra de referência para o estudo e promoção da cooperação Sul-Sul no espaço ibero-americano.

Esperamos que com esses artigos possam surgir ainda mais indagações a respeito das perspectivas do desenvolvimento e para isso, convidamos a todos à leitura desta quarta edição. **Tenha uma boa leitura e reflexão.**

Sobre o autor:

**Humberto Santana Junior**

Mestrando em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília e Especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília com experiência profissional junto às Nações Unidas. Bolsista CAPES.



## SUMÁRIO

### ARTIGOS

#### **Las relaciones entre CELAC y China: Concertación regional y Cooperación Sur-Sur**

Bruno Ayllón Pino  
Norberto Emmerich.....08

#### **Desenvolvimento territorial, sistemas sócio-ecológicos e vulnerabilidade às mudanças climáticas: suas interações teóricas, conceituais e metodológicas**

Juan Camilo de los Rios-Cardona  
Eduardo Ernesto Filippi  
León Darío Vélez-Vargas.....33

#### **Surdez e direitos humanos – o que diz o relatório mundial sobre deficiência na Organização Mundial de Saúde**

Aliny Lamoglia.....53

#### **O Sistema Global e a proteção dos Direitos Humanos: análise comparativa entre as posturas adotadas pelo Conselho de Direitos Humanos e o Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2010 e 2012**

Ana Carla da Silva Gonçalves  
Cristina Figueiredo Terezo.....70

#### **Quando o trabalho não dignifica as relações humanas: um estudo sobre o assédio moral na Universidade Federal de Pernambuco**

Carla Neres de Souza  
Natália Conceição da Silva Barros.....88

#### **O percurso de vida de ex-presidiários: reflexões sobre prisão e desenvolvimento humano e social**

Paula Teixeira Gonçalves  
Daniela de Figueiredo Ribeiro  
Carla Aparecida Arena Ventura.....109



## **O Monumento Horizontal e a luta antirracista: arte & política em pesquisa**

Iulo Almeida Alves

Marília Flores Seixas de Oliveira.....142

## **Relatos de uma viagem: uma análise feita pelos bolsistas sobre o Programa Ciência sem Fronteiras**

Vânia Martins Pereira.....160

## **Ocupação urbana e degradação ambiental: ocupação, simbolismo e cidadania ambiental no bairro do Paraíso, Mosqueiro – PA**

Rosália Silva Corrêa

Raimundo Vicente Baia Silva.....182

## **ENSAIO FOTOGRÁFICO**

### **Nipo-Brasileiros em Paracatu: contribuições da presença japonesa para o desenvolvimento em uma cidade de herança lusófona**

Nanahira de Rabelo e Sant Anna.....207

## **ENTREVISTA**

### **Entrevista com professor Bertrand Badie**

Thaís Mere Marques Aveiro.....214

## **RESENHA**

### **Cooperación Sur-Sur: regionalismos e Integración em América Latina**

Michele Dolcetti-Carcolini.....217



## Las relaciones entre CELAC y China: Concertación regional y Cooperación Sur - Sur

Bruno Ayllón Pino  
Norberto Emmerich

**RESUMO:** La Cumbre de Beijing entre China y los países de América Latina y el Caribe, celebrada el 8 y 9 de enero de 2015, representó un hito en las relaciones entre el gigante asiático y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Su importancia debe enmarcarse en procesos de más largo plazo vinculados a necesidades geopolíticas, estratégicas y económicas de China, y en la admiración que despierta en algunos países latinoamericanos el modelo de desarrollo del "Consenso de Beijing". China ofrece enormes oportunidades en clave de financiación, comercio, infraestructura, ciencia y tecnología, agricultura y turismo como refleja el Plan de Acción China-América Latina y el Caribe (2015-2019). Pero también existen desequilibrios que el Foro China – CELAC contribuirá a balancear para materializar intereses comunes en un desarrollo equitativo. La Cooperación Sur – Sur juega un papel central en la intensificación de estos vínculos.

**PALAVRAS-CHAVE:** China, CELAC, Cooperación Sur – Sur, Concertación, Beijing.

### INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre la República Popular de China (RPC) y los países de América Latina y Caribe (ALC) no son ciertamente nuevas, pero sí lo es su intensificación durante la última década. En los años 50 y 60 del siglo XX la presencia china en la región era "limitada y controvertida", como correspondía a un país "revisionista y antisistema", que en esos momentos de su historia y en plena Guerra Fría recién salía de un guerra civil (TOKATLIAN, 2011). Los contactos que se entablaban con los países de la región tenían por objetivo incrementar el número de países que reconocían a la RPC. En los años 70 se observa un lento cambio de signo que, finalmente, abrirá una nueva fase de oportunidades como consecuencia de la apertura comercial del presidente Deng Xiaoping. América Latina y el Caribe comienza a verse como un territorio "cada vez más codiciado por el gigante asiático" (LEWIT, 2015). En las siguientes décadas China fue ganando terreno en las relaciones con ALC.

Aunque numerosos países caribeños y centroamericanos continuaron manteniendo las tradicionales relaciones con Taiwán, lo cierto es que el poder



financiero y comercial chino terminó siendo irresistible coincidiendo con la llegada al poder, en el siglo XXI, de gobiernos de izquierda y centro-izquierda en ALC. Por otra parte, el modelo del “Consenso de Beijing” (basado en el capitalismo de Estado, el gradualismo, la apertura al exterior, el autoritarismo y la capacidad de innovación y flexibilidad) resultaba seductor para sectores sociales y políticos de la región salvando las distancias, conveniencias y dificultades para su aplicación (FANJUL, 2009).

Un nuevo horizonte en las relaciones China – ALC surgirá con la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en 2011. Este mecanismo de concertación política permitirá superar, de manera complementaria, la estricta dimensión bilateral en las relaciones de los países de ALC con el dragón asiático e ingresar en una lógica regional de cooperación gracias a la constitución del Foro de Cooperación China-CELAC y al diseño de un Plan de Acción 2015-2019.

El objetivo de este artículo es presentar algunos elementos analíticos y factuales que permitan comprender y contextualizar adecuadamente los intereses mutuos en este proceso de aproximación entre China y ALC en la última década. El texto se organiza en cuatro secciones. En la primera se consideran los intereses que China tiene en su relación con ALC y la creciente interdependencia económica. En la segunda sección se plantea el significado político del surgimiento de CELAC y sus rasgos característicos. En la tercera parte reflexionamos sobre el rol de CELAC como interlocutor de China en la medida que los países de ALC han avanzado en su proceso de concertación y cooperación regional. Se presta especial atención a los avances que el bloque ha consolidado en poco tiempo en temáticas vinculadas al desarrollo y la cooperación, específicamente en la Cooperación Sur – Sur (CSS). En la cuarta sección se examinan los antecedentes, evolución y resultados del Foro CELAC-China. Unas conclusiones cierran el artículo.

## **CHINA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL SIGLO XXI**

Recordemos algunos indicadores para calibrar el abrumador peso de China en el escenario mundial. Nos hallamos ante la segunda economía del planeta detrás de los Estados Unidos de América (EUA) siendo además China el primer prestamista de la Reserva Federal estadounidense. La RPC es la principal productora mundial de manufacturas, el quinto país emisor global de Inversión



Extranjera Directa (IED) y presenta altas tasas de crecimiento económico (del 10 % desde 1980 hasta la desaceleración del PIB en torno al 7,5 % a partir de 2012) que la sitúan como la primera consumidora global de energía eléctrica. También es la segunda consumidora de petróleo y se espera que, en 2020, se convierta en el mayor importador neto de crudo del mundo. Ya se ha alzado al puesto de segundo país con mayores erogaciones militares y ocupa un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas desde que, en 1971, la Resolución 2758 de la Asamblea General restituyera los legítimos derechos de la RPC en esa organización.

Montado en estos datos, y según su propia retórica, el país estaría siguiendo una estrategia de “ascenso pacífico” en la jerarquía global, lo que también se conoce como “poder blando” (PRADO y GÁCHUZ, 2015, p.63). A pesar de estos indicadores China es considerada todavía como una economía “emergente”<sup>1</sup>. Por ahora China no constituye el nuevo *hegemón* que desplaza o puede desplazar a los EUA como única potencia global, aunque sí se verifica una creciente relación de competencia por la influencia política y económica en diferentes regiones, lo que permite hablar de un orden internacional en el que China tendría un rol destacado. El vertiginoso ritmo de crecimiento industrial necesita un adecuado abastecimiento de energía y productos básicos que provienen de actividades primario-extractivas. Al mismo tiempo China precisa sostener gradualmente mayores niveles de consumo para la población asalariada urbana que pasó de representar el 18, 57 %, en 1978, a totalizar el 50 %, en 2011 (SLIPAK, 2013). En consecuencia, el abastecimiento energético y alimentario pasó a ser considerado un asunto de Estado, lo que influyó en la estrategia elaborada para entablar vínculos con África y ALC.

El actual presidente chino Xi Jinping profundizó los nexos con ALC. En menos de dos años de gestión visitó la región en dos oportunidades, imprimiéndole a sus visitas -a diferencia de su antecesor Hu Jintao- un fuerte y claro contenido político (LEWITT, 2015). Desde el cambio de siglo, el interés de China por ALC ha crecido a un ritmo acelerado. La rápida expansión de estas relaciones se manifestó de varias formas, comenzando con el alto nivel de liderazgo diplomático mostrado por el presidente Jian Zemin, en 2001, cuando

---

<sup>1</sup> No deben olvidarse las elevadas tasas de pobreza de China (92 millones según datos oficiales) y su clasificación en el Índice de Desarrollo Humano del PNUD (puesto 91 de un total de 187 países en 2014)



visitó Chile, Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela y luego México en 2002. El liderazgo continuó con Hu Jintao y sus viajes a Brasil, Argentina y Chile, en 2004, y a Costa Rica, Cuba y Perú en 2008, acompañado por una numerosa comitiva de oficiales y empresarios. Wen Jiabao regresó a la región en 2012 y Xi Jinping ha estado de gira por varios países, como vicepresidente y presidente, en 2013 y 2014 (CREUTZFELDT, 2014, p. 22, ABDENUR y MARCONDES, 2013a).

Un importante hito que aceleró el incremento de los vínculos comerciales entre China y varios países de la región fue la mencionada gira del entonces presidente Hu Jintao hacia fines de 2004. Como resultado de esas visitas China firmó un memorándum de entendimiento con cada uno de esos países. Mediante el mismo las naciones sudamericanas le reconocieron a China el estatus de economía de mercado. El reconocimiento de ese estatus (superior al reconocimiento otorgado por la Organización Mundial del Comercio de "economía en transición" en 2001) supuso que Buenos Aires, Santiago y Brasilia tuviesen menos margen para aplicar medidas anti-dumping sobre productos procedentes de las industrias chinas. Las carencias de coordinación y el conflicto de intereses entre los socios del MERCOSUR impidieron un abordaje subregional de la relación comercial con China, la cual prefirió la negociación bilateral con el resultado de generar desequilibrios en los intercambios, asimetrías y, en definitiva, una pauta mercantil subordinada (SLIPAK, 2014).

Mientras tanto, por el lado de ALC, algunos autores sostienen que es evidente una "sustancial falta de preparación y una respuesta fragmentada de Latinoamérica a la cada vez más grande huella de China en la región". En cuanto el gobierno chino firma acuerdos y apoya organismos regionales "los países latinoamericanos permanecen relativamente poco preparados y en gran parte inconscientes sobre lo que cada uno de sus vecinos está haciendo con China". La respuesta de los líderes de ALC fue vacilante e irregular después de la visita de Hu Jintao en el 2004, cautelosa e inconsistente después del Documento de Política Pública del 2008, y continúa siendo casi siete años después, incoherente y poco planificada a lo largo de la región. Apenas un dato: de los 33 países que conforman CELAC, sólo 21 tienen relaciones diplomáticas con China, y apenas 6 tienen cámaras de comercio bilaterales. Tampoco el grado de reflexión en el campo académico de ALC es relevante. Existen más estudios a fondo sobre las



relaciones China-ALC producidos en los EUA y en el Reino Unido que en cualquiera de los países de la región (CREUTZFELDT, 2014, p. 22).

En lo referente a flujos de IED chinos hacia ALC, se registra un avance notable a partir de 2010. En las dos décadas anteriores el volumen inversor de Beijing en la región era modesto (un total de 7.000 millones de dólares). En 2010 se registraron casi 14.000 millones equivalentes al 11 % del total de IED recibida en ALC<sup>2</sup>. Esta cifra cayó considerablemente en 2013, hasta los 9.624 millones, con Perú, Brasil, Venezuela, Colombia y Argentina ocupando los cinco primeros puestos por este orden. Estas inversiones se concentraron en recursos naturales en un 90%. La IED china en ALC presenta el desafío de sus montos limitados y de su concentración selectiva, sin apenas diversificación (CEPAL, 2015).

En cuanto a los flujos financieros se estima que, entre 2005 y 2013, el financiamiento del Banco de Desarrollo de China (CBD) y el Banco de Exportación e Importación (Eximbank), alcanzó los US\$ 102.200 millones. China y sus bancos son el principal ente financiador de Venezuela, Ecuador y Jamaica, por encima de los organismos de financiamiento tradicionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El mayor deudor es Venezuela (US\$ 50.600 millones), Argentina es el segundo, con US\$ 14.100 millones, Brasil es el tercero con US\$ 13.400 millones y Ecuador es el cuarto con US\$ 9.900 millones. El volumen comercial de los intercambios entre China y ALC pasó de 10.000 millones de dólares en el año 2000 a más de 200.000 millones en 2012 y en enero de 2015 se estableció en 240 mil millones de dólares. Estas relaciones comerciales indican una oferta concentrada en materias primas, productos agrícolas y metales, además de productos energéticos y mineros. El 86,4% de las exportaciones de la región a China corresponden a este tipo de productos (FLACSO, 2014, p. 7).

---

<sup>2</sup> CEPAL advierte que estas cantidades no captan la real magnitud de esas inversiones por la práctica de las empresas chinas de canalizar la mayor parte de sus inversiones a través de sus filiales en terceros países.



**Cuadro 1. América Latina: lugar que ocupa China como socio comercial de países seleccionados (2000-2013)**

América Latina	Exportaciones		Importaciones	
	2000	2013	2000	2013
Argentina	6	2	4	2
Bolivia	18	8	7	3
Brasil	5	1	4	1
Chile	12	1	11	2
Colombia	36	2	9	2
Costa Rica	30	7	15	2
Ecuador	18	9	10	2
El Salvador	49	34	23	4
Guatemala	43	10	19	3
Honduras	54	8	21	2
México	19	4	7	2
Nicaragua	35	19	20	3
Panamá	31	3	25	4
Paraguay	15	29	3	1
Perú	4	2	9	2
Uruguay	4	3	7	1
Venezuela	35	2	18	2

Fuente: CEPAL, 2015, p.30

A inicios del siglo XXI China no destacaba como receptor prioritario de las exportaciones u origen de las importaciones de los países latinoamericanos. Para 2013, China representa –con excepción de El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay<sup>3</sup>– uno de los tres principales proveedores de todos los países en cuestión. En cuanto a la relevancia de China como destino de exportaciones, la concentración se observa de manera más acentuada en los países sudamericanos Brasil, Chile, Argentina, Colombia, Perú, Venezuela. Las principales exportaciones de la región hacia China fueron recursos energéticos, minerales, soja y azúcar. Sólo México (vehículos) y Costa Rica (electrónica) tienen como primer producto de exportación mercancías elaboradas (CEPAL, 2015).

Desde el punto de vista político, las preocupaciones más antiguas de China en ALC se refieren a modificar el reconocimiento a Taiwán y conseguir un mayor y explícito apoyo a Beijing en los foros multilaterales. (GÓMEZ, 2013, p.47). En la primera dimensión, no olvidemos que en ALC están 12 de los 22 países que, en todo el mundo, reconocen a Taiwán como la única China en lugar de la RPC<sup>4</sup>. Esto

<sup>3</sup> Por cierto países que siguen reconociendo diplomáticamente a Taiwán.

<sup>4</sup> Panamá, Paraguay, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, Belice, República Dominicana, Haití, San Cristóbal y Nevis, San Vicente y Granadinas y Santa Lucía.



otorga a la región un lugar estratégico inestimable en la ambición histórica del Partido Comunista chino de anexar Taiwán y unificar el país. Muchos de esos países pertenecen al Caribe cuya importancia histórica y geopolítica radica en ser una ruta comercial que une el Atlántico con el Pacífico. Los proyectos de reforma y ampliación del Canal de Panamá, así como la construcción de un nuevo canal en Nicaragua -con capital chino- tienden a aumentar el grado de importancia de la región.

En la segunda dimensión, recordemos que tras el inicio del nuevo milenio, los responsables de la política para incrementar el apoyo multilateral a China comenzaron a promover el concepto de desarrollo pacífico, subrayando el papel chino como líder responsable, la primacía de los asuntos domésticos y los principios de mutuo beneficio y no injerencia (ABDENUR y MARCONDES, 2013a, p.182). La presidencia de Xi Jinping, iniciada en marzo de 2013, plantea la posibilidad de que haya comenzado un cambio en las relaciones de China con ALC, atravesando una transición desde un período donde se destacaron los aspectos económicos y comerciales a una nueva fase de acercamiento político, lo que elevaría las reacciones anticipatorias de los EUA, que siempre ha considerado la región como "su patio trasero".

China buscó en las últimas décadas no fomentar la desconfianza de los EUA con respecto a sus relaciones con ALC. El poder blando es el instrumento chino para mitigar la idea de la "amenaza china" y consolidar su estrategia de "ascenso pacífico", un término más tarde reemplazado por el "desarrollo pacífico". La mayor autonomía de ALC en el siglo XXI con foros como CELAC, que excluye la participación de los EUA y Canadá, genera una profunda preocupación y reflexión sobre la opción utilizada por China para establecer un mecanismo de diálogo con la región a través de la CELAC, evitando hacerlo a través de otros foros, como la OEA. Lo anterior puede fortalecer la postura de los sectores de la opinión pública estadounidense que advierten sobre la amenaza que la creciente presencia de China en la región representa para la influencia de los EUA.

La reciente iniciativa de Washington facilitando un acercamiento con Cuba, escenificado en la participación de la isla caribeña en la Cumbre de las Américas de Panamá (2015), con la intención de que ambos países reanuden relaciones diplomáticas representa una inflexión histórica y demuestra la preocupación del gobierno Obama por establecer un nuevo estándar de relación y diálogo con la



región, una búsqueda de re-equilibrio regional. Podría interpretarse como una señal de la sustitución de la “doctrina Monroe” por la “doctrina Troilo”, es decir, la renovación del interés por la región por factores internos - el peso de electoral de los latinos- y externos - el avance chino puesto de manifiesto en la constitución del Foro con CELAC-. (TOKATLIAN, 2015). La competencia de China por la influencia en ALC es claramente beneficiosa para la región, ya que ofrece un margen para equilibrar la dependencia histórica de los EUA.

### **LA CELAC: COOPERACIÓN Y CONCERTACIÓN REGIONAL**

En ALC han existido varios esfuerzos regionalistas de carácter político y económico. La CELAC se adscribe al “regionalismo post-liberal”, dentro de un proceso especialmente importante que engloba al conjunto de la región como el mecanismo más válido de diálogo político (ROJAS, 2013; FALCONÍ, 2014; SANAHUJA, 2014).

Las razones que provocaron su creación son múltiples pero, destacan tres factores. El primero respondió al agotamiento del actual sistema interamericano como consecuencia de que “la OEA y su sistema van llegando, si no ha llegado ya, a un límite de eficiencia, representatividad y hasta de legitimidad”. Un segundo factor es el debilitamiento de procesos de integración tradicionales como la Comunidad Andina de Naciones, la Asociación Latinoamericana de Integración y, en menor medida, el MERCOSUR. El tercero descansa sobre un alto peso de lo político y del rol que ocupa el Estado para liderar el desarrollo y actuar regionalmente (CARRIÓN, 2014).

Los antecedentes de la CELAC se remontan al Grupo de Contadora en 1983 y su Grupo de Apoyo<sup>5</sup>. En aquel entonces, el grupo fue conformado sin la presencia de actores externos, con el propósito de emprender un sistema de acción conjunta regional frente a los conflictos armados en Centroamérica que amenazaban con extenderse. Tres años después el Grupo de Río heredaría los cometidos de Contadora, transformándose en un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política<sup>6</sup>. Se estableció también la realización con periodicidad anual de Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC) con la

---

<sup>5</sup> El Grupo de Contadora estuvo integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela.

<sup>6</sup> El Grupo de Río se conformó inicialmente por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. En 2009 había 25 miembros



presencia de Jefes de Estado y de Gobierno<sup>7</sup>. Finalmente, en la III Cumbre CALC de Caracas, el 3 de diciembre de 2011, se redactaron los estatutos y se constituyó la CELAC con 33 Estados soberanos de ALC considerada "la más alta expresión de nuestra voluntad de unidad en la diversidad". Se configuró así un espacio de diálogo y concertación, cuyos ejes de trabajo sintetizan las funciones que desempeñó el Grupo de Río, entre otras, el diálogo político; la interlocución con otros actores; el impulso a la agenda internacional de ALC; la concertación de posiciones comunes en foros globales y la convergencia de procesos de integración.

Con el objetivo de impulsar la agenda de integración política, económica y cultural de la región, se han establecido los siguientes procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC: Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno; Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores; Presidencia Pro Tempore (PPT); Reunión de Coordinadores Nacionales; Reuniones especializadas; Troika ampliada, denominada Cuarteto CELAC, por la incorporación del país que ejerce la presidencia del CARICOM.

El desafío de contar con una institucionalidad permanente no ha sido impedimento para celebrar tres Cumbres. La primera en Santiago (Chile, 2013), la segunda en La Habana (Cuba, 2014) y la tercera en San José (Costa Rica, 2015). Estos tres países ejercieron la Presidencia Pro Tempore de CELAC siendo en la actualidad Ecuador quien asume esa responsabilidad en 2015. El proceso de toma de decisiones es simple. Todos los compromisos se adoptan por consenso y tienen carácter de acuerdo político. Esta particularidad busca legitimar consensos en su accionar e impedir el eventual dominio de determinados países o bloques internos. El esquema también prevé un Mecanismo de Consulta Urgente para emitir rápidamente pronunciamientos regionales. La PPT o cualquier Estado miembro podrá proponer un proyecto de declaración que será examinado por la Troika (AYLLÓN y GUAYASAMÍN, 2014).

De este modo, y por primera vez en su historia, la región se congrega en un foro que excluye a los EUA y Canadá para impulsar "la integración autónoma", en el marco de una integración "postneoliberal". Este tipo de integración, también denominada "poshegemónica", aboga por postulados como la recuperación y

---

<sup>7</sup> I CALC, Costa de Sauipe, Brasil, 16 y 17 de diciembre de 2008; II CALC, Cancún, México, 23 de febrero de 2010. Esta última fue denominada "Cumbre de la Unidad".



reforma del papel del Estado, una “tensión creativa entre autonomía y soberanía nacional”, el incremento del poder negociador en diversos tableros signados por la geopolítica y la geoeconomía y un rechazo al modelo de gobernanza global hegemónico de las instituciones financieras internacionales o de aquellas otras instancias regidas por los designios de las potencias extra regionales (PRECIADO, 2013, p. 30)

La CELAC, al igual que la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se configura como un proceso incipiente de integración política, en la confluencia entre la concertación y la cooperación (TOKATLIAN, 2014). Pero CELAC brinda un espacio privilegiado más amplio para el debate, la coordinación y articulación de consensos en torno a temáticas clave para la región. CELAC se puede considerar como un “derrame” del enfoque regional que surge del Grupo de Río y las CALC, una iniciativa con un perfil pobremente institucionalizado, “de alcance eminentemente político” que no tiene “tratado constitutivo ni constituye una organización internacional” (SANAHUJA, 2015, p.32). Sin embargo, CELAC juega un papel muy importante en la región al permitir el diálogo y las consultas en torno a su propia agenda de desarrollo como ejemplifica la relación con China.

### **LA CELAC: UN INTERLOCUTOR REGIONAL PARA LA COOPERACIÓN SUR-SUR CON CHINA**

La CELAC ha avanzado en un corto espacio de tiempo en la concertación regional en lo referente a la generación de perspectivas compartidas sobre un modelo de desarrollo integral e inclusivo, amplio y polifacético que se extiende más allá del aumento del ingreso por habitante. La visión que se ha ido fraguando enfatiza la desigualdad social característica de los países de ALC y se preocupa por garantizar el desarrollo sostenible y productivo en armonía con la naturaleza. Al mismo tiempo afirma el respeto al pluralismo y al derecho soberano de cada pueblo a escoger su forma de organización política y económica. Sus fundamentos y principios están arraigados en la reafirmación de la democracia y en un enfoque del desarrollo basado en el respeto a todos los derechos humanos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales; en su carácter universal, de forma indivisible e interdependiente, incluido el derecho al desarrollo. Estos derechos se relacionan y refuerzan íntima y mutuamente (CELAC, 2014a; CELAC, 2014b; CELAC, 2013a).



Esta perspectiva se ha plasmado en un abanico de temáticas para la cooperación al interior de la CELAC que constituyen una agenda práctica de desarrollo, desplegada en reuniones ministeriales especializadas, mecanismos sectoriales, regionales y subregionales (NIVIA-RUIZ y PRIETO-CARDOZO, 2014). Esta cooperación intrarregional se ha incrementado desde sus orígenes, tanto en su especificidad como en sus modalidades de trabajo, creando mecanismos propios de seguimiento y evaluación. Constituye por estas razones “un paradigma autónomo de cooperación internacional capaz de hacer aportes sustanciales a la integración regional y al fortalecimiento de las políticas públicas nacionales para el desarrollo” (AGCI/DGCIN, 2012, p. 2).

Las decisiones, medidas e iniciativas tomadas en esos espacios de diálogo político y coordinación temática regional son adoptadas en las Cumbres de CELAC conforme a los principios de flexibilidad y participación voluntaria. Abarcan una gran variedad de cuestiones cruciales para el desarrollo en áreas como infraestructuras, seguridad alimentaria, nutrición, erradicación del hambre, agricultura familiar, cultura y diálogo de culturas, educación, ciencia tecnología e innovación, tecnologías de la información, desarrollo productivo, comercio, finanzas, energía, asistencia humanitaria, género, derechos humanos y combate al racismo, migraciones, drogas, medio ambiente, corrupción, participación ciudadana, seguridad y la CSS. A fin de estructurar y racionalizar este activismo temático, la Declaración de la Habana propuso la construcción de una “herramienta de planificación (...) para la obtención de objetivos claros, medibles y adaptables a las distintas realidades nacionales” (CELAC, 2014a).

Por otra parte, desde CELAC se han generado consensos sobre las potencialidades de la CSS regional entendida como mecanismo que genera “resultados tangibles y beneficios mutuos, acordes con las altas aspiraciones de desarrollo y prosperidad de sus respectivas sociedades, teniendo como base el intercambio de experiencias y de conocimientos y con fundamentos en el patrimonio acumulado por las instituciones regionales existentes” (CALC, 2008). Un repaso a los acuerdos alcanzados durante las Cumbres de CELAC en relación a la CSS sostiene la anterior afirmación. En la declaración final de la Cumbre fundacional de Caracas (2011) se señaló la importancia del fortalecimiento de la CSS y triangular para complementar los esfuerzos nacionales de desarrollo de los países de renta media en el combate a la pobreza y el cumplimiento de las Metas



del Milenio. Se acordó identificar e implementar estrategias de CSS para potenciar los esfuerzos en el ámbito de la cooperación técnica entre los países de la región y el intercambio de experiencias exitosas que pudieran constituirse en buenas prácticas regionales.

En la I Cumbre celebrada en Santiago de Chile (2013), se afirmó la necesidad de que la CELAC se dotara de un conjunto de principios y normas para garantizar la cooperación al interior y al exterior de la región, en conformidad con los planes y programas de desarrollo decididos por los países de la Comunidad. Se creó el Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional para construir una política de CSS regional que se articulará con las instancias de cooperación preexistentes. En la II Cumbre de La Habana (2014) se reiteró la voluntad de impulsar programas regionales, subregionales bilaterales y triangulares de cooperación, así como avanzar en la definición de una política regional de CSS y triangular, que contemple las características y necesidades de las áreas, subregiones y países que las conforman.

La Declaración de Belén, resultado de la III Cumbre en Costa Rica (2015), reafirmó el acervo de experiencias asertivas, palpables y exitosas de ALC en la CSS y triangular, lo que permite su complementación con las acciones nacionales para cumplir los objetivos de la CELAC, favorecer el conocimiento mutuo, fomentar la unidad e integración, facilitar la transferencia de conocimientos y visibilizar resultados. Se recordó que la CSS es un instrumento privilegiado para la unión, integración y el intercambio horizontal entre sus miembros, permitiendo que los países en desarrollo desempeñen un papel más activo en la política internacional en apoyo de sus esfuerzos por lograr el desarrollo sostenible.

La mejor prueba de la potencialidad de CELAC la encontramos en las disposiciones adoptadas en las Cumbres. En estos pocos años se han materializado esas visiones políticas y conceptuales en una panoplia de iniciativas que se ven reforzadas por uno de los principales éxitos de la CELAC: la adopción de posiciones comunes en materia de desarrollo y cooperación. Se afianza así la posición internacional de la región en temas de interés para los Estados miembros, de forma mancomunada, permitiendo su traducción en "acciones rápidas y eficaces que promuevan los intereses latinoamericanos y caribeños frente a los nuevos temas de la agenda internacional" (CALC, 2010).



Debe destacarse que los países que ocuparon las PPT de carácter anual (Chile, Cuba, Costa Rica y Ecuador) hayan asumido la representación colectiva de todos los Estados miembros bajo el paraguas de la CELAC en los debates que se producen en plataformas como el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, donde han defendido que la CSS es una manifestación concreta de solidaridad entre pueblos, cuya agenda debe ser establecida por los países del Sur en consonancia con los principios de "inclusión, respeto a la soberanía nacional, apropiación e independencia nacional, igualdad, no condicionalidad, no injerencia en los asuntos internos y beneficio mutuo" (CELAC, 2014c).

Del mismo modo se ha ratificado una postura regional por la que CELAC apuesta por una "reforma significativa del sistema de gobernanza económica internacional" que asegure a los países en desarrollo "voz y representación real", en línea con las circunstancias actuales, propicias y favorables, para avanzar con pasos más decididos hacia una gobernanza de la cooperación que refleje las alternativas propuestas desde los países del Sur para afrontar los desafíos del desarrollo (CELAC, 2014e).

En la definición de la agenda de desarrollo post-2015 la CELAC ha sostenido en la ONU una posición común que aboga por enfatizar "la eliminación de brechas a nivel internacional, regional y al interior de las sociedades, así como en la solución de los problemas estructurales de las naciones en desarrollo, agudizados por la crisis económica global". Todo ello afecta los esfuerzos de los países latinoamericanos y caribeños en "alcanzar los objetivos y metas de desarrollo del milenio". Se han realizado también propuestas que incluyen las nuevas prioridades regionales de desarrollo como la vinculación de los objetivos que se acuerden a "una genuina alianza global (...) fortalecida con medios de implementación efectivos" que mezclen "recursos financieros, desarrollo y transferencia de tecnología, así como la creación de capacidades" (CELAC, 2013b; CELAC, 2014d).

Tales logros en la concertación política de posturas sobre el desarrollo y la cooperación encuentran su fundamento en los puntos 41 a 43 de la Declaración de Santiago, donde se proclama la capacidad de la CELAC para "reaccionar de manera coordinada a los desafíos de un mundo en proceso de profunda transformación", con la consecuencia de facilitar el acercamiento de posiciones y la coordinación regional en conferencias internacionales. Para hacer operativa



esta capacidad, los Representantes Permanentes de los Estados Miembros de la CELAC en la ONU consensuaron un mecanismo de participación conjunta que incluye la posibilidad de ratificar a candidatos regionales de consenso para puestos clave en organismos multilaterales. También se han pronunciado a favor de una reforma del Consejo de Seguridad (CELAC, 2013a).

Finalmente otro de los éxitos de CELAC reside en que el bloque haya conseguido proyectar estas perspectivas del desarrollo y la cooperación en sus relaciones exteriores, tanto en aquellas que se dirigen a países con los que se han establecido foros estratégicos de diálogo político, siguiendo una lógica de CSS, como en otras orientadas al fortalecimiento y avance de marcos birregionales, en el caso de la Unión Europea (UE)<sup>8</sup>.

### **EL FORO CHINA – CELAC: ANTECEDENTES, NEGOCIACIONES Y PLAN DE ACCIÓN (2015-2019)**

Sin embargo, y a diferencia de la UE, el caso de China resulta mucho más estimulante para las perspectivas de desarrollo de ALC en el corto y medio plazo. La CSS de China con la región tampoco es nueva, en un sentido amplio que incluye las relaciones políticas, comerciales y financieras, pero es en el siglo XXI cuando adquiere una relevancia inusitada. Ni siquiera el hecho de que 12 de los 22 países que reconocen a Taiwán se encuentren en ALC ha conseguido obstaculizar la agenda prevista, más bien la ha incentivado (SLIPAK, 2014; ABDENUR y MARCONDES, 2013b).

Esas relaciones se procesaban en el campo bilateral pero brillaban por su ausencia las negociaciones de China con procesos de integración o mecanismos de concertación en ALC. El Documento sobre la Política de China en ALC, en 2008, propuso establecer una asociación de cooperación integral basada en la igualdad, el beneficio mutuo y el desarrollo conjunto, pero no encontró un interlocutor regional a la altura del desafío. El surgimiento de CELAC como mecanismo de concertación regional va a suponer una reformulación de la estrategia china anunciada en el discurso del Primer Ministro Wen Jiabao, en CEPAL, en Santiago de Chile, el 26 de junio de 2012. El mandatario chino formuló entonces una

---

<sup>8</sup> La Troika de Ministros de Exteriores de CELAC ha desplegado también una intensa actividad diplomática con Corea del Sur, India, Federación Rusa, Nueva Zelanda, Australia, Noruega, Turquía, Japón, Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Asean, Unión Africana y BRICS.



estrategia compartida de “cooperación pragmática” basada en cuatro ejes centrales:

- 1.- Un pilar político sustanciado en un Foro de Cooperación China – ALC como espacio de diálogo periódico en el nivel de los cancilleres.
- 2.- Un pilar de cooperación económica y comercial, con el objetivo de superar en cinco años el volumen de intercambios de 400.000 millones de dólares, alimentado por un Fondo de Cooperación de 5.000 millones, en un primer paquete, y una línea de crédito del Banco de Desarrollo de China de otros 10.000 millones para infraestructuras físicas
- 3.- Un pilar de cooperación agrícola con mecanismos de reserva alimentaria de emergencia, un fondo de 50 millones de dólares para crear entre cinco y ocho centros de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología agrícola, el intercambio de 500 técnicos y un volumen comercial en agricultura de 40.000 millones de dólares.
- 4.- Por último, un pilar de fomento de la amistad entre los pueblos vinculado al intercambio cultural y humano, incluyendo 5.000 becas, centros de educación y lengua, un Foro de Innovación Científico-Tecnológica y otro de políticos jóvenes y el impulso al turismo.

Apenas unos meses después, en septiembre de 2012, el ministro de Relaciones Exteriores de China, Yang Jiechi mantuvo una reunión de diálogo político con la Troika de CELAC (Chile, Venezuela y Cuba) para estudiar la posibilidad del establecimiento de un foro de cooperación China-ALC que materializara las propuestas hechas por Wen Jiabao en la CEPAL. Sin embargo, la respuesta de la región fue dubitativa, en parte por el interés de muchos países de evitar la superposición entre la cooperación bilateral y la cooperación dirigida en su conjunto hacia ALC, y en parte por la necesidad de establecer criterios claros sobre los mecanismos más adecuados para recibir los recursos chinos.

Durante la IV Reunión de Coordinadores de la Troika de CELAC, el 28 de enero de 2013, se produjo un debate sobre los lineamientos de la relación con China acordándose distinguir la cooperación bilateral de cada Estado-Miembro de CELAC con China de aquella de carácter regional que debería ser coordinada por el Foro de Cooperación CELAC-China. Estos acuerdos fueron recogidos en la declaración final de la I Cumbre de CELAC, en Santiago de Chile, un día después. En la ocasión se señaló la importancia de perfeccionar la coordinación al interior



de CELAC en el acercamiento a otras regiones y países instruyéndose a los ministros de Exteriores a articular esfuerzos para la conformación de un Foro de Cooperación CELAC-China. Otras reuniones se sucedieron en diferentes niveles a lo largo de 2013, especialmente en el marco del 68º periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, momento clave para alcanzar el definitivo consenso político en la Tercera Reunión de Ministros de la CELAC, el 27 de septiembre.

Si bien la concreción de las propuestas de cooperación de China con ALC ha sido lenta, como consecuencia de las lógicas del diálogo complejo de un proceso de concertación regional que agrupa a 33 países, se pudo proceder al año siguiente al establecimiento formal del Foro China-CELAC, mediante decisión especial adoptada en la Cumbre de La Habana, en enero de 2014. La decisión anunciaba una primera reunión del Foro para 2014, aunque su realización no sería posible mientras los países de ALC no identificaran los intereses regionales en una serie de reuniones de los Coordinadores Nacionales y del Cuarteto de la CELAC con el canciller chino Wang Yi, en el mes de abril. Fue en esta última que se acordó la celebración de un encuentro de Presidentes del Cuarteto de CELAC (Costa Rica, Ecuador, Cuba y Antigua y Barbuda) con China y Brasil al finalizar la VI Cumbre de los BRICS, el 17 de julio.

El encuentro de Brasilia arrojó dos importantes resultados: el acuerdo para elaborar una hoja de ruta con la PPT de Costa Rica para identificar las áreas temáticas del Foro y el anuncio de su primera reunión, a inicios de enero de 2015, en Beijing, con la participación prevista de los 33 cancilleres latinoamericanos y caribeños y el canciller chino Wang Yi. La declaración conjunta del encuentro señaló la intención de formular el Plan de Cooperación China-América Latina y el Caribe (2015 – 2019) pre-identificando las potenciales áreas de interés común y “el creciente nivel de diálogo y Cooperación Sur-Sur” (CELAC/China, 2014).

Correspondió al presidente chino, Xi Jinping, realizar una evaluación pública de los resultados del encuentro de Brasilia. El mandatario afirmó la condición de países en desarrollo de China y ALC y las tareas que ambos comparten “razón fundamental por la que podemos avanzar juntos”. En su opinión, China y la región iniciaron en el siglo XXI una aproximación con base en la confianza política mutua, dinámicas de cooperación económico-comercial y una “estrecha coordinación en los asuntos internacionales (...) convirtiéndose en un caso ejemplar de Cooperación Sur – Sur”. Por todo ello, habrían madurado las



condiciones para instalar el Foro China – CELAC fomentando la CSS “a la luz de los principios de respeto mutuo, igualdad y beneficio recíproco” (JINPING, 2014).

El 1º Foro CELAC-China se realizó en Beijing, los días 8 y 9 de enero de 2015, en un contexto de desaceleración del crecimiento de China, con serias consecuencias en la caída de su demanda externa y en la reducción de los precios internacionales de varios de los productos básicos exportados por ALC a ese país. Todo ello en un marco de lenta y dispar recuperación de las economías industrializadas, pérdida del dinamismo del comercio internacional y brusca desaceleración en su conjunto de las economías de los países de ALC (CEPAL, 2015). Añádanse los problemas políticos de diversa índole en cuatro países fundamentales en el nacimiento y desarrollo de CELAC (Brasil, Chile, México y Venezuela) y las dificultades económicas para muchos países de la región por el desplome de los precios del petróleo y la apreciación del dólar. Quizás estos factores fuesen la explicación para la presencia en la capital de China de los presidentes Maduro y Correa aunque el Foro fuera convocado al nivel de Cancilleres. Fueron invitados además la CEPAL, el BID y la CAF/Banco de Desarrollo de América Latina.

Los discursos inaugurales marcaron la tónica de un encuentro que adoptó el lema “Nueva Plataforma, Nuevos Puntos de Partida y Nuevas Oportunidades, esfuerzos mancomunados para impulsar la asociación de cooperación integral China-CELAC”. En una alocución cargada de referencias retóricas al “Quinteto de la Sinceridad y Confianza Mutua en lo Político, la Cooperación y Ganancia Compartida en lo Económico y Comercial, el Aprendizaje recíproco en lo cultural, la estrecha coordinación en el Plano Internacional y el Fomento Mutuo entre la Cooperación Conjunta y las Relaciones Bilaterales”, el primer mandatario chino destacó la idea de “Cooperación sustancial” como principio organizador del Foro China-CELAC a partir del esquema “1+3+6”<sup>9</sup> y anunció metas ambiciosas como duplicar las corrientes comerciales China-ALC, hasta 500.000 millones de dólares en diez años, e incrementar la IED china en la región a razón de 25.000 millones de dólares anuales hasta 2025.

---

<sup>9</sup> Este esquema, adelantado por Xi Jinping en la reunión de Brasilia, refleja la propuesta china de un solo plan para la región orientado al objetivo del desarrollo económico y sostenible, tres motores de la cooperación (comercio, inversiones y finanzas) y seis áreas prioritarias (energía y recursos naturales, infraestructura, agricultura, industria, innovación científica y tecnológica y tecnologías de la información).



Por su parte el canciller Wang Yi identificó tres aspectos centrales del diálogo a realizarse. Primero, la identidad compartida China-CELAC en sus luchas por la soberanía y la modernización lo que explicaba que el Foro no fuese el resultado del acaso y si de profundas interacciones históricas. Segundo, los principios que garantizarían el éxito del foro (igualdad entre las partes, cooperación mutuamente beneficiosa, flexibilidad y pragmatismo, cooperación abierta e inclusiva). Tercero, identificar las tareas similares del desarrollo de China y ALC en torno a cinco dimensiones que constituyen un “nuevo modelo de Cooperación Sur – Sur”<sup>10</sup>.

La Cumbre de Beijing generó tres documentos principales. En primer lugar, una declaración que refleja los consensos políticos logrados para promover la “asociación de cooperación integral” y reconoce que su establecimiento formal constituye una importante plataforma para una amplia cooperación y establece la fecha y lugar de la siguiente reunión del Foro (Chile, enero de 2018). En segundo lugar, un “Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños – China (2015-2019) con 13 ejes de acción y una decimocuarto eje sobre los principios que deben guiar la implementación del Plan”<sup>11</sup>.

<b>Cuadro 2: Ejes temáticos del Plan de Acción CELAC – China 2015-2019</b>	
I. Política y Seguridad	VIII. Educación y capacitación
II. Asuntos Internacionales	IX. Cultura y deportes
III. Comercio, Inversión y Finanzas	X. Prensa, medios y publicación
IV. Infraestructura y transporte	XI. Turismo
V. Energía y Recursos naturales	XII. Medio ambiente, riesgos, desastres, pobreza y salud
VI. Agricultura	XIII. Amistad entre pueblos
VII. Industria, Ciencia y Tecnología, aviación, industria aeroespacial	

Fuente: CELAC, 2015b

<sup>10</sup> Esas 5 dimensiones son: 1) Una profunda confianza política y ser buenos socios en las metas compartidas. 2) expandir una cooperación “win-win” y ser buenos socios para el desarrollo conjunto. 3) Mejorar el intercambio entre los pueblos y ser buenos socios en el aprendizaje mutuo. 4) Forjar una estrecha coordinación multilateral y ser buenos socios de la asistencia mutua. 5) Establecer una red de trabajo en cooperación y ser buenos socios para el progreso común.

<sup>11</sup> Fueron definidos los siguientes principios: flexibilidad y participación voluntaria de acuerdo a las políticas nacionales; las áreas de cooperación son indicativas y no exclusivas; las iniciativas concretas estarán sujetas a negociación; atención especial a países menos desarrollados, sin litoral y pequeños estados insulares.



En tercer lugar, se aprobaron unas “Disposiciones Institucionales y Reglamento de Funcionamiento del Foro CELAC-China”, que establecen el marco de diálogo y cooperación. En estas últimas, se afirma que la implementación del plan “no afectará ningún programa de cooperación bilateral previamente acordado por algunas de las partes ni sustituirá los acuerdos bilaterales, decisiones y compromisos previamente establecidos” (CELAC, 2015a; CELAC, 2015b; CELAC, 2015c).

Es demasiado pronto para realizar un balance de los acuerdos de la Cumbre de Beijing. Ecuador será el país encargado, en su calidad de presidente pro t mpore de CELAC, de concretar en los próximos meses metas y proyectos más específicos además de los medios para lograrlos. A priori, parece mucho más lo que China puede ofrecer a los países de ALC en una situación de ralentización de las economías nacionales y de amenazas por la coyuntura externa. Sin embargo ha sido China la principal promotora e impulsora del Foro China – ALC, desde el año 2012, sin cejar en su empeño a pesar de la falta de una respuesta concertada regional. La reacción llegó con la consolidación de la CELAC que asumió el rol de “interlocutora regional”. De implementarse las disposiciones del Plan de Acción China-ALC (2015-2019) se pueden generar diferentes iniciativas que permitan diversificar y ampliar los intereses mutuos, equilibrando la relación sino-latinoamericana y reduciendo algunas de sus asimetrías.

La tentación que deberán enfrentar muchos países de ALC interesados en las propuestas del Plan de Acción es actuar por separado y de manera descoordinada para hacerse con buena parte de la “billetera china”. Sería un error. El diseño de un nuevo vínculo entre China y ALC requiere, como afirma CEPAL, visión y políticas adecuadas con base en la coordinación dada la insuficiencia de las respuestas nacionales a los desafíos de desarrollo. Por ello el I Foro CELAC-China inaugura una nueva época en el diálogo regional con Beijing que exigirá posturas concordadas y propuestas precisas (CEPAL, 2015)

## CONCLUSIONES

Con respecto a China, los países de ALC buscarán equilibrar en los próximos años las relaciones comerciales asimétricas, tanto en las exportaciones -que muestran una din mica de relación estándar de Norte a Sur, con China



exportando manufacturas e importando *commodities*- como en la importancia relativa que los países de la región significan comercialmente para el país asiático y viceversa. Por otro lado la demanda china de materias primas se ha reducido en la medida en que las directrices gubernamentales definieron en su último plan quinquenal que se priorizara el crecimiento del mercado interno, lo que hace que ALC sea actualmente menos importante en la agenda comercial de Beijing.

Para ALC enmarcar los vínculos con China como una reedición de los viejos lazos neocoloniales históricamente mantenidos con los países del Norte, con todo su bagaje histórico específico, constituye una simplificación. La iniciativa de los mandatarios chinos de relacionarse con la región a través de la CELAC cuestiona ese modelo de vinculación, debido principalmente a la estructura y funciones específicas de este foro. No obstante es necesario que los actores políticos de ALC innoven, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, a fin de compensar la sumatoria de crecientes desequilibrios que se observan de manera creciente en la última década.

El foro de cooperación CELAC-China complementa el fuerte apoyo económico y financiero que Beijing ha estado ofreciendo a la región en los últimos años -sobre todo a los países que la reconocen- y es la contrapartida política china de ese reconocimiento, continuando el enfoque establecido con anterioridad por Xi Jinping, en su visita a Brasil, Argentina, Venezuela y Cuba en julio de 2014. Para China el interés en ALC fue *in crescendo* por motivos vinculados a la necesidad de garantizar su abastecimiento de materias primas fundamentales para asegurar tasas de crecimiento de su PIB de dos dígitos, pero también por motivos políticos relacionados con el ejercicio de su "poder blando" en una región percibida por los gobernantes chinos como área de influencia y control de los Estados Unidos de América.

Como bien dijo el canciller chileno Heraldo Muñoz en el Foro CELAC-China: "todo sucede mientras se produce una declinación de la presencia de los EUA en Latinoamérica, lo que ha abierto un gran espacio para China" (NOBOA, 2015). No dijo, sin embargo, que también se abría un gran espacio de oportunidades para América Latina. El canciller ecuatoriano Ricardo Patiño, con otras palabras, abonó la permanencia en la misma línea argumental: "CELAC y China tienen distintas fortalezas que son absolutamente complementarias. América Latina llena de recursos naturales, de un nivel de crecimiento sostenido en el tiempo, de



estabilidad política y China, un país con una senda de crecimiento increíble, recursos financieros, desarrollo de ciencia, tecnología y talento humano” (MREMH, 2015).

Mientras tanto China va convirtiéndose en uno de los ejes centrales sobre los que girará la economía mundial y la geopolítica del siglo XXI. Ciertamente existe un “desafío notable para que la dinámica del comercio y las inversiones Sur – Sur no acentúen el patrón tradicional de inserción de las economías latinoamericanas en la división internacional del trabajo” (CEPAL, 2015, p.43). Por eso mismo es importante articular posiciones concertadas evitando actuaciones del tipo *free rider*.

Sin duda hay espacio para la Cooperación Sur – Sur entre los países latinoamericanos, para concertar posiciones, lograr acuerdos e identificar proyectos susceptibles de ser aprobados en el marco de esa plataforma única que representa el Foro CELAC-China. En efecto, son múltiples las oportunidades que se abren en un contexto de lenta recuperación de las potencias del Norte, EUA y UE, cuyos efectos tardarán en llegar a la región. Pueden señalarse, como espacios en los que la “cooperación pragmática” debe avanzar regionalmente, los grandes proyectos de infraestructuras físicas, vías de transporte y corredores logísticos (vinculados a iniciativas como el Proyecto Mesoamérica o el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación de UNASUR), las iniciativas para incrementar los flujos turísticos hacia América Latina de las clases medias ascendentes de China, las facilidades para la obtención de visados que incrementen las misiones de negocios, los intercambios académicos y culturales o el apoyo a las políticas de ciencia, tecnología e innovación que están poniendo en marcha varios países latinoamericanos.

En 1565 se registraron los primeros contactos comerciales y humanos entre China y América Latina cuando fue abierta la Ruta de la Seda del Pacífico y, al igual que hoy, los celos pero también las ilusiones anidaron en las mentes y los corazones de nuestros antepasados. En el momento que se cumplen 450 años del acontecimiento que contribuyó al conocimiento de las diferentes sociedades y civilizaciones de uno y otro lado del Pacífico, el I Foro CELAC – China representa una oportunidad única para avanzar en la ruta de la Cooperación Sur – Sur. Entre las desconfianzas sobre las intenciones del gigante asiático y las esperanzas de



que las relaciones China-CELAC puedan generar una dinámica nueva y transformadora para el mutuo desarrollo apostamos por estas últimas.

## BIBLIOGRAFIA

ABDENUR, A. y MARCONDES, D. 2013a. La creciente influencia de China en el Atlántico Sur. **Revista Cidob d'Afers Internacionals**, Barcelona, n.102-103, p. 169-197.

ABDENUR, A. y MARCONDES, D. 2013b. **Cooperación china en América Latina**. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo. *Iconos*, Quito, n. 47, p. 69-85.

AGCI/DGCIN. 2012. **Propuesta de Argentina y Chile sobre la creación de un grupo de trabajo de cooperación de CELAC**, 28 dic.

AYLLÓN, B. y GUAYASAMÍN, T. 2014. **La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños**: diálogo político, concertación diplomática y Cooperación Sur – Sur. In AYLLÓN, B. et al. (Coords.). *Cooperación Sur – Sur, Regionalismos e Integración en América Latina*. Madrid: Ediciones La Catarata / IUDC-UCM, p.34-51.

CALC. 2008. **Declaración de Salvador de Bahía**, Brasil, 16 y 17 dic.

CALC. 2010. **Declaración de Cancún**, México, 23 feb.

CARRIÓN, F. 2014. **Política Exterior de América Latina y las Cumbres de la CELAC**. In BONILLA, A. y ÁLVAREZ, I. (Eds.). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO, p. 113-127.

CELAC. 2013a. **Declaración de Santiago**, I Cumbre, Santiago, 27 y 28 ene.

CELAC. 2013b. **Intervención de la Misión Permanente de Cuba ante Naciones Unidas en nombre de la CELAC**. Nueva York: 68º periodo de sesiones de la Asamblea General, 25 sep.

CELAC. 2014a. **Declaración de la Habana**, II Cumbre, La Habana, 28 y 29 ene.

CELAC. 2014b. **Declaración especial sobre Cooperación Internacional**, II Cumbre, La Habana, 28 y 29 ene.

CELAC. 2014c. **Discurso de la misión permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas en nombre de la CELAC**, Nueva York, 10 y 11 de jul.

CELAC. 2014d. **Discurso de la misión permanente de Costa Rica ante Naciones Unidas en nombre de la CELAC**. Evento de Alto Nivel sobre Contribuciones de la Cooperación y las TIC como herramienta de desarrollo, Nueva York, 21-22 may.

CELAC. 2014e. **Declaración especial sobre los desafíos de los países de ingreso medio en América Latina y el Caribe**. II Cumbre. La Habana, 28 y 29 ene.



CELAC. 2015a. **Declaración de Beijing de la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China**. Beijing, 8 y 9 ene.

CELAC.2015b. **Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-China (2015-2019)**. Foro CELAC-China. Beijing, 8 y 9 ene.

CELAC. 2015c. **Disposiciones Instituciones y Reglas de Funcionamiento del Foro CELAC-China**. Beijing, 8 y 9 ene.

CELAC/República Popular China. 2014. **Declaración Conjunta de la Cumbre de Brasilia de Líderes de China y de Países de ALC**, Brasilia, 17 jul.

CEPAL. 2015. **Primer Foro de la CELAC y China**. Explorando espacios de cooperación en comercio e inversión, LC/L.3941, Santiago

CREUTZFELDT, B. 2014. China en América Latina: seguimiento de la evolución. **Revista CS**, Cali, n. 14, p.19-46, dic.

FALCONI, F. 2014. **La Política Exterior de América Latina y las Cumbres CELAC: Los verdaderos retos de la integración**. In BONILLA, A. y ÁLVAREZ, I. (Eds.). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO, p. 151-164.

FANJUL, E. 2009. El Consenso de Pekín. ¿Un nuevo modelo para los países en desarrollo? **Análisis de Relaciones Internacionales (ARI)**, Madrid, n.122.

FLACSO. 2014. **Panorama político y económico de las relaciones entre América Latina y China**, 1º boletín semestral, agosto 2013-enero 2014, Quito, mayo. Disponible en: <<http://www.flacso.org/sites/default/files/I%20Boletin%20China-AL%20y%20el%20Caribe.pdf>>. Último acceso en: 3 abr. 2015.

GÓMEZ, D.A. 2013. **China y su relación con América Latina**. Una aproximación desde el poder blando. MARTÍNEZ, J.I. (Coord.). *América Latina y el Caribe – China. Relaciones Políticas e Internacionales*. México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, p. 47-64.

JINPING, X. 2014. **Promover el diálogo Norte-Sur y la Cooperación Sur – Sur**. Entrevista conjunta con medios de comunicación de 4 países latinoamericanos, 15 jul. Disponible en:<<http://www.opciones.cu/internacionales/2014-07-15/promover-el-dialogo-norte-sur-y-la-cooperacion-sur-sur/>>. Último acceso en: 1 abr.2015.

LEWITT, A. 2015. **Estamos cada vez más chinos**. Nodal, noticias de América Latina y el Caribe. 7 ene., Disponible en:<<http://www.nodal.am/2015/01/estamos-cada-vez-mas-chinos-por-agustin-lewit/>>. Último acceso en: 3 abr.2015.

MREMH. 2015. **Primer Foro CELAC - China concluye con una visión conjunta de cooperación y beneficio mutuo**. Disponible en:<<http://www.cancilleria.gob.ec/primer-foro-celac-china-concluye-con-una->



[vision-conjunta-de-cooperacion-y-beneficio-mutuo](#) >. Último acceso en: 26 mar. 2015.

NIVIA-RUIZ, F. y PRIETO-CARDOZO, J.E. 2014. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – CELAC: más allá de la integración ¿una nueva posibilidad de cooperación regional?. **Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo**, Cartagena, v.1, n. 1, p.34-62, ene-jun.

NOBOA, A. 2015. **Cita en Pekín da un giro geopolítico en la región**. El Comercio. Quito, 9 ene.2015. Disponible en: > <http://www.elcomercio.com/actualidad/celac-china-pekín-latinoamerica-comercio.html> >. Último acceso en: 4 abr.2015.

PRADO, J.P. y GÁCHUZ, J.C. 2015. El soft power del dragón asiático: la ayuda externa china como instrumento de política exterior. In: LEÓN et al. (Coords). **Política Exterior China: relaciones regionales y cooperación**. 1ª edición. Puebla, México: BUAP, p.63-96.

PRECIADO, J. 2013. **Paradigma social en debate**: aportaciones del enfoque geopolítico crítico. La CELAC en la integración autónoma de América Latina. In RUIZ, M. (Coord.). América Latina en la crisis global. Problemas y desafíos. México D.F: CLACSO/ALAS, p.25-50.

ROJAS, F. 2012. La CELAC y la integración latinoamericana. Nueva Sociedad, Caracas, n. 240, p. 16-27, jul-ago.

SANAHUJA, J.A. 2015. La UE y CELAC. **Revitalización de una relación estratégica Fundación EU-LAC**. Hamburgo, mar.

SANAHUJA, J.A. 2014. **Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano**: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. Pensamiento Propio, Buenos Aires, n. 39, p. 75-108.

SLIPAK, A. 2014. **América Latina y China**: ¿cooperación Sur – Sur o “Consenso de Beijing”? Nueva Sociedad, Caracas, n.250, p.102-113, mar-abr.

SLIPAK, A. 2013. **Un análisis de la relación sino-argentina desde la óptica de la Teoría de la Dependencia**. II Jornadas de Pensamiento Crítico Latinoamericano, Universidad de Rio Cuarto (UNRC), Rio Cuarto, octubre.

TOKATLIAN, J.G. 2011. **Una nueva estrategia hacia China**. La Nación. Buenos Aires, 29 ago., p.13. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1401402-una-nueva-estrategia-hacia-china>>. Último acceso en: 31 mar.2015.

TOKATLIAN, J.G. 2014. **¿UNASUR pierde el norte?** El País. Madrid, 7 may. Disponible en <[http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398278994\\_215974.html](http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398278994_215974.html)>. Último acceso en: 3 abr.2015.

TOKATLIAN, J.G. 2015. **De la doctrina Monroe a la doctrina Troilo**. La Nación. Buenos Aires, 19 mar., p.25. Disponible en:



<<http://www.lanacion.com.ar/1777242-de-la-doctrina-monroe-a-la-doctrina-troilo>>. Último acceso en: 2 abr.2015.

Recebido em: 06/04/2015

Aceito em: 12/05/2015

### **Sobre os autores:**

#### **Bruno Ayllón**

Doctor en Relaciones Internacionales (Universidad Complutense de Madrid, España). Investigador Prometeo. Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ecuador.

#### **Norberto Emmerich**

Doctor en Ciencia Política (Universidad de Belgrano, Argentina). Docente Ateneo de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT) Instituto de Altos Estudios Nacionales. Ecuador.



# DESARROLLO TERRITORIAL, SISTEMAS SÓCIO-ECOLÓGICOS Y VULNERABILIDAD DE LA AGRICULTURA AL CAMBIO CLIMÁTICO: interacciones teóricas, conceptuales y metodológicas<sup>1</sup>

Juan Camilo de los Rios-Cardona  
Eduardo Ernesto Filippi  
León Darío Vélez-Vargas

**RESUMO:** Las nuevas perspectivas del desarrollo se caracterizan por el análisis de dinámicas que afectan la sociedad y el ambiente y generan un conjunto de interrelaciones de alcance global, pero con efectos locales. En ese contexto, el desarrollo exige enfoques que integren lo global-local, además de sus múltiples dimensiones. Se discute que la perspectiva territorial del desarrollo es adecuada para estudiar esas nuevas dinámicas multidimensionales. Es analizada la trayectoria epistemológica de los conceptos – territorio y desarrollo territorial -. Posteriormente, se presenta la noción de sistemas socio-ecológicos (SEE) y su pertinencia para estudiar dinámicas globales-locales desde una perspectiva territorial. A continuación, se discute que el cambio climático global (CCG) y la vulnerabilidad de la agricultura local constituyen uno de esos nuevos desafíos en las discusiones sobre el desarrollo y sus múltiples dimensiones. Se discute el concepto de vulnerabilidad, sus epistemologías y métodos de análisis. Finalmente, se presenta una estructura teórico-conceptual-metodológica que integra la perspectiva territorial con el enfoque de los SSE's y se discute su utilidad en investigaciones que analizan la vulnerabilidad de la agricultura local al CCG.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desarrollo Territorial, Cambio Climático, vulnerabilidad de la agricultura, sistemas socioecológicos.

## INTRODUCCIÓN

Las últimas generaciones son testigos de cambios significativos en la estructura de la sociedad y la naturaleza. Es el caso del colapso de la Unión Soviética y la hegemonía de los Estados Unidos, así como el fortalecimiento del

---

<sup>1</sup> Esta investigación hace parte de un programa de investigación co-financiado por el Departamento de Ciencia Tecnología e Innovación-COLCIENCIAS (Convocatoria Colciencias 543-2011), la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, y la Universidad de Antioquía. Contactos: Dr. Mauricio Alviar Ramirez (malviar@economicas.udea.edu.co), Gerente del Programa, y el Dr. León Darío Vélez Vargas (ldvelez@unal.edu.co), investigador líder.



mercado capitalista-financiero. La economía y las organizaciones tienen cada vez más una connotación global, el internet incrementó la conectividad global, las migraciones de personas por luchas políticas o por la búsqueda de nuevas oportunidades también amenazan la estabilidad global (GUNDERSON, HOLLING, 2002). Otras dinámicas más relacionadas al contexto latinoamericano son el conflicto por tierras, la deforestación, pérdida de la biodiversidad, el cambio climático, la necesidad de alimentar una población cada vez más urbana que rural (ROHDE, 2001; MORGAN, SONINNO, 2010), entre otros.

De modo general, esas dinámicas generan un conjunto de interrelaciones e interdependencias que tienen connotaciones globales, pero efectos locales, "dando lugar incluso al extraño neologismo "glocal" que expresa la pertenencia de los dos ámbitos espaciales al mismo campo relacional" (MONCAYO, 2001 p. 9). También tienen la particularidad de borrar las fronteras de lo urbano y lo rural, ya que, problemas como el cambio climático y la alimentación son transversales a esos dos espacios que tradicionalmente han sido analizados por separado por las diferentes disciplinas científicas. Ese contexto complejo exige a la comunidad científica la identificación de metodologías y teorías que permitan una interacción entre lo global-local y lo urbano-rural y que también permitan incluir las múltiples dimensiones del desarrollo, como lo económico, ambiental, político, social, histórico, etc.

Uno de los problemas globales de mayor preocupación para la comunidad internacional es el cambio climático y su efecto sobre la agricultura de países en desarrollo. Precisamente, este artículo es el producto de la tesis de doctorado<sup>2</sup> del autor principal, quien, a partir de un estudio de caso realizado en la Cuenca del Río Grande (Antioquia, Colombia), analizó la vulnerabilidad de la ganadería de leche al evento climático extremo *La Niña 2010-2011*<sup>3</sup>. El objetivo de este artículo es presentar los principales avances teóricos de la tesis de doctorado, centrando la discusión en las perspectivas del *desarrollo territorial*, los *sistemas socio-ecológicos* y la *vulnerabilidad al cambio climático*. Serán presentadas sus

---

<sup>2</sup> La tesis de doctorado se titula "*Vulnerabilidade da agricultura às mudanças climáticas na bacia do rio grande (Antioquia, Colômbia): uma abordagem a partir do território e a resiliência dos sistemas sócio-ecológicos*" y podrá ser consultada a partir del segundo semestre de 2015 en la página web del posgrado en Desarrollo Rural de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil ([www.ufrgs.br/pgdr](http://www.ufrgs.br/pgdr)).

<sup>3</sup> Ese evento climático extremo *La Niña* está asociado a un incremento anormal de las lluvias y ocurrió en Colombia durante los años 2010 y 2011. Fue considerado uno de los eventos climáticos más desastrosos en la historia del país, hasta el punto de haber sido decretada la situación de desastre nacional (COLOMBIA, 2010).



interacciones teóricas, conceptuales y metodológicas y se discutirá su utilidad para el estudio de la vulnerabilidad de la agricultura al cambio climático en los países en desarrollo (Figura 1).

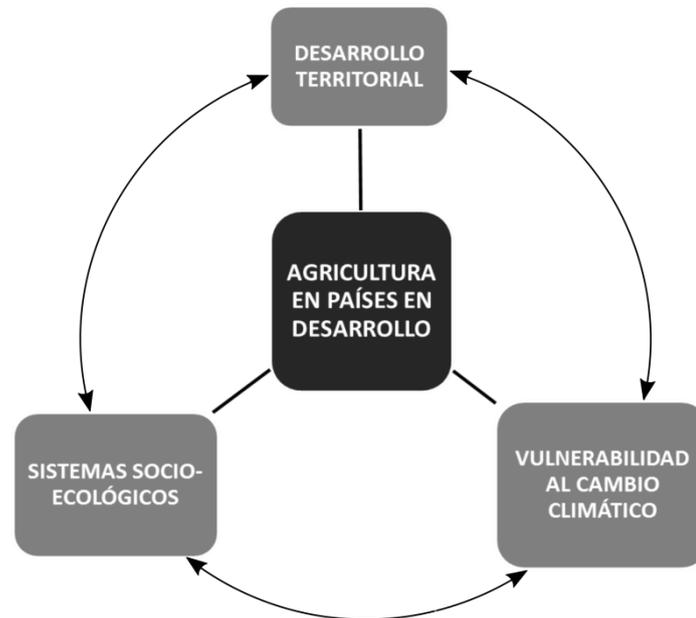


Figura 1. Interacciones teóricas, conceptuales y metodológicas entre los enfoques de Desarrollo Territorial, Sistemas Socio-ecológicos y Vulnerabilidad al cambio climático.

Además de esta introducción, el artículo tiene otras cuatro secciones. En la primera se discute la trayectoria histórica del desarrollo rural hasta la actual noción de desarrollo territorial, igualmente se analizan los principales enfoques epistemológicos en torno del concepto de territorio. En la segunda parte se presenta el enfoque de los Sistemas socio-ecológicos (SSE) y se discute su pertinencia para abordar problemas de desarrollo multidimensionales y de múltiples niveles como el cambio climático. La tercera sección revisa la discusión actual sobre cambio climático y su relación con estrategias globales como la mitigación y la adaptación, profundizando el debate en los estudios de vulnerabilidad al cambio climático. La cuarta sección discute los factores globales que influyen en la vulnerabilidad local de la agricultura, especialmente el cambio climático y la globalización económica. Al final del artículo, se hace una síntesis del marco conceptual-metodológico propuesto y se concluye que la interacción entre la perspectiva territorial del desarrollo y el enfoque de los SSE's es adecuada



para estudiar la vulnerabilidad de la agricultura y los territorios rurales al cambio climático global.

## **LA PERSPECTIVA TERRITORIAL DEL DESARROLLO: UNA VISIÓN DESDE EL DESARROLLO RURAL**

La discusión sobre la pertinencia de una perspectiva territorial para abordar los problemas actuales de desarrollo no es reciente, sino que ya viene siendo discutida y aplicada especialmente desde la década de 1990 en algunos países de Europa (LLAMBI-INSUA, PÉREZ-CORREA, 2010) a través de acciones pioneras como el programa LEADER (SAQUET, 2013) y PROTERRITORIOS (ECHEVERRY, SOTOMAYOR, 2011). De la misma forma, en los últimos años algunos países de América Latina, especialmente Brasil, han adoptado el enfoque territorial en investigaciones académicas y fundamentalmente en la ejecución de políticas públicas a través de acciones como los *Territorios de la Ciudadanía y Territorios Rurales*, que permiten entender como el Estado puede acoger el territorio como el espacio para implementar sus políticas públicas (ROCHA, FILIPPI, 2008). En el caso colombiano, la noción de desarrollo territorial apenas está siendo analizado en la academia (LLAMBI-INSUA Y PÉREZ-CORREA, 2010), siendo por el momento más predominante la noción de desarrollo regional (MONCAYO, 2004).

Una de las principales características del desarrollo territorial es que permite la integración de niveles o jerarquías (global, nacional, local), además, involucra en un mismo espacio de análisis las dinámicas de poblaciones dispersas o en centros poblados, así como la diversidad de entornos económico-políticos y físico-naturales (LLAMBI-INSUA, PÉREZ-CORREA, 2010). Por esa razón, en la perspectiva territorial “lo rural trasciende lo agropecuario y mantiene fuertes nexos de intercambio con lo urbano, no solo con la provisión de alimentos, sino también de gran cantidad de bienes y servicios, como el cuidado de los recursos naturales y los espacios para la diversión” (PÉREZ-CORREA, 2001, p. 18).

En el caso específico del desarrollo rural, la perspectiva territorial surgió como producto de discusiones precedentes, entre las cuales se destaca el desarrollo agrícola, desarrollo agrario, desarrollo local, desarrollo sostenible, desarrollo rural sostenible, desarrollo regional, nueva ruralidad, entre otras ((NAVARRO, 2001; ELLIS-BIGGS, 2005; PÉREZ-CORREA, 2001; DE LOS RIOS CARDONA *et al.*, 2015),



así como de las propias transformaciones y nuevas relaciones entre los territorios urbano-rurales, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX. Para autores como Ellis y Biggs (2005) y Sepúlveda *et al.* (2003) el enfoque territorial es un enfoque avanzado del desarrollo rural que propone superar la dualidad entre agricultura moderna/tradicional, así como superar la perspectiva de desarrollo como un proceso de "encima para abajo" (*top-down*) que considera que los factores que inducen cambios son exógenos (externos al territorio) e incluye también la visión "de abajo para arriba" (*bottom-up*), la cual reconoce la importancia de la participación y empoderamiento de las poblaciones locales en los procesos de desarrollo.

El desarrollo territorial tiene además una intencionalidad previamente articulada y planeada para inducir (o pretender inducir) cambios en determinado territorio. Por ejemplo, para el caso de los territorios rurales, Navarro (2001) argumenta que la perspectiva territorial no se limita a mejorar aspectos socioeconómicos como la productividad agrícola y la distribución de la renta y la tierra, sino que se propone aportar en otras dimensiones del desarrollo.

Otro elemento importante es que la perspectiva territorial tiene implícita la dimensión espacial de las actividades económicas (agricultura, servicios, industria, etc), reconociendo la importancia de incluir aspectos como la localización del territorio (espacio) con relación a los grandes centros industriales y económicos y sus características geográficas locales (biofísicas y naturales). La localización del territorio ha cobrado relevancia gracias a los aportes de la denominada Nueva Geografía Económica (KRUGMAN, 1995; FUJITA *et al.* 2002), que reconoce la importancia de aspectos como la geografía, el territorio y el desarrollo de las economías regionales (GARCIA, 2012).

Sin embargo, el territorio debe ser concebido más allá de su localización estratégica con referencia a centros industriales y/o de servicios, en su análisis deben incluirse sus características ambientales (biofísicas y climáticas), su historia, sus dinámicas e iniciativas locales, no solo económicas, sino las de política pública, de desarrollo local, tecnologías e innovaciones locales, etc. Precisamente, para definir el territorio se identifican dos grandes corrientes de pensamiento, una más empirista-positivista y otra más constructivista (LOPES, 2012).

Para la primera corriente el territorio es estático, escenario donde las cosas se manifiestan y localizan, es una perspectiva meramente descriptiva,



clasificatoria y acrítica (SAQUET, 2013), en la cual el territorio es generalmente delimitado a través de límites naturales o político-administrativos previamente establecidos (cuena hidrográfica, municipio, departamento) y es muy útil para planeación, gestión ambiental y ordenamiento territorial (GIL, 2009). La segunda corriente entiende el territorio como una construcción social continua, fruto de conflictos y luchas sociales, por lo que es más próxima a la geografía humana y las ciencias sociales, donde el territorio se asocia más a las relaciones de poder que ejercen múltiples actores (RAFFESTIN, 2009), o al poder ejercido por el Estado (HAESBAERT, 2004), así como a la interacción del hombre con el medio natural (SANTOS, 2004a, 2004b). Es una perspectiva del territorio que no reconoce límites físicos, sino relacionales.

La perspectiva territorial que se propone en este documento integra esas dos corrientes de pensamiento, ya que, reconoce la importancia de integrar la dimensión de la naturaleza (material – recursos naturales), con las dimensiones sociales, económicas y culturales (inmateriales). Se propone que el territorio está conformado por espacios geográficos “cuya cohesión deriva del tejido social específico, de una base de recursos naturales particular, de unas instituciones y formas de organización propias, y de determinadas formas de producción, intercambio y distribución de la renta” (Sepúlveda *et al.*, 2003, p. 4).

Esas características del territorio conducen a la necesidad de un enfoque multidisciplinario y multinivel. Es necesario integrar diferentes disciplinas científicas como las ambientales, económicas, sociales, geográficas, etc. Además, abandonar perspectivas estructuralistas que consideran que las dinámicas locales solo pueden ser entendidas con referencia a procesos que ocurren en niveles superiores (regional, nacional, global, centros económicos-industriales) donde lo local queda en un segundo plano (Parte (a) Figura 2) y otro enfoque más constructivista-localista que, por el contrario, considera que el estudio profundizado de “lo local” es el que permite entender sus dinámicas dejando en segundo plano lo que ocurre en niveles superiores (Parte (b) Figura 2). El territorio es propuesto como un espacio de encuentro y de referencia donde se manifiestan las relaciones e interacciones que se dan en todos los niveles (local, regional, nacional, global) (Parte (c) Figura 2).

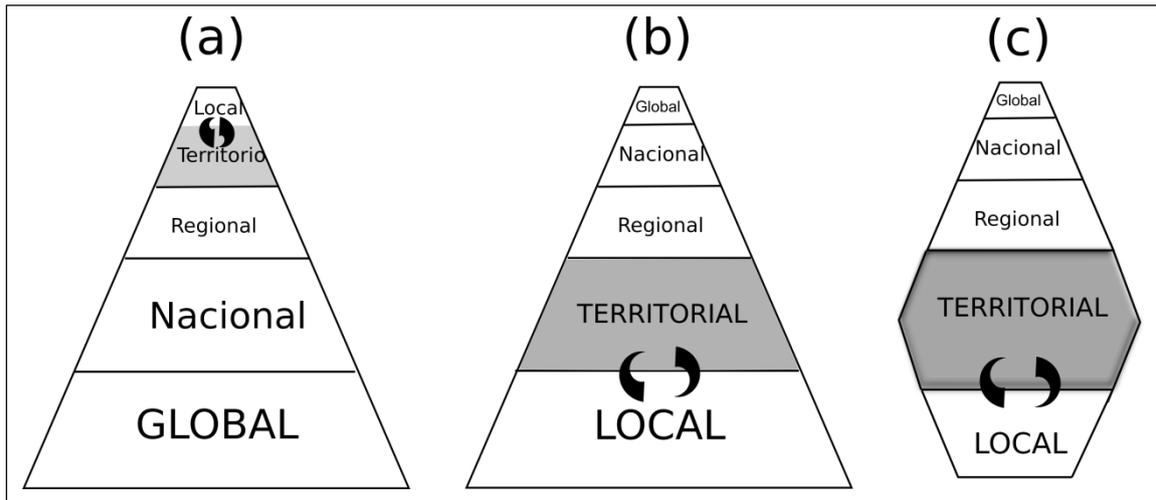


Figura 2. Territorio como el nivel adecuado para el análisis de las interacciones e interrelaciones locales-globales. **Fuente:** Tesis doctoral en edición final.

En este artículo se argumenta que este enfoque del territorio y del desarrollo territorial es pertinente para abordar problemas complejos que, además de ser multidimensionales, tienen múltiples niveles de interacción. Por lo tanto, se consideró pertinente integrar el enfoque del territorio con otros enfoques teórico-metodológicos que garanticen un mejor análisis de las interacciones entre las múltiples dimensiones del desarrollo desde los niveles locales hasta los globales, este enfoque es el de los sistemas socioecológicos como sistemas complejos, el cual será presentado en la siguiente sección.

## LOS SISTEMAS SOCIO-ECOLÓGICOS COMO SISTEMAS COMPLEJOS

Los sistemas socio-ecológicos (en adelante SSE) son entendidos como sistemas complejos en constante relación e interdependencia entre los agentes sociales y ecológicos, que interactúan en múltiples niveles temporales y espaciales (JANSSEN, OSTROM, 2006; ANDERIES *et al.*, 2004). El enfoque de los SSE's tiene en los trabajos de Holling (1973, 1986, 2001) una de sus principales referencias y desde sus orígenes ha estado más asociado a las ciencias ambientales, aunque en los últimos años ha sido relevante para analizar dinámicas sociales como, por ejemplo, las estrategias de gobernanza de bienes comunes (OSTROM, 2000; JANSSEN, OSTROM, 2006, PEREIRA, 2013), dinámicas territoriales rurales (AMBRÓSIO-ALBALÁ, 2007) e, inclusive, vulnerabilidad de la agricultura al cambio climático (BIDEGAIN, 2013).



Algunos conceptos claves para entender los SSE's como sistemas complejos son los siguientes<sup>4</sup>: **Estructura** del sistema, que corresponde a la multiplicidad de procesos generados por las interrelaciones de sus componentes, los cuales, a su vez, se caracterizan por su **heterogeneidad** (conjunto de múltiples elementos que confluyen en un sistema) y su **interdependencia** (funciones no independientes que cumplen todos los elementos y que genera un conjunto complejo de interrelaciones). Un segundo elemento clave es la **función** o **funcionalidad** del sistema que se entiende como su capacidad de persistencia e irreversibilidad en los procesos. La **persistencia** se asocia con la capacidad auto-organización y perdurabilidad del sistema, mientras que la **irreversibilidad** se refiere a la cualidad de irreversible de los procesos sociales (historia) y naturales (entropía).

Igualmente, hay otro conjunto de elementos que son considerados como las propiedades emergentes de los SSE's, estos son: el **potencial** (o riqueza) corresponde al abanico potencial de opciones actuales y a futuro del sistema, se expresa en el conjunto de activos y recursos (sociales y ecológicos); el **control interno**, capacidad del sistema de controlar su propio destino, es un indicador de su cohesión interna y de su vulnerabilidad frente a agentes desestabilizadores; y, la **resiliencia**, capacidad del sistema de sobreponerse o enfrentar eventos perturbadores o desestabilizadores.

Holling (2001)<sup>5</sup> también propone otras propiedades de los SSE's denominadas como los ciclos adaptativos y que están compuestos por cuatro estados del sistema. (Parte a Figura 3,). El primer estado (*r*), se caracteriza por un rápido crecimiento y explotación del potencial (riqueza) del sistema. El segundo estado (*K*) es una fase prolongada (de larga duración) de acumulación de recursos y potencial y de mayor control interno, a pesar de que se presenta una disminución de la resiliencia del sistema (mayor vulnerabilidad a eventos perturbadores). El tercer estado ( $\Omega$ ) representa una repentina ruptura del ciclo de crecimiento (*r*) o de acumulación (*K*) que se traduce en una abrupta liberación del potencial acumulado hasta que se presentó la perturbación. En un sistema de producción agropecuario, que también es concebido como un sistema sócio-

---

<sup>4</sup> Para una mejor comprensión de los conceptos se recomienda la lectura de trabajos como los de Holling (2001), Ambrósio-Albalá (2007), Folke *et al.* (2006)

<sup>5</sup> Para una mejor comprensión de esos ciclos adaptativos se recomiendan los trabajos de Holling (2001) y Ambrósio-Albalá (2007)



ecológico, esa ruptura puede ocurrir, por ejemplo, por un evento climático extremo. El cuarto estado ( $\alpha$ ), también de corta duración, representa un momento en que, posterior a una ruptura, el sistema entra en una etapa de renovación y reorganización de su estructura y funcionamiento para iniciar un nuevo estado de acumulación ( $r$ ).

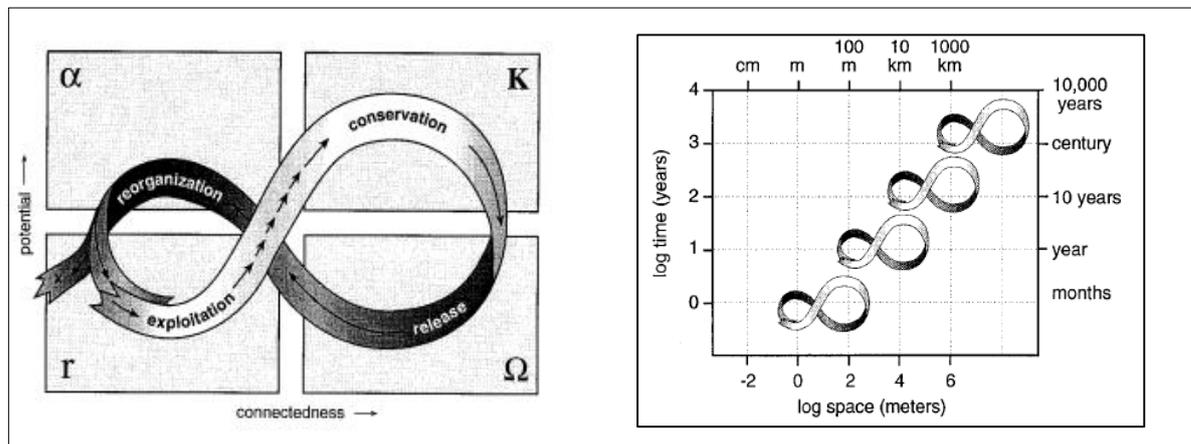


Figura 3. Ciclos adaptativos (parte a) y *panarquía* (parte b) de los sistemas sócio-ecológicos como sistemas complejos. (Fuente: Holling, 2001)

Finalmente, otro elemento clave en el análisis de los SSE's como sistemas complejos es la *panarquía*, la cual representa la relación existente entre las diferentes jerarquías (niveles) de un sistema complejo, por ejemplo, niveles local, territorial, nacional, global. Al mismo tiempo la *panarquía* reconoce que cada nivel tiene su propia temporalidad y espacialidad, es decir, y como se observa en la Figura 3 (parte b), en la medida en que se asciende en la *panarquía*, por ejemplo, se pasa de un nivel territorial a un nivel nacional, la velocidad de los procesos es cada vez más lenta (pasa de meses a década o siglos) y el espacio que ocupa el nivel superior es mayor (por ejemplo, el espacio de un territorio o región es menor que el de un país).

Todos esos elementos de los SSE's como sistemas complejos son pertinentes para entender dinámicas globales que se manifiestan en espacios locales, como es el caso del cambio climático global y sus impactos en la agricultura local de los países en desarrollo. Además, y como se discutió anteriormente, es un enfoque que permite integrar las múltiples dimensiones del desarrollo territorial. En ese sentido, y para continuar con la presentación de los



enfoques teórico-metodológicos propuestos para este artículo, en la siguiente sección se revisa la discusión actual sobre cambio climático, se presenta el concepto de vulnerabilidad y se discute su relación con los enfoques previamente presentados, el de desarrollo territorial y de SSE's.

## **CAMBIO CLIMÁTICO Y VULNERABILIDAD: UN ASUNTO DE DESARROLLO GLOBAL-LOCAL**

En las últimas décadas, el cambio climático (CC) ha sido la problemática ambiental global con mayor relevancia a nivel académico y político. El CC es definido como una "importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso más)" (IPCC, 2001, p. 175), igualmente, también hay otros fenómenos climáticos relevantes de interés mundial como lo son la variabilidad climático y los eventos climáticos extremos<sup>6</sup>.

A nivel internacional se han propuesto diferentes estrategias para abordar el CC global, todas enmarcadas en dos grandes iniciativas: la *mitigación* y la *adaptación*. La mitigación tiene que ver con la intervención antropogénica para reducir las fuentes de emisión de gases efectos invernadero, para lo cual se han creado estrategias económicas globales en las que el Protocolo de Kioto es el ejemplo más emblemático (CHANG, 2002). En cuanto a la adaptación, esta tiene que ver con los "ajustes en sistemas humanos o naturales como respuesta a *estímulos* climáticos proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño o aprovechar sus aspectos beneficiosos" (IPCC, 2001; p. 173). Actualmente, a nivel global y nacional se ha dado mayor importancia a la mitigación y una relevancia secundaria y periférica a la adaptación (LAMPIS, 2013: ONU, 2008) en lugar de ser parte nuclear de los programas de desarrollo.

De cualquier modo, a nivel científico se han realizado importantes esfuerzos para estudiar los impactos actuales y futuros del CC e identificar estrategias de adaptación en todos los niveles (local, nacional, global). Precisamente, una de las líneas de investigación que más ha avanzado es la de los estudios de vulnerabilidad al CC, con el objetivo de identificar y diseñar

---

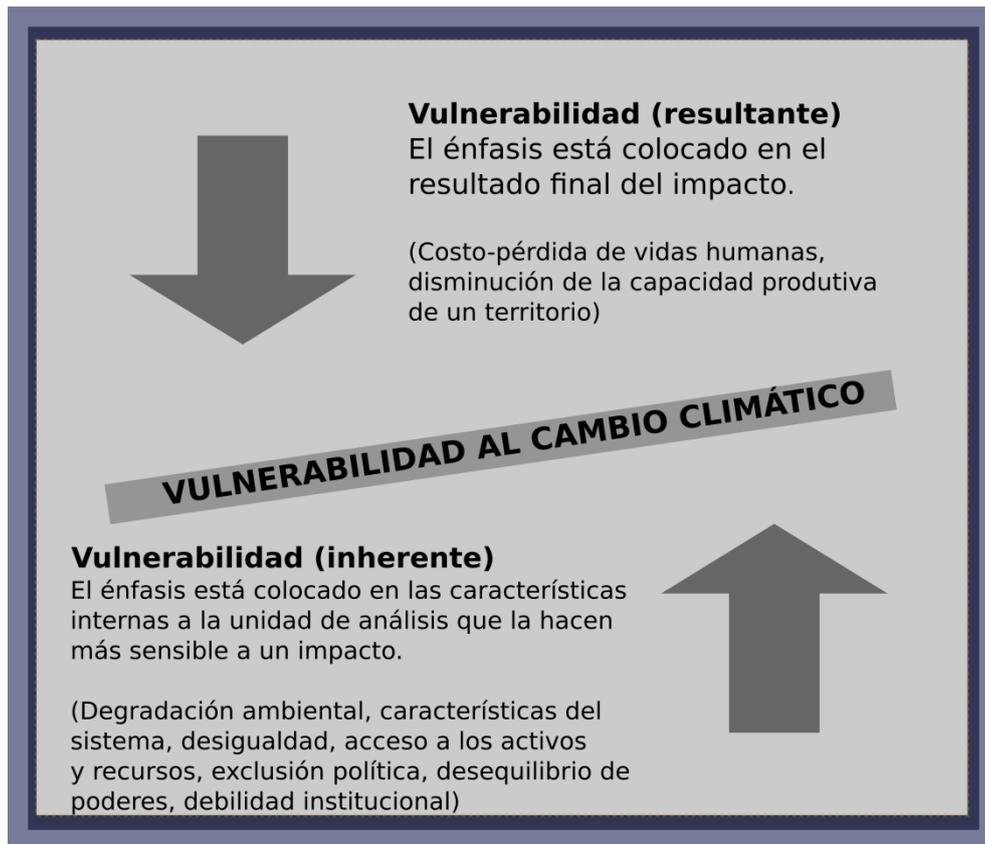
<sup>6</sup> Una definición más amplia sobre cambio, variabilidad y eventos climáticos extremos se puede consultar en los diferentes informes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC). Disponibles en su página web: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)



estrategias de respuesta de los sistemas de producción y bienestar de la sociedad (CONDE *et al.*, 2004), este enfoque es conocido como *approach to vulnerability and adaptation to climate change* (V&A) y ha sido utilizado en diferentes estudios desde niveles locales hasta globales y en diferentes sectores socioeconómicos como la seguridad alimentaria, la salud humana, sistemas agrícolas y forestales, impactos económicos, pobreza, impacto en zonas costeras, áridas y andinas, entre muchos otros.

Alwang *et al.* (2001) revisaron investigaciones de diferentes disciplinas que abordan el concepto de vulnerabilidad y concluyeron que cada disciplina tiene sus propias razones para definir y dimensionar la vulnerabilidad, por lo que no hay razones para construir un solo concepto y una metodología y que, por el contrario, esas diferencias sugieren la necesidad de enfoques interdisciplinarios. En este documento y, reconociendo la dificultad de una definición específica, la vulnerabilidad es entendida como el nivel de sensibilidad de un sistema sócio-ecológico que está propenso a experimentar daños debido a perturbaciones o estreses y su capacidad de responder y recuperarse de los impactos del evento (LUERS *et al.*, 2003; CUTTER, FINCH, 2008).

Estudios como los de Pearson *et al.* (2008) y Lampis (2013) también se han interesado por investigar los diferentes enfoques en los estudios de vulnerabilidad al CC y han concluido que, de modo general, todos esos estudios se pueden agrupar en dos grandes categorías, una que entiende la vulnerabilidad como el **resultado** de un proceso continuo o esporádico y otra que se interesa por estudiar el **contexto** de la vulnerabilidad, es decir, las características internas del sistema analizado que lo hacen más o menos vulnerable. A partir de la revisión de esos diferentes enfoques, Lampis (2013) presenta Análisis Integrado de la Vulnerabilidad (AIV) como un enfoque integrado que integra tanto el análisis del resultado del impacto, como el análisis de las características inherentes del sistema afectado (Figura 4).



**Figura 3. Análisis Integrado de la Vulnerabilidad**

Fonte: Adaptado de Lampis (2013).

Como se observa en la figura anterior, el AIV está conformado por dos dimensiones:

a) Vulnerabilidad resultante: analiza de forma cuantitativa los resultados de un evento en términos de vidas, pérdidas y daños económicos. En esta perspectiva, la vulnerabilidad se superpone a la noción de riesgo y, consecuentemente, es un enfoque más próximo a la tradición de la reducción del riesgo de desastres. La pregunta que quiere ser resuelta es: que tan vulnerable es el sistema frente a un evento X o Y?. Tiene una característica fundamental y es que puede ser cuantificada y medida.

b) Vulnerabilidad inherente: el objetivo es comprender los factores de un sistema social (o sócio-ecológico como la agricultura) que generan diferentes niveles y tipos de vulnerabilidad frente a un mismo evento perturbador. La pregunta a resolver es por qué y cómo el sistema es vulnerable? De acuerdo con Ruiz-Rivera (2012), esta vulnerabilidad inherente difícilmente puede ser cuantificada, por lo que en este caso no es pertinente hablar de mayor o menor



vulnerabilidad, sino de tipo de vulnerabilidad, la cual estará relacionada con las características políticas, culturales, económicas, geográficas, ambientales del sistema de referencia. Es un enfoque más cualitativo.

Para Lampis (2013), la AIV es un enfoque alternativo de la vulnerabilidad, donde el interés no está centrado en la prevención de los riesgos, sino en el estudio de la habilidad (capacidad) de los sistemas en diferentes niveles (país, región, comunidad, familia) para absorber los efectos de los eventos perturbadores con el menor daño posible y fortalecer sus capacidades de respuesta frente a una situación similar que se presente en el futuro o para adaptarse a las nuevas condiciones del medio que fue afectado por el evento perturbador. Es un enfoque que tiene mayor utilidad en estudios retrospectivos (sobre eventos ya ocurridos) que prospectivos (eventos proyectados).

La AIV, unida al enfoque del territorio y de los sistemas socio-ecológicos son los que permiten, en conjunto, el análisis de la vulnerabilidad de la agricultura local al cambio climático global, por esa razón, se considera pertinente realizar una breve discusión sobre lo que se entiende por vulnerabilidad de la agricultura.

## **LA VULNERABILIDAD DE LA AGRICULTURA**

Esta discusión debe partir del reconocimiento de que el CC no es el único factor de vulnerabilidad de la agricultura y de los territorios rurales. La realidad es que el actual modelo de desarrollo fundamentado en paradigmas de mayor crecimiento económico y progreso técnico-científico ha generado serias problemáticas sociales y ambientales en los territorios rurales (y urbanos) de los países en desarrollo (DUPAS, 2006; ALMEIDA, 2001, ROHDE, 2001, LEFF, 2000). Por esa razón, y como lo argumentan Eakin y Lemos (2006) y de los Ríos-Cardona (2008), gran parte de la agricultura y los territorios rurales de América Latina es vulnerable al CC, no solo por la magnitud y características de los fenómenos climáticos, sino, principalmente por su vulnerabilidad social, económica e institucional, por su alta dependencia de los recursos naturales y también por los efectos de la globalización y las políticas neoliberales en la distribución de ingresos y capacidad de los Estados de la región.

A nivel mundial otros factores de vulnerabilidad de la agricultura son las "reglas de juego" del sistema agroalimentario global fuertemente centralizado y conformado por grandes empresas de procesamiento y comercialización de



alimentos que, además de controlar el mercado global, exige de los productores locales altos estándares de calidad de los procesos y productos agropecuarios que si no son cumplidos pueden expulsar del mercado a muchos pequeños productores de países en desarrollo (GOODMAN, REDCLIFT, 1991; PLOEG, 2008)

Esas dinámicas económicas globales han causado, en el caso colombiano, la disminución de la calidad de vida de la sociedad rural y la exacerbación de la pobreza, la desigualdad y la disminución de oportunidades para ese grupo poblacional (PNUD, 2011), además, es un modelo de desarrollo desigual y de desprotección de la agricultura y los territorios rurales que en Colombia continua avanzando a través de la firma de tratados de libre comercio (TLC) con países superiores en términos de capital, tecnología y capacidad de negociación, que afectan de forma negativa especialmente a las formas de producción campesinas (VÉLEZ, S.F.; FORERO, 2001) o familiares (SCHNEIDER, 2009). En Colombia también hay otras dinámicas que son inductores de vulnerabilidad para la agricultura y los territorios rurales, como el conflicto armado interno que afecta el país desde la década de 1950 y que no aparenta tener un fin próximo.

Por esa razón, Smit y Wandel (2006) argumentan que es extremadamente improbable que las acciones para enfrentar la vulnerabilidad de la agricultura hayan sido realizadas apenas como respuesta al CC, por el contrario, diferentes estudios han mostrado que los territorios rurales enfrentan múltiples factores de vulnerabilidad de nivel global, por lo que incluso se ha propuesto el concepto de "territorios doblemente expuestos" a factores climáticos y económicos, esos estudios concluyen que en los últimos años el principal factor de vulnerabilidad para la agricultura, más que el CC, es la globalización económica (O'BRIEN, LEICHENKO, 2000; LEICHENKO *et al.*, 2004; CARINA, KESKILATO, 2008).

## **CONSIDERACIONES FINALES**

En el artículo se discutió la necesidad de proponer nuevas perspectivas teóricas, metodológicas y conceptuales para abordar procesos de desarrollo que tienen características multidimensionales, multiniveles y multitemporales. Esas nuevas perspectivas requieren enfoques multidisciplinarios, además de la integración de metodologías cuantitativas y cualitativas. En ese sentido, la estructura teórico-conceptual-metodológica presentada en este artículo está



fundamentada en las perspectivas territoriales del desarrollo, en los SSE como sistemas complejos y en el análisis integrado de la vulnerabilidad (AIV).

Se considera que el marco teórico-metodológico presentado que puede ser aplicado, como en el caso de la tesis doctoral que dio origen a este artículo, al estudio de la vulnerabilidad de la agricultura local al cambio climático global, o en estudios similares que integren dinámicas globales-locales y fundamentalmente que estudien las interrelaciones entre los sistemas sociales y ecológicos. Es, por lo tanto, un aporte científico a las nuevas perspectivas del desarrollo con un enfoque multidimensional que permite el diálogo entre las ciencias ambientales, sociales, económicas, agrarias, entre otras, y que además permite integrar diferentes técnicas de investigación cuantitativas y cualitativas.

Finalmente, se considera que este modelo analítico es especialmente útil para evaluar, identificar y proponer estrategias de desarrollo a nivel local y territorial que permitan mejorar la capacidad de respuesta y adaptación de la agricultura al cambio climático global.

## BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA, J. 1997. **Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável.** In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (Org.). Reconstruindo a agricultura: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade - UFRGS. p. 33 -55.

ALWANG, J.; SIEGEL, P.; JORGENSEN, S. 2001. **Vulnerability: A View from Different Disciplines.** Social Protection Discussion Paper Series, Washington, The World Bank, n. 115.

AMBROSIO-ALBALÁ, Mateo. 2007. **Elementos institucionales en las zonas rurales:** una propuesta metodológica para su identificación y valoración en comarcas de Andalucía y Nicaragua. 2007. Tese – Facultad de Ciencias Económicas y empresariales (ESEA) – Departamento de Gestión Empresarial y métodos cuantitativos. Universidad de Córdoba, Córdoba, España.

ANDERIES, J.M.; JANSSEN, M.; OSTROM, E. 2004. A framework to analyze the robustness of socioecological systems from an institutional perspective, **Ecology and Society**, v. 9, n. 1. Disponível em: [www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art18/](http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss1/art18/), Último acesso: 20 Mar. 2015.

BIDEGAIN, M. *et al.* 2013. **Clima de cambios:** Nuevos desafíos de adaptación en Uruguay. Montevideo: FAO-MGAP. TCP URU/3302. Volume 1.

CARINA, E.; KESKITALO, H. 2008. **Climate change and globalization in the arctic:** an integrated approach to vulnerability assessment. London: Earthscan. 254 p.



CHANG, Man Yu. 2002. **Sequestro Florestal de Carbono no Brasil – Dimensões Políticas, Socioeconômicas e Ecológicas**. Tese (Doutorado Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil, 279 p.

COLOMBIA, República De. 2010. **Decreto número 4579 del 10 de diciembre de 2010**: Por el cual se declara la situación de desastre en el territorio nacional. Bogotá: Ministerio de Interior y Justicia, Presidencia de la República. Disponível em: <  
<http://www.colombiahumanitaria.gov.co/Apoyo/Documents/decretos/dec457907122010.pdf>>, Último acesso: 07 mar. 2015.

CONDE, C.; FERRER, M; GAY, C.; ARAUJO, R. 2004. **Impactos del cambio climático en la agricultura en México**. In: MARTINEZ, F.; FERNANDEZ, A. (Org) Cambio Climático: Una Visión desde México. Instituto Nacional de Ecología, Secretaria del Medio ambiente y Recursos Naturales,. p. 227-238.

CUTTER, Susan; FINCH, Christina. 2008. **Temporal and spatial changes in social vulnerability to natural hazards**. PNAS, v. 105, n. 7, p. 2301-2306.

DE LOS RÍOS-CARDONA, Juan. 2008. La agricultura latinoamericana y sus posibilidades de adaptación a los cambios climáticos globales. **Revista IDEAS - Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 2. n.1, p. 53-75, ene.-jun. ISSN: 1984-9834. Disponível em: <[http://www.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v02/n01/IDeAS-v02\\_n01-artigo\\_JUAN\\_CAMILLO.pdf](http://www.ufrj.br/cpda/ideas/revistas/v02/n01/IDeAS-v02_n01-artigo_JUAN_CAMILLO.pdf)>. Consultado em: 4 de sep. de 2009.

DE LOS RÍOS-CARDONA, J.; RAIZER DA CRUZ, M.; VENDRUSCOLO, R.; RADOMSKY, W. 2015 . **Desenvolvimento rural**: do agrícola ao territorial. Porto Alegre: Série EAD-UFRGS. Em prelo.

DUPAS, Gilberto. 2006. **O mito do progresso ou progresso como ideologia**. São Paulo: UNESP. 309 p.

EAKIN, H.; LEMOS, M. 2006. **Adaptation and the state**: Latin America and the challenge of capacity-building under globalization. Global Environ. Change, n. 16, p. 7-18.

ECHEVERRI, R.; SOTOMAYOR, O. 2010. **Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

ELLIS, F.; BIGGS, S. 2005. **Evolución de los temas relacionados al desarrollo rural**: de 1950 a 2000. Tubio, Mauricio; Romero, Juan (traductores). Organizações Rurais e agroindustriais, v. 7, n. 1, p. 60-69.

FOLKE, C. 2006. **Resilience**: the emergence of a perspective for social-ecological systems analysis. Global Environmental Change, n. 16, v. 3, p. 253-267.

FORERO, Jaime. 2001. **La Economía Campesina Colombiana 1990-2001**. Cuadernos de Tierra y Justicia, n. 2, p. 1-45.



FUJITA, M.; KRUGMAN, P.; VENABLES, A. 2002. **Economia Espacial: Urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo.** São Paulo: Editora Futuro. 391 p.

GARCIA, Renato. 2012. Resenha do livro: The Handbook of Evolutionary Economic Geography. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas: São Paulo. v. 11, n. 1, p. 233-240.

GIL, Jorge. 2009. **La cuenca hidrográfica como unidad de planificación ecológica en regiones metropolitanas: El caso de la Región Metropolitana del Valle de Aburrá.** Dissertação (Mestrado em Estudos Urbano-Regionais), Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

GOODMAN, David; REDCLIFT, Michael. 1991. **Refashioning Nature: Food, Ecology and Culture.** Taylor & Francis e-Library.

GUNDERSON, L.H.; HOLLING, C.S. (Ed.). 2002. **Panarchy.** Island Press, Washington, D.C., USA.

HAESBAERT, Rogério. 2004. **O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p.35-98.

HOLLING, C. S. 1973. **Resilience and stability of ecological systems.** Annual review of Ecology and Systematics, n. 31, p. 1-23.

HOLLING, C. S. 1986. **The Resilience of Terrestrial Ecosystems: Local Surprise and Global Change.** In: CLARK, W.; MUNN, R. (Edit.). Sustainable Development of the Biosphere. Cambridge: University Press.. p. 292-320.

HOLLING, C.S. 2001. **Understanding the complexity of economic, ecological and social systems.** Ecosystems, v.4, p. 390-405.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC-. 2001. **Cambio climático 2001.** Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas y Resumen técnico. IPCC.

JANSSEN, M.A.; OSTROM, E. 2006. **Governing social-ecological systems.** Chapter 30. In: TEFATSION, Leigh; KENNETH, Judd (Ed.). Handbook of Computational Economics, vol 2. Elsevier: p. 1465-1509.

KRUGMAN, Paul. 1995. **Development, geography and economic theory.** Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

LAMPIS, A. 2013. Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: debates acerca del concepto de vulnerabilidad y su medición. **Revista Colombiana de Geografía**, Bogotá, n. 22, v. 2, p 17-33.

LEFF, E. 2000. **Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável.** Blumenau: Edifurb.



LEICHENKO, R; O'BRIEN, K; AANDAHL, G; TOMPKINS, H. JAVED, A. 2004. **Mapping Vulnerability To Multiple Stressors: A Technical Memorandum.** Oslo: CICERO.

LLAMBI-INSUA, Luis; PÉREZ-CORREA, Edelmira. 2010. **Nuevas ruralidades y viejos campesinismos.** Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana. Cuadernos de Desarrollo Rural, Bogotá, v. 59, n. 4, p 37-61.

LOPES, L. O. do C. **Conflito socioambiental e (re)organização territorial:** mineradora Alcoa e comunidades ribeirinhas do projeto agroextrativista Juruti Velho, município de Juruti-Pará-Amazônia-Brasil. 2012. 269 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LUERS, A.; LOBELLA, D. B.; SKLARD, L. S.; ADDAMSA, L. ; MATSONA, P. 2003. **A method for quantifying vulnerability, applied to the agricultural system of the Yaqui Valley,** Mexico. Global Environ. Change. n. 13, p. 255–267.

MONCAYO, Edgar. 2004. **Nuevos enfoques del desarrollo territorial:** Colombia en una perspectiva latinoamericana. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 373 p.

MONCAYO, Edgard. 2001. **Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del Desarrollo Territorial.** Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.. Serie Gestión Pública, n. 13.

MORGAN, Kevin; SONNINO, Roberta. 2010. **The urban foodscape:** world cities and the new food equation. Cambridge Journals of Regions, Economy and Society, v. 3, p. 209-224.

NAVARRO, Zander. 2001. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados,** v. 15, n. 43, p.83-100.

O'BRIEN, K.L.; LEICHENKO, R.M. 2000. **Double exposure:** Assessing the impacts of climate change within the context of economic globalization. Global Environmental Change, v. 10, p. 221–232.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS- ONU-. 2008. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008.** Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_20072008\\_pt\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_pt_complete.pdf)>. Acesso em: 21 Jun 2008.

OSTROM, Elinor. 2000. **El gobierno de los bienes comunes.** La evolución de las instituciones de acción colectiva. México: Fondo de Cultura Económica. 395 p.

PEARSON, L., NELSON, R., CRIMP, S., LANGRIDGE, J. 2008. **Climate change vulnerability assessment:** review of agricultural productivity. CSIRO Climate Adaptation Flagship. Working Paper n. 1. Disponível em: <http://www.csiro.au/resources/CAF-Working-Papers>, Acesso em: 04 out. 2013.



PEREIRA, M. 2013. **Gestão de recursos comuns no entorno de áreas protegidas:** ação coletiva e desenvolvimento rural no sistema sócioecológico (ses) do parque nacional da Serra da Bodoquena – MS. 176 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

PÉREZ-CORREA, Edelmira. 2001. **Hacia una nueva visión de lo rural.** In: GIARRACCA, Norma (Comp.) Una nueva ruralidad en América Latina? Buenos Aires: CLACSO. p. 17-29

PLOEG, Jan Douwe van der. 2008. **Camponeses e impérios alimentares.** Lutas por autonomia na era da globalização. Porto Alegre: Editora da UFRGS. (Série Estudos Rurais).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD-2011. **Colombia Rural Razones para la Esperanza.** Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Bogotá.

RAFFESTIN, Claude. 1993. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ática.

ROCHA, Maria; FILIPPI, Eduardo. 2008. **Política para o desenvolvimento dos territórios rurais no Brasil:** propostas e fundamentos. 2008. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/494.pdf>>, Acesso em: 14 out. 2014.

ROHDE, M. 2001. **The Revolution of the Environmental Sciences.** Marburger Forum 2, Heft 4. Disponível em: < [http://www.philosophia-online.de/mafo/heft2001-04/rohde\\_revolution.htm](http://www.philosophia-online.de/mafo/heft2001-04/rohde_revolution.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

RUIZ-RIVERA, Naxhelly. La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo. **Investigaciones Geográficas**, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, n. 77, p. 63-74, 2012.

SANTOS, Milton. 2004a. **Por uma geografia nova.** Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo. 285 p.

SANTOS, Milton. 2004b. **Por uma outra globalização.** Do pensamento único ao pensamento universal. Rio de Janeiro: Editora Record, 174 p.

SAQUET, Marcos. 2013. **Abordagens e concepções do território.** São Paulo: Outras expressões, 3ª edição. 192 p.

SCHNEIDER, Sergio. 2009. **A pluriatividade na agricultura familiar.** 2. Ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 257 p.

SEPÚLVEDA, Sergio; RODRIGUEZ, Adrián; ECHEVERRI, Rafael; PORTILLA, Melania. 2003. **El enfoque territorial del desarrollo rural.** San José, C.R.: IICA. 180 p.

SMIT, B.; WANDEL, J. 2006. **Adaptation, adaptive capacity and vulnerability.** Global Environmental Change, n. 16, p. 282–292.



VÉLEZ, L. S.D. **Adaptabilidad y persistencia de las formas de producción campesinas. Medellín:** Universidad Nacional de Colombia. Documento en revisión en la Editorial de la Universidad Nacional de Colombia para su publicación. Autorizada su citación por el autor.

Recebido em: 05/04/2015  
Aceito em: 13/07/2015

### **Sobre os autores:**

#### **Juan Camilo de los Rios - Cardona**

Ingeniero Forestal: Magister y estudiante de doctorado en Desarrollo Rural (UFRGS, Brasil). Miembro de los grupos de investigación "Manejo y Conservación de Agroecosistemas" y "Ecosistemas y Cambio Ambiental Global". Áreas de investigación: Desarrollo Rural, desarrollo territorial, sistemas socio-ecológicos, Cambio Climático, Agricultura.

#### **Eduardo Ernesto Filippi**

Economista, magister en Economía Rural y Doctor en Economía Política. Profesor en los posgrados de Estudios Estratégicos Internacionales (PPGEEI) y Desarrollo Rural (PGDR) en la UFRGS (Brasil). Miembro del Centro Brasileiro de Estudios Africanos y Observatorio de Economía Creativa. Áreas de investigación: Economía (brasileña contemporánea, ecológica, política internacional, de los CPLP) y Desarrollo socioeconómico.

#### **León Darío Vélez-Vargas**

Ingeniero Agrónomo. Especialista en Agroecología y Desarrollo Rural, Magíster en Ciencias de la Producción Agropecuaria, Doctor en Ciencias Agropecuarias. Profesor Universidad Nacional de Colombia, Medellín.. Intereses de investigación: uso de la tierra rural, reconocimiento, evaluación y monitoreo de los sistemas de producción a escala predial (finca), paisaje y región.



# SURDEZ E DIREITOS HUMANOS – O QUE DIZ O RELATÓRIO MUNDIAL SOBRE DEFICIÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE

**Aliny Lamoglia**

*O corpo é um pedaço de natureza cuja fronteira é a pele.*

(DAMÁSIO, 2004)

**RESUMO:** Este é um artigo sobre o Relatório Mundial sobre Deficiência da OMS quanto à educação e inclusão social das pessoas Surdas<sup>2</sup>. Analisou-se a correlação entre o fracasso acadêmico e social dos Surdos brasileiros e as políticas públicas de saúde e educação adotadas no país. As políticas públicas de educação defendem o uso da Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS), mas, na prática, não a valorizam como língua de instrução, apesar de pregarem a inclusão da criança Surda. As políticas públicas de saúde, por sua vez, *patologizam* e *medicalizam* a Surdez, vinculando-a à deficiência. A incongruência entre as políticas para Surdos e seus respectivos programas parece obstaculizar sobremaneira a luta pelos direitos humanos das crianças Surdas. Foram apresentados, de forma sucinta, argumentos que explicassem tais inconsistências no documento da OMS.

**PALAVRAS-CHAVE:** Surdez, Relatório OMS, Direitos humanos, Inclusão.

## INTRODUÇÃO

A Surdez é compreendida aqui como uma diferença linguística e não como uma deficiência. Minimiza-se o problema que esse impedimento sensorial pode causar porque a maioria das pessoas desconhece suas possíveis consequências. Ao pensar sobre o impedimento para ouvir, fica-se diante de um paradoxo: Surdez não é deficiência, mas se não for ensinada ao Surdo uma língua visual o mais precocemente possível, teremos uma criança sem uma língua, incapaz de aprender, comunicar pensamentos verbais e, conseqüentemente, desenvolver-se cognitivamente.

A Surdez causa a uma criança que nasce Surda, ou que perde a audição nos primeiros anos de vida, o mesmo que causaria a uma criança ouvinte

---

<sup>2</sup>Para efeitos deste artigo, o “S” maiúsculo foi utilizado devido à Surdez ser entendida como uma condição humana e não como uma deficiência.



completamente apartada de sua comunidade, à mesma época e pelo mesmo período de tempo – a ausência da transmissão linguístico-cultural. Devido ao desconhecimento generalizado sobre a função da língua na formação da subjetividade, a Surdez representa um desafio linguístico para todos os profissionais da saúde e da educação, bem como para os pais e os responsáveis por essas crianças.

Há uma importante diferença entre impedimento e deficiência. O impedimento no caso da Surdez é não ouvir. A deficiência depende das barreiras impostas pela sociedade a quem apresenta um impedimento. Quando tratamos da Surdez, as barreiras consistem na resistência ao bilinguismo, isto é, na não assunção *verdadeira* da língua de sinais como primeira língua dos Surdos, com a qual se pensa, comunica e aprende. O impedimento não leva necessariamente a um destino de deficiência. A deficiência depende, portanto, das barreiras, e, para os Surdos, elas são essencialmente educacionais (DINIZ, 2007). As políticas públicas de saúde parecem desconhecer isso e pautam suas ações na reabilitação do canal oral-auditivo perdido. As políticas públicas de educação, por sua vez, pautam suas ações na inclusão dos alunos Surdos no ensino regular.

Em uma carta aberta encaminhada ao Ministro da Educação do Brasil, em junho de 2012, sete Surdos doutores nas áreas de educação e linguística de diferentes universidades públicas federais reivindicaram que a escola brasileira se tornasse capaz de ensiná-los. Defenderam a educação bilíngue para Surdos, com língua de sinais como primeira língua, e Língua Portuguesa, na modalidade escrita, como segunda língua.

De acordo com a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006), educação inclusiva para Surdos é, portanto, aquela que considera a sua língua como língua de instrução. Uma educação segregadora impõe aos Surdos o mesmo espaço educacional dos ouvintes, sem que tenham as mesmas oportunidades de acesso ao conhecimento.

Diniz (2007) propõe pensarmos as correlações entre ausência/presença de lesão e ausência/presença de limitações na vida das pessoas.



<b>Ausência ou presença de lesão</b>	<b>Condição</b>	<b>Exemplo</b>
Ter lesões	Não experimentar limitações de capacidade, desempenho ou participação	Cicatrizes de queimadura na face
Ter expectativa de lesões	Experimentar limitações de capacidade, desempenho ou participação	Doença de Huntington
Ter lesão "não aparente"	Experimentar limitações de capacidade, desempenho e participação	Doenças crônicas
Não ter lesão	Experimentar limitações de capacidade, desempenho e participação	Doenças mentais

Fonte: Própria autora

A Surdez é um impedimento que desafia profundamente a normatividade. Há, de fato, uma lesão que pode restringir a capacidade, o desempenho e a participação da pessoa que nasce Surda ou perde a audição precocemente. Entretanto, nada disso aconteceria se não houvesse barreiras sociais que impedissem uma criança Surda de aprender uma língua visual e, por meio dessa língua, todo e qualquer conteúdo humano pudesse ser veiculado.

Ao se lidar com a deficiência, encontram-se muitas barreiras sociais. A principal delas, no caso dos Surdos, é, ao mesmo tempo, linguística e pedagógica. Sem aprenderem uma língua, fracassam na escola e na vida.

Por desconhecerem a causa desse fracasso, gestores, tanto na área da saúde quanto na área da educação, propõem soluções que se mostram inconsistentes e perpetuam a crença de que a Surdez é uma deficiência, tal como considerada no Relatório Mundial sobre Deficiência da OMS.

Por outro lado, o documento da OMS, em consonância com a Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) das Nações Unidas, apresenta a deficiência como uma interação entre condições de saúde e fatores contextuais, ambos, ao mesmo tempo, individuais e ambientais. Tal visão poderia ser considerada menos um modelo médico do que social na abordagem da deficiência.



O documento afirma, ainda, que as capacidades das pessoas *dependem* de condições ambientais, que podem e devem ser modificadas por ações governamentais. A visão pragmática, portanto, parece conferir uma atmosfera inovadora ao documento. Apesar disso, ele aponta soluções que incluem a reabilitação da audição, a leitura labial e a amplificação sonora, recursos estes que são resquícios da oralização dos Surdos por uma sociedade hegemonicamente ouvinte, e deixa de lado a solução mais simples e eficaz na prevenção do atraso na aprendizagem de uma língua, de problemas cognitivos e emocionais e do isolamento social – a adoção da LIBRAS como primeira língua.

De acordo com o modelo social de discussão da deficiência, a CDPD avança e afirma que pessoas diferentes devem ser tratadas de maneira diferenciada. Ao mesmo tempo, as pessoas com deficiência têm direito ao mesmo respeito e dignidade do resto da sociedade e a uma preparação razoável para sua diferença a fim de obter inclusão e plena participação (Artigos 2 e 5 da CDPD) (BAPTISTA, 2008). A prática de implantar dispositivos, os implantes cocleares (*cholear implants ou CI*), promete reabilitar a audição de crianças que nascem Surdas ou ficam Surdas precocemente. Mas nem sempre o faz, pois, diferentemente dos óculos que corrigem a visão de um míope, o implante coclear requer uma adaptação adequada, um trabalho competente e sistemático de fonoaudiologia e um ambiente sonoro efetivamente estimulador.

Na ausência dessas condições ideais, apenas parte das crianças “implantadas” se tornam capazes de aprender a língua oral. Estas, em geral, são as crianças Surdas que nascem em famílias abastadas. Dito de outra forma, criança Surda de família pobre que faz implante pelo Sistema Único de Saúde não aprende a falar devido à falta inequívoca de todos esses fatores essenciais.

Lane (2004) afirma ainda que as soluções propostas para os Surdos fracassam porque estão ancoradas em falsas premissas. Com o Relatório Mundial sobre Deficiência não é diferente. A inclusão educacional de crianças Surdas representa, à primeira vista, a garantia de um direito previsto não só pelas constituições de países, como também pelas legislações específicas que tratam das diferenças de minorias linguísticas. Acontece que a criança Surda brasileira que frequenta o ensino público, na maioria das vezes, nasceu em uma família ouvinte e não sabe LIBRAS ao chegar à escola. Logo, não pode se beneficiar da presença do intérprete de LIBRAS na sala de aula do ensino regular.



Com o tempo, a criança começa a dar indícios de que não aprende, não acompanha seus pares e não se alfabetiza. E também não aprende LIBRAS. Estes fatos induzem a pensar que LIBRAS não resolve o problema da aprendizagem formal dos Surdos. Documentos oficiais defendem o “domínio de outros saberes” (DAMÁZIO, 2007), como a socialização ou aprendizagem de alguns verbetes de alta frequência em Língua Portuguesa. Diante disso, cabem duas conclusões: nenhum saber formal é possível sem uma língua que o transmita, sendo LIBRAS esta língua para os Surdo, e não há substitutivo à altura dos conhecimentos formais que a escola deve ensinar para TODAS as crianças. Autores na área da Educação e da Surdez falam em “exclusão pela inclusão” (BAPTISTA, 2008; LANE, 2004; SKLIAR, 2002, SACKS, 1989). Neste caso o aluno Surdo, no início de sua escolarização, estaria em uma escola aprendendo em um primeiro momento apenas LIBRAS, para, a partir desta língua, entrar em contato com a Língua Portuguesa, sendo desta forma incluído socialmente. Nesta tendência, reiteram que os Surdos formam um grupo linguístico e na *ordem do dia* consta que nenhum grupo linguístico deveria ser considerado deficiente, sob pena de discriminação, assim como afirma a CDPD. Hospedar sob o guarda-chuva da inclusão é crer em uma “pedagogia que reúne, ao mesmo tempo, a hospitalidade e a hostilidade em relação ao outro. Que anuncia sua generosidade e esconde sua violência de ordem” (SKLIAR, 2002).

## **O RELATÓRIO DA OMS**

### **O INTÉRPRETE DE LÍNGUA DE SINAIS**

O Relatório Mundial sobre Deficiência da OMS aponta, com várias chamadas, (?) para a ausência do intérprete de língua de sinais como um exemplo de possível impacto negativo do ambiente sobre a inclusão dos Surdos. A rigor, porém, para que uma pessoa, ouvinte ou não, beneficie-se de um recurso como o da interpretação, é necessário que *domine* esta língua. Este, como já apontado acima, não é o caso da maioria dos Surdos que nascem em famílias ouvintes e não têm como aprender uma língua visual precocemente.

A presença de um intérprete pode, de alguma maneira e até certo ponto, ser uma espécie de “elemento apassivador” do completo isolamento que a criança Surda vive. Mas esse papel se distancia do objetivo primeiro da presença



do intérprete, que é a transmissão dos conteúdos formais da escola em uma língua acessível para a criança Surda.

Apesar disso, as referências ao intérprete de língua de sinais são recorrentes no relatório. De acordo com a OMS, a presença do intérprete permitiria ao Surdo participar da vida profissional nas mesmas bases que as pessoas que não têm nenhuma deficiência. É pouco provável, entretanto, que isto aconteça na vida real. O intérprete teria que cumprir a mesma carga horária do profissional Surdo que acompanha, e o ônus financeiro do trabalho do intérprete teria que ser assumido pelo Surdo ou pelo empregador.

O documento aponta ainda que Surdos que vivem em áreas rurais ou isoladas teriam dificuldade em encontrar intérpretes treinados. Cabe aqui esclarecer que intérpretes não são responsáveis por ensinar língua de sinais aos Surdos. Surdos devem aprender língua de sinais a partir do contato sistemático com falantes dessa língua, preferencialmente, nos primeiros anos de vida. Não é possível “ensinar” uma língua de forma burocrática. Língua se aprende no cotidiano, no convívio e, essencialmente, se estão disponíveis os canais que permitem a troca linguística entre os interlocutores. O contato “puro e simples” dos Surdos com os ouvintes não propicia a aprendizagem da língua oral para o Surdo. Se assim fosse, o documento da OMS não traria à cena a discussão sobre sua educação. Isso não faria sentido, e este artigo, tampouco.

Uma pessoa que enxerga não apresenta nenhum impedimento para aprender uma língua visual e isso vale para Surdos e para ouvintes. Já uma pessoa Surda tem impedido o canal (auditivo) que lhe permitiria aprender uma língua oral. Todas as línguas orais possuem suas modalidades faladas, e é esta continuidade entre o ouvir e o pensar que permite a uma criança ouvinte ainda bem pequena pensar sobre o que ouve e falar o que pensa. Essa contingência faz com que as línguas de sinais possibilitem aos Surdos a associação entre o que pensam e o que veem, tal como acontece com os ouvintes ao pensarem sobre o que escutam (CAPOVILLA; RAPHAEL, 2001).

Os equívocos em relação ao intérprete de língua de sinais, seja no documento da OMS ou na condução política da educação de crianças Surdas no Brasil, residem em: 1) desconsiderar que o beneficiário desse serviço deve ser fluente em língua de sinais; 2) desconhecer que o contato com o intérprete de língua de sinais na escola regular não promove a aprendizagem dessa língua



para a criança Surda; 3) ter o interprete como um dispositivo que torna a escola regular falsamente inclusiva para a criança Surda; e 4) perpetuar a crença de que Surdos são incapazes intelectualmente.

### **AS LEGENDAS NA TV**

Com relação à legendagem de programas televisivos, o documento afirma que o uso sistemático de janelas com intérprete de língua de sinais – ou simplesmente “janelas de língua de sinais” – e legendas ocultas (*closed captions*) nos noticiários removeria as barreiras para que as pessoas Surdas ou com perdas auditivas pudessem acompanhar estes programas. Como já apontado, para se beneficiar de uma língua, é preciso dominá-la minimamente. Muitos Surdos apresentam dificuldade na proficiência da língua de sinais devido a três fatores muito importantes. Primeiro: o atraso com que iniciam o contato com a língua de sinais, sofrendo as consequências cognitivas do “vazio linguístico” inicial (BAPTISTA, 2008). Segundo: a falta de contato sistemático com um contexto sinalizador após o início da aprendizagem, restringindo o uso da língua de sinais a um nível pragmático elementar. O terceiro fator diz respeito à falta de continuidade entre a língua de sinais (visual) com a qual os Surdos pensam e a língua oral (auditiva) do lugar onde vivem (CAPOVILLA; RAPHAEL, 2001). Esta descontinuidade coloca em questão o uso de *closed captions*, pois Surdos não oralizados não podem ter consciência dos sons da fala (consciência fonológica) e tampouco representar graficamente uma língua grafofonêmica. Estes fatores trazem questionamentos sobre a eficácia tanto do uso de janelas de língua de sinais quanto de *closed captions* nos programas de televisão.

*Closed captions* só funcionam para Surdos que foram bem oralizados e, como já foi dito anteriormente, esta não é a realidade da maioria dos Surdos, já que após o implante coclear ou a protetização – subsidiadas pelo SUS –, a oralização requer trabalho fonoaudiológico sistemático, indisponível para quem não pode pagar por este serviço. Além disso, o processo de oralização, quando acontece em condições ideais, é longo, perdura por anos, e isso impede que crianças Surdas se beneficiem da legendagem na TV. A alternativa para a aprendizagem de uma língua grafofonêmica por alunos Surdos consiste em um método visual que apresente precocemente às crianças a grafia das palavras acompanhada pela sinalização de seu significado, criando uma contingência



entre o que se vê escrito e o que se vê sinalizado, a exemplo do que acontece em espaços de Educação Infantil em alguns países europeus (BAPTISTA, 2008).

### **EDUCAÇÃO BILÍNGUE**

O documento da OMS defende que os Surdos precisam de educação bilíngue em língua de sinais e na língua nacional. Educação bilíngue para Surdos pressupõe ambiente visual com língua de sinais como língua de instrução desde os primeiros anos de vida. Ou seja, todos os conteúdos devem ser ministrados nesta língua desde a Educação Infantil e a “língua nacional” (oral) seria a *segunda* língua, aprendida na modalidade escrita a partir de uma matriz linguística na qual se pensa. Não é possível criar este ambiente em um contexto regular de ensino. Tampouco é possível ser bilíngue sem ser, primeiro, monolíngue (SKLIAR, 1989), tratando-se de um indivíduo Surdo.

A seguir, o documento passa a relatar alguns exemplos de exclusão dos Surdos pelo mundo e chama a atenção para o que acontece em Ruanda, onde apenas trezentas das dez mil crianças Surdas estimadas no país frequentam a escola primária ou secundária e somente nove delas frequentam a escola privada. No Brasil, entre 2002 e 2010, houve uma drástica e violenta diminuição do número de alunos Surdos (e com deficiência auditiva) em classes e escolas especializadas para Surdos, isto é, que têm a LIBRAS como língua de instrução, passando de 35.582 matrículas em 2002 para 18.323 matrículas em 2010 (INEP/MEC). Esses dados sugerem que o encaminhamento dos alunos Surdos para o ensino regular pode ter tido como consequência o baixo rendimento desses alunos e, por conseguinte, a evasão escolar.

O documento mostra que existem diferentes abordagens educacionais para crianças especiais ao redor do mundo e as define como “educação segregadora”, “educação inclusiva” e “educação em ambiente o menos restritivo possível”. Alguns testemunhos de Surdos são trazidos e o documento passa, então, a analisar as vantagens da educação considerada “segregadora” para alguns grupos de pessoas com deficiência, concluindo que, no caso dos Surdos e das pessoas com deficiência intelectual, a OMS aponta que nem sempre o ensino regular é visto como uma experiência positiva.

O documento (p. 219) afirma que profissionais que trabalham em escolas especiais (segregadoras) para crianças cegas, Surdas ou Surdocegas,



particularmente nos países de baixa renda, dispõem de instituições com ambientes de aprendizagem de alta qualidade. Não fica claro se a opção pela educação segregadora para Surdos em países em desenvolvimento se trata, na verdade, de falta de opção, frente aos poucos recursos destinados à educação de forma geral e, particularmente, à educação de pessoas especiais. O baixo custo da educação especializada para Surdos (que requer recursos humanos) quando comparado à educação inclusiva (que requer sofisticados recursos de reabilitação, dispositivos no contraturno, que por sua vez são, aprendizagem de LIBRAS, aprendizagem em LIBRAS e aprendizagem de Língua Portuguesa, pessoal especializado – a exemplo do Atendimento Educacional Especializado implantado no Brasil) poderia estar no cerne dessa política educacional.

Outro exemplo mencionado no documento é o dos países nórdicos. Eles assumem a educação especializada de Surdos como linha de ação e demonstram sua eficácia a partir de resultados obtidos no ensino formal. Este é o caso da Dinamarca, por exemplo, onde, após um longo período de educação especializada para Surdos em Língua Dinamarquesa de Sinais, os alunos Surdos podem escolher a carreira pretendida e contarem com um intérprete ao longo da faculdade (HANSEN, 1990).

Não fica explicitada no relatório da OMS a associação entre o índice de desenvolvimento de um país e a eficácia da educação especial, já que a referência ao *SNE country data 2010* diz respeito apenas a países da Europa. Tampouco fica claro se se trata, no caso dos Surdos, de educação especial – leia-se, com adaptações curriculares (*system-wide interventions*) – ou educação especializada para Surdos, isto é, com língua de sinais. Tal diferenciação seria decisiva para compreendermos se o documento da OMS trata de um grupo considerado deficiente e, portanto, que necessita de adaptações curriculares ou de uma minoria linguística que, como tal, carece de uma língua não hegemônica para aprender.

A seguir, o documento cita a Federação Mundial de Surdos. Ela argumenta que o melhor ambiente para o desenvolvimento acadêmico e social para uma criança Surda é uma escola onde tanto os alunos quanto os professores usem a língua de sinais para toda a comunicação. O fundamento é que a simples colocação na escola regular, sem uma interação significativa com pares e profissionais, excluiria o aluno Surdo da educação e da sociedade.



A OMS ressalta ainda que um dos problemas das escolas na inclusão de crianças Surdas é a inadequada formação e o suporte insuficiente dados aos professores, já que a maioria dos professores de Surdos não domina a língua de sinais. Note-se aqui que mesmo que os professores do ensino regular dominassem a língua de sinais, não haveria possibilidade de utilizá-la ao mesmo tempo em que utilizam a língua oral para a comunicação com os alunos ouvintes.

A inclusão dos Surdos exige ser pensada para a vida e não apenas para um momento inicial na escola. Escola inclusiva para Surdos é a que considera a sua língua capaz de ensinar tudo o que a língua oral é capaz de ensinar aos ouvintes. A escola de Surdos deve ser pensada, tal como nos ensina BEHARES (1993), como *doadora universal* de uma língua visual.

Apesar das inconsistências aqui apontadas, o documento conclui que devemos promover o direito das crianças Surdas à educação pelo reconhecimento da diferença linguística dos Surdos, e que estes devem ter exposição precoce à língua de sinais, aprendendo a língua oral como segunda língua e priorizando a leitura e a escrita. Resta saber como promover o contato precoce com a língua de sinais para crianças que nascem Surdas em famílias ouvintes. A escola parece ser o único dispositivo que permitiria o contato frequente e sistemático da criança Surda em um ambiente visual. E para que isso fosse eficaz, deveria ser precoce, anterior à Educação Infantil, para minimizar o dano que o atraso na aprendizagem de uma língua pode provocar.

Instala-se um problema conjuntural: se a Surdez é uma expressão da diversidade humana, como disponibilizar educação especializada – e, portanto, *segregadora* – para os Surdos? A resposta a essa pergunta parece estar na própria condição que a Surdez traz.

Na presença de uma língua visual, uma pessoa Surda não encontra nenhuma barreira para aprender seja o que for, inclusive uma língua oral. Não da forma como os ouvintes aprendem, a partir da fonologia, mas de outra, a partir do léxico. Algumas sociedades já promovem desde o nascimento, ou do momento do diagnóstico da Surdez, a sistematização de um ambiente visual, capaz de estruturar o conhecimento de palavras que são visualizadas precocemente pelas crianças.

O relatório da OMS afirma ainda que o treinamento dos professores na língua de sinais deve ser obrigatório, e os materiais adaptados, acessíveis. Cabe



aqui uma observação: somente fará sentido treinar professores em língua de sinais se a modalidade de ensino for especializada para Surdos. Um professor ouvinte diante de uma classe igualmente ouvinte onde há um aluno Surdo ou um grupo de alunos Surdos não poderá lançar mão de seus conhecimentos de língua de sinais, pois deverá ministrar sua aula na língua oral, uma vez que a maioria de seus alunos é ouvinte e embora possam aprender língua de sinais, esta não é uma realidade factível. Em Piracicaba e Campinas, cidades do interior do Estado de São Paulo, escolas bilíngues recebem alunos Surdos e ouvintes que têm aulas em língua de sinais (LACERDA, 2006; LACERDA; LODI, 2009). Esta experiência pioneira pretende demonstrar que tanto ouvintes quanto Surdos podem se beneficiar de um ambiente visual de aprendizagem.

Na experiência brasileira, vê-se a iniciativa do Ministério da Educação em aprovar o decreto que regulamenta a lei que dispõe sobre a língua de sinais (Lei de LIBRAS) como disciplina curricular (nos cursos de formação de professores em nível médio e superior; cursos de fonoaudiologia; cursos de licenciatura e nos cursos de pedagogia e educação especial). Não é possível aprender língua alguma em um curso de sessenta horas. Mesmo que fosse possível, esses professores bilíngues não seriam capazes de atender às necessidades de seus alunos Surdos em um ambiente regular de ensino. Muitas vezes os professores de LIBRAS sequer são Surdos. Alguns professores ouvintes, por sua vez, não são fluentes e acabam por ministrar conteúdos que mais se parecem com tópicos em educação de Surdos. A ausência de regulamentação no que diz respeito aos conteúdos dessa disciplina levanta dúvidas sobre o objetivo do ensino de LIBRAS nos cursos de graduação e quais usos, desta língua, os futuros professores deveriam fazer.

O documento da OMS fala sobre a necessidade de materiais acessíveis para Surdos, mas não fica claro se se trata de conteúdos em língua de sinais ou de formas alternativas de comunicação. Para concluir: acessível para Surdos é um mundo possível em uma língua visual, como sugerido por Bahan (2004).

### **VIOLÊNCIA, *BULLYING* E ABUSO**

De acordo com o documento da OMS, violência, *bullying* e abuso contra alunos com deficiência por parte de funcionários, professores e colegas são comuns nos ambientes educacionais. Alunos com deficiências frequentemente



são alvos de atos violentos, incluindo agressões físicas, abusos, agressões verbais e isolamento social. O medo do *bullying* pode ser uma importante questão para que crianças especiais prefiram as escolas especiais. O documento afirma ainda que crianças Surdas são particularmente vulneráveis ao abuso devido a suas dificuldades de se comunicar verbalmente.

Ações afirmativas dão visibilidade a direitos não garantidos e tornam inequívoca a desigualdade. Se é necessário defender o direito à língua de sinais para os Surdos é porque este não está assegurado; se é necessário defender o direito dos que são diferentes da perspectiva hegemônica e denunciar diferenças sociais, econômicas, educacionais, sexuais, raciais é porque nada está garantido *a priori* (SKLIAR, 2002a).

A violência contra crianças com deficiência existe e não é velada. Algumas situações provam isso: a religiosa responsável por uma escola de educação infantil que convida uma criança de três anos hiperativa a se retirar; o professor de geografia que diz para a mediadora da aluna autista que adaptações curriculares são de sua responsabilidade e não dele; o jovem com deficiência intelectual que, apesar de seus quase dois metros de altura, utiliza o mesmo uniforme das crianças da educação infantil; a aluna autista que, mesmo aprovada para o oitavo ano de escolaridade, frequenta o sétimo porque não havia alunos em número suficiente para formar uma turma de oitavo ano; a aluna com fobia social que fica imóvel por mais de vinte minutos à beira de uma escada, incapaz de descer para brincar, ou a professora que pergunta ao aluno Surdo “que palavra que te falta?” diante de sua incapacidade de escrever em Língua Portuguesa. A lista de atos de abusos contra alunos especiais é extensa. Basta se aproximar para vê-los.

## **O ENQUADRAMENTO DO SURDO COMO DEFICIENTE E O IMPLANTE COCLEAR**

A deficiência é considerada como uma construção social, tal como entendido por Lane (2004) e Diniz (2007). No caso da Surdez, porém, estamos diante de uma diferença linguística, constituinte de um grupo social, chamado de Mundo Surdo (*Deaf-World*) ou Cultura Surda (*Deaf-Culture*). Ao discutir ética e Surdez, Lane (op. cit.) propõe pensar se existe algum outro grupo social que seja considerado um grupo de deficientes, tal como acontece com os Surdos.



O relatório da OMS considera que os Surdos compõem um grupo de pessoas com deficiência, assim como as pessoas com impedimentos físicos, sensoriais ou intelectuais. Em nenhum desses casos de diferença, porém, o que falta às pessoas é o acesso a uma língua para se relacionar, comunicar seus pensamentos e aprender.

O modelo médico busca compensar a diferença sensorial dos Surdos corrigindo o impedimento. Diante deste paradigma, tem aumentado o número de crianças Surdas implantadas e protetizadas ao longo da última década. Cabe, mais uma vez, lembrar que o uso de recursos tecnológicos necessita de condições ideais para ser favorável. Um estudo realizado por Duchesne, Sutton e Bergeron (2009) revelou que a eficácia do implante coclear parece estar mais relacionada com fatores contextuais do que com a idade precoce na qual as crianças observadas receberam o implante (entre 12 e 24 meses). Observações em um programa de educação de Surdos em um município do Estado do Rio de Janeiro sugerem que crianças com implante coclear que não recebem atendimento fonoaudiológico adequado acabam *tendo de fazer* uso da língua de sinais para que tenham uma comunicação efetiva, depois de “esgotadas” – e falidas – todas as tentativas de oralização. Isso significa que alguns anos se passaram e um irrecuperável atraso cognitivo, emocional e social, consequências do isolamento social, já se instalou. Infelizmente, a língua de sinais é buscada como um último recurso, uma muleta que fará andar quem há muito vem se arrastando na língua oral.

### **O ENGANO SOBRE A LEITURA LABIAL**

O documento da OMS traz uma investigação sobre o acesso de mulheres Surdas a serviços e cuidados em saúde e demonstra que os funcionários dos serviços de saúde frequentemente não as encaram – como fariam com qualquer paciente ouvinte –, impedindo a leitura labial.

A leitura labial é uma técnica que exige sistematicidade e recursos fonoaudiológicos apropriados. Uma pessoa Surda não sabe fazer leitura labial apenas porque é Surda. Não adianta apenas falar pausadamente, de frente para o Surdo, articulando bem as palavras para que ele entenda o que é dito. Além disso, a leitura labial, mesmo quando operacionalizada por uma boa oralização, permite que o Surdo compreenda apenas parte do que ele vê sendo articulado



por outra pessoa. Isso ocorre porque vários fonemas nitidamente distintos para quem ouve se parecem ou são idênticos na configuração que a boca adquire ao serem proferidos (visemas), dificultando sobremaneira ou mesmo impossibilitando sua identificação pelos Surdos. A proficiência na leitura labial dependerá também do grau de perda auditiva, tornando-se tanto mais eficaz quanto maior for o resíduo auditivo existente.

Instituir, porém, uma contingência entre a alfabetização e a leitura labial traz o questionamento sobre como se deu a apropriação da leitura e da escrita de uma língua alfabética sem a utilização da rota fonológica (consciência dos sons), tal como acontece com a criança ouvinte. A rigor, se a leitura e a escrita aconteceram por intermédio da rota lexical (visualização das palavras) não há associações possíveis entre sons e letras e, conseqüentemente, não poderia haver associações entre os sons das letras e as configurações que a boca adquire ao proferir os sons. Surdos que vivem em países que adotaram um tipo de bilinguismo que considera a língua de sinais como primeira língua e a língua oral apenas na modalidade escrita não apresentam atraso na aprendizagem da língua de sinais e dominam a língua escrita de seu país sem buscarem a oralização como um objetivo a ser alcançado, tal como acontece com crianças Surdas filhas de pais Surdos.

## CONCLUSÃO

A análise de um documento internacional como o Relatório Mundial sobre Deficiência da Organização Mundial de Saúde deve considerar as diferenças dos contextos nos quais é lido. Nesse sentido, alguns direitos já garantidos em uns países constituem ainda reivindicações muito embrionárias em outros. Parece ser consensual que os Surdos fracassam academicamente quando são levados a estudar em contextos educacionais de ouvintes.

O desenvolvimento da neuropsicologia cognitiva, aponta para o processamento fonológico como uma explicação para o funcionamento linguístico dos ouvintes. O efeito para os Surdos é um processamento visual da língua, que substituiria o código alfabético por um código *quirêmico* de sinais. Esta proposta, porém, parece ousada demais e o caminho do meio se apresenta como uma forma de ensinar aos Surdos o manejo lexical das palavras da língua oral, por meio de programas de leitura precoce nos quais todo o ambiente da



criança Surda recebe “etiquetas”. O que não pode ser “etiquetado” é sinalizado e simultaneamente se apresenta a forma escrita da palavra. Isto é feito em alguns países nórdicos. O Estado intervém em uma família ouvinte que recebe um bebê Surdo, e um mediador Surdo, fluente em língua de sinais, é encarregado de ensinar a essa criança e sua família a língua de sinais durante os três primeiros anos de vida da criança. No contexto de interação da criança, o ambiente onde a mesma se encontra, ganhará ‘etiquetas’ onde consta a modalidade escrita da língua oral. Aos três anos completos, a criança será encaminhada para uma escola especializada para Surdos em tempo integral. A partir daí continua o ensino regular em uma língua visual, nada mais.

No caso dos Surdos, é o mesmo aparelho corporal impedido por uma diferença sensorial que traz a chave para a abertura do mundo. Tendo sido inventada uma língua visual, as mãos dos Surdos são o veículo do seu pensamento. A solução para o fracasso educacional está no seu próprio corpo considerado *deficiente*.

Na inclusão, o direito à aprendizagem de uma língua é seriamente prejudicado pela máscara solidária da igualdade. Na metáfora do guarda-chuva, tão em voga, há que se pensar sobre quem fica na tempestade.

A saúde, porta de entrada para o diagnóstico e para as primeiras intervenções junto às famílias de crianças Surdas, ao compreender a Surdez como uma deficiência, somente é capaz de vislumbrar o modelo médico da reabilitação, encaminhando as famílias para a oralização e impedindo que a aprendizagem precoce da língua de sinais aconteça.

O documento da OMS avança ao reconhecer a importância da língua de sinais como estruturante do pensamento da criança Surda, mas ainda há a tensão de fundo sobre os modelos médicos e sociais da deficiência. Há uma hegemonia da aposta na oralização para os cuidados em saúde e a OMS não enfrenta o desafio que o atendimento ao Surdo impõe.

## **FINANCIAMENTO**

Este trabalho fez parte da pesquisa “Surdez e políticas públicas de educação e saúde” que foi financiada pelo CNPq.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E OUTRAS FONTES

BAHAN, B. 2004. **The visual people**. Paper presented at the conference Deaf Studies Today, Utah Valley State College, Orem, April.

BAPTISTA, J. 2008. **Os Surdos na escola. A exclusão pela inclusão**. Vila Nova de Gaia: Fundação Manoel Leão.

BEHARES, L. 1993. **Nuevas corrientes en la educación del sordo: de los enfoques clínicos a los culturales**. Cadernos de Educação Especial, Santa Maria, v. 1, n. 4, p. 20-53.

BRASIL. **PORTARIA GM/MS nº 2.073**, de 28 de setembro de 2004. Disponível em: <[http://www.saudeauditivabrasil.org.br/pdf/legislacao/portaria\\_2073.pdf](http://www.saudeauditivabrasil.org.br/pdf/legislacao/portaria_2073.pdf)>. Último acesso em: 10 ago. 2012.

CAPOVILLA, F.; RAPHAEL, W. (Eds.). 2001. **Dicionário enciclopédico ilustrado trilingue da língua de sinais brasileira**. v. II: sinais de M a Z. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

CAPOVILLA, F. 2012. **As contribuições da psicologia no ensino de crianças Surdas**. Revista Espaço Aberto, São Paulo, n. 49, p. 6-11.

CARTA ABERTA AO MINISTRO DA EDUCAÇÃO. 08 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.unifra.br/professores/14174/CARTA%20ABERTA%20DOS%20OUTORES%20SURDOS%20AO%20MINISTRO%20MERCADANTE.pdf>>. Último acesso em: 10 ago. 2012.

DAMÁSIO, A. 2004. **Em busca de Espinosa: prazer e dor na ciência dos sentimentos**. 1ª edição. São Paulo: Companhia das Letras.

DAMÁZIO, M. 2007. **Atendimento educacional especializado: pessoa com surdez**. Brasília/DF: SEESP/SEED/MEC.

EUROPEAN AGENCY FOR DEVELOPMENT IN SPECIAL NEEDS EDUCATION. 2010. **Special Needs Education Country Data 2010**. Odense, Denmark: European Agency for Development in Special Needs Education. Disponível em: <<http://www.european-agency.org/publications/ereports/special-needs-educationcountry-data-2010/SNE-Country-Data-2010.pdf/view>> Último acesso em: 10 ago. 2012.

HANSEN, B. 1990. Trends in the progress towards Bilingual education for Deafchildren in Denmark. **Sign Language research and application. International Studies on Sign Language and Communication of the Deaf**, Hamburg, v. 13, p. 51-62.

LACERDA, C. 2006. **A inclusão escolar de alunos Surdos: o que dizem alunos, professores e intérpretes sobre essa experiência**. Cadernos CEDES, Campinas, v. 26, n. 69, p. 163-184, mai/ago.



LACERDA, C.; LODI, A. (Orgs.). 2009. **Uma escola, duas línguas: letramento em língua portuguesa e língua de sinais nas etapas iniciais de escolarização**. Porto Alegre: Mediação.

LANE, H. 2005. Ethnicity, Ethics, and the Deaf-World. **Journal of Deaf Studies and Deaf Education**, Oxford, v. 10, n. 3, p. 291-310, may.

SACKS, O. 1989. **Vendo vozes: uma viagem ao mundo dos Surdos**. São Paulo: Companhia das Letras.

SKLIAR, C. 2002. **Y si el otro no estuviera ahí? Notas para una pedagogia (improbable) de la diferencia**. Buenos Aires: Miño y Dávila.

SKLIAR, C. 2002a. **É o outro que retorna ou é um eu que hospeda? Notas sobre a pergunta obstinada pelas diferenças em educação**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2011. **World Report on Disability**. Geneva, Switzerland: World Health Organization; The World Bank. Disponível em: <[http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf)>. Último acesso em: 10 ago. 2012.

Recebido em: 26/09/2014

Aceito em: 27/02/2015

#### **Sobre a autora:**

#### **Aliny Lamoglia**

Professora adjunta de Educação Inclusiva da UNIRIO. Psicóloga, Psicopedagoga.

Aluna do Mestrado em Saúde da Família da UNESA.



# O Sistema Global e a proteção dos Direitos Humanos: análise comparativa entre as posturas adotadas pelo Conselho de Direitos Humanos e o Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2010 e 2012

Ana Carla da Silva Gonçalves  
Cristina Figueiredo Terezo

**RESUMO:** O presente artigo analisa os posicionamentos adotados pelo Conselho de Direitos Humanos e pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas nos anos de 2010 e 2012, a fim de averiguar as divergências e convergências presentes em suas agendas, assim como as posturas adotadas para a propugnação de Direitos Humanos pelos dois órgãos. Para alcançar seu objetivo, o artigo se vale das Resoluções emitidas por ambos no período delimitado, realizando uma análise comparativa de seus conteúdos, traçando, assim, os perfis de atuação dos Conselhos e o posicionamento adotado pelo Brasil em ambos, durante o período que preencheu um de seus assentos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Organização das Nações Unidas; Conselho de Segurança; Conselho de Direitos Humanos.

## INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) nasceu em 1945, após o tormento de duas grandes guerras mundiais, demonstrando a necessidade de cooperação internacional para reparar as mazelas decorrentes da destruição advinda dos conflitos.

Atualmente com 193 Estados-membros, a Organização opera através de dois mecanismos para a promoção e proteção dos Direitos Humanos a nível global, o *treaty-based system* e o *charter-based system*, que, juntos, formam o Sistema Global de Direitos Humanos, conhecido também como Sistema ONU.

O primeiro, *treaty-based system*, consiste na positivação de direitos humanos em convenções internacionais assinadas e ratificadas pelos Estados membros, como a Declaração Universal de Direitos Humanos e a Convenção



contra Todas as Formas de Tortura, a fim de que estabeleçam formalmente um compromisso entre o Estado signatário e a garantia de tais direitos.

O *charter-based system*, por sua vez, como pode ser aferido pelo seu nome, advém da obrigação de zelo pelos Direitos Humanos estabelecida na Carta das Nações Unidas, firmada em 1945, que elenca os órgãos pertencentes à ONU, suas funções e atributos.

Nesse diapasão, o presente artigo propõe a avaliação das medidas empreendidas pela ONU para a proteção e promoção dos Direitos Humanos, por meio do *charter-based system*, tendo-se delimitado o Conselho de Segurança e o Conselho de Direitos Humanos como os órgãos que serão estudados. Além do mais, propôs-se a destacar, dentro de seu funcionamento, o papel que o Brasil representou na dinâmica dos dois órgãos.

Tendo isso em vista, primeiramente realizou-se o recorte temporal, a fim de especificar o período de atuação dos Conselhos que seria analisado, o que ocasionou a delimitação do período relativos aos anos de 2010 e 2012, uma vez que durante o primeiro o Brasil ainda ocupava uma cadeira como membro dos Conselhos, vindo somente a ser eleito novamente no ano de 2013, o que torna, portanto, 2012 em um período de ausência de representação brasileira frente aos dois órgãos da ONU. Posteriormente, foram analisadas as Resoluções emitidas por ambos os Conselhos no período selecionado, destacando suas divergências e similaridades, a fim de que fosse possível a construção de um perfil de cada órgão a respeito de seu modo de operação, em especial no que tange as decisões tomadas e suas zonas de atuação.

E, por fim, realizou-se um levantamento bibliográfico, onde foram pesquisados livros sobre o Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, bem como periódicos a respeito do mesmo assunto, publicados pelo *Human Rights Law Review*, *Human Rights Law Journal* e *Human Rights Quarterly*, com o intuito de ampliar o debate sobre os posicionamentos adotados pelos órgãos para a consecução de seu fim precípua.

Desse modo, antes de iniciar a problemática do presente artigo, explica-se como foi dividido. Estando a primeira parte reservada a contextualização do papel de cada Conselho dentro do Sistema ONU, a fim de que se destaquem suas funções e críticas; na segunda seção, a atuação dos Conselhos nos anos de 2010 e 2012; na terceira, os resultados obtidos a partir da análise realizada; na quarta,



a postura do estado brasileiro nos dois órgãos; e, por fim, a quinta parte contendo as conclusões alcançadas a partir da pesquisa.

## **CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS E O CONSELHO DE SEGURANÇA: CONTEXTUALIZAÇÃO**

O Conselho de Direitos Humanos é um órgão subsidiário à Assembleia Geral das Nações Unidas, tendo sido fundado em 2006 pela RES A/60/251, como resposta à crise sofrida pela Comissão de Direitos Humanos.

Ocorre que, outrora órgão principal sobre Direitos Humanos das Nações Unidas, a Comissão de Direitos Humanos havia passado a escudo utilizado por países como a Líbia, presidente da Comissão em 2002, e Arábia Saudita, ambos notórios violadores de direitos humanos, especialmente no que tange as relações de gênero, a fim de não serem condenados pelas ações que praticavam contra seu próprio povo (HEINTZE, 2010, p.58; LAUREN, 2007, p. 326-327). Tal situação acabou gerando grande desprestígio e descrédito no órgão frente aos países membros das Nações Unidas e Organizações Não Governamentais, que o taxavam como “um local no qual países eleitos reuniam-se para prevenir uma condenação coletiva de seus próprios feitos” (CLAPHAM, 2009, p. 92).

Diante da situação insustentável que enfrentava, a Comissão foi extinta em 2005, dando lugar ao Conselho de Direitos Humanos como principal órgão para defesa dos Direitos Humanos na organização.

Ao Conselho de Direitos Humanos couberam, similarmente à sua antecessora, duas tarefas: a promoção de codificação dos Direitos Humanos (*standard setting*) e a de lidar com suas violações. Ele tornou-se responsável por promover o respeito universal pela proteção dos Direitos Humanos e às liberdades fundamentais, de maneira justa e igualitária (HEINTZE, 2010, p. 58).

Ademais, a fim de evitar que sucumbisse aos mesmos erros da Comissão, o processo de admissão no Conselho é mais rígido. Os integrantes têm a obrigação de demonstrar historicamente uma conduta de garantia de direitos, além do estabelecimento da Revisão Periódica Universal, na qual um país membro é vistoriado por uma equipe de especialistas para analisar suas ações nacionais em prol dos Direitos Humanos.

Isso não isenta o Conselho de críticas, todavia, sendo por vezes tido como um órgão político que apenas aprecia em sua agenda os assuntos que seus



países-membros consideram mais convenientes, deixando assim de abarcar a proteção de Direitos Humanos de uma maneira completa e imparcial.

O Conselho de Segurança (CS), por sua vez, possui a responsabilidade primária de zelar pela paz e segurança internacionais. Os estados-membros das Nações Unidas, por força da Carta de São Francisco, são obrigados a aceitar e executar suas decisões, o que lhe garante um papel de destaque dentro da organização.

Especialmente no que tange a proteção de Direitos Humanos, o Conselho de Segurança tem autoridade para autorizar missões de paz com mandato para garantir direitos humanos ou operações de paz separadas. Também analisa graves violações a direitos humanos que representem riscos para a paz internacional, recomendando sua coação; e estabelece tribunais criminais internacionais.

Formado em 1945, o Conselho é constituído por quinze membros, sendo dez rotativos, eleitos pela Assembleia Geral, e cinco permanentes, os chamados P-5 (Reino Unido, Estados Unidos, União Soviética, China e França), com poder de veto e refletem a política externa no pós-Segunda Guerra Mundial.

Devido a posições notoriamente divergentes entre seus membros permanentes, o Conselho, ao vivenciar a Guerra Fria (1945-1989), permaneceu praticamente imóvel, o que acabou prejudicando o funcionamento do órgão como um todo (VIEGAS, 2008, p. 18; LAMAZIÈRE, 1998, p.18), e propiciou o crescimento dos debates sobre sua real eficácia na consecução de seus fins, pondo em dúvida se há pelo Conselho preocupação na manutenção da paz e segurança internacionais como um todo, ou simplesmente nas situações que lhe convêm, servindo assim como um método de controle político por uma pentarquia.

Com isso em mente, passa-se à análise da atuação do Conselho de Segurança e do Conselho de Direitos Humanos nos anos de 2010 e 2012, por meio de suas resoluções emitidas naqueles anos, destacando padrões em seu funcionamento, assim como a existência ou não de diálogo entre os órgãos e a posição brasileira no ano de 2010.



## **AS ATUAÇÕES DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS E DO CONSELHO DE SEGURANÇA EM 2010 E 2012**

Ao analisar as Resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança e pelo Conselho de Direitos Humanos no ano de 2010 e 2012, podem-se perceber, *a priori*, as divergências entre a composição de ambas as agendas, uma vez que, enquanto o Conselho de Segurança demonstra maior atuação em conflitos no continente africano, o Conselho de Direitos Humanos, em contraponto, apresenta uma agenda extensa sobre a situação de Israel e Palestina, o que, tanto em 2010 quanto em 2012, não entrou em pauta pelo outro órgão.

Apesar disso, ambos os Conselhos no ano de 2010 emitiram Resoluções sobre situações envolvendo Somália, Guiné-Bissau, Coreia do Sul, Sudão e Congo. A gama de resoluções em comum apresentou um acréscimo em 2012 de cinco para nove, persistindo os casos do ano retrasado e trazendo novos, como os conflitos na Síria, Mali, Costa do Marfim e Iémen.

Já em 2012, o número de Resoluções afins apresentou um aumento, ao todo vinte e seis Resoluções do Conselho de Segurança possuíam o mesmo tema que dezessete Resoluções do Conselho de Direitos Humanos, além da inclusão de novos países cobertos pelos órgãos, indo de cinco em 2010 para nove em 2012, provando-se, assim, que de fato há uma intersecção entre suas agendas.

Desse modo, é possível agrupar as Resoluções em grupos bem definidos com temáticas conectadas, que auxiliam a delimitar as zonas de atuação dos Conselhos. Estando os blocos divididos em países que passam por uma guerra civil (Somália e Síria), países que sofreram golpe militar (Guiné-Bissau e Mali) e países em processo de consolidação (Iémen, Congo, Sudão e Sudão do Sul, Costa do Marfim e Coreia do Norte).

Apesar de constarem na lista de Resoluções em comum, a Síria e Coreia do Norte devem ser analisadas separadamente do grupo, uma vez que servem como modelos paradigmáticos, juntamente com a questão da Palestina, para a análise das divergências políticas nos Conselhos e as críticas que ambos sofrem. Motivo pelo qual não constam nos grupos delimitados.

Ante o exposto, passemos a análise dos grupos para posterior reflexão de seus resultados.

**SOMÁLIA**



Afligida por uma guerra civil desde 1991, a Somália é pauta constante nas resoluções do Conselho de Segurança. Tendo sido estabelecida nas Resoluções 733 e 746, a criação da UNOSOM I, a primeira missão proposta para fornecer ajuda humanitária e auxiliar na restauração da ordem no país após a dissolução do seu governo central.

Em 2010, cinco resoluções do Conselho de Segurança foram emitidas a seu respeito (RES 1910, RES 1916, RES 1918, RES 1950 e RES 1964), dividindo-se em dois assuntos específicos: a) o processo de transição governamental território, prorrogando o prazo de atuação da Missão de Paz das Nações Unidas; e b) o combate a pirataria no litoral, rogando ao governo, assim como à União Africana e aos países vizinhos uma maior cooperação para o combate a essa prática.

Em 2012, o Conselho de Segurança, em concordância com suas decisões de 2010, expediu seis Resoluções (RES 2036, RES 2060, RES 2067, RES 2072, RES 2073 e RES 2077), destacando novamente a necessidade do combate à pirataria e sua importância para o fim do conflito armado, assim como o aumento de tarefas à *African Union Mission in Somalia* (AMISOM).

De forma mais genérica, o Conselho de Direitos Humanos, ao abordar o tema, condenou veementemente as violações dos Direitos Humanos ocorridas no território durante seu período transitório, principalmente quanto a grupos vulneráveis, como mulheres e crianças, expressando a importância de uma resolução pacífica ao conflito.

Em 2012, especificamente, o órgão emitiu três Resoluções (RES 19/28, RES 20/21 e RES 21/31) sobre o país. Elas propugnaram a proteção dos Direitos Humanos, principalmente no que tange a grupos vulneráveis e sua inclusão na vida social e política do Estado. Também condenaram toda violação ocorrida no território, por forças do governo ou grupos extremistas, enfatizando a necessidade do desenvolvimento sustentável na área e da aplicação das recomendações dadas ao país por meio de seu Exame Periódico Universal.

#### GUINÉ-BISSAU E MALI

O segundo grupo, formado por países que sofreram golpes militares recentemente, auxilia na demonstração de que quando não encontradas objeções políticas nos membros do Conselho, sua força pode ser maior e assim mais incisiva na resolução dos conflitos.



No caso de Guiné-Bissau, por exemplo, tanto o Conselho de Direitos Humanos quanto o Conselho de Segurança condenaram abertamente as violações dentro do território e rogaram pelo fim dos conflitos na região, para o alcance da paz e segurança à população.

Em 2012, devido ao golpe militar sofrido pelo país, o Conselho de Segurança determinou a proibição de viagem (*travel ban*) de cinco integrantes do alto escalão militar, com o intuito de dificultar suas fugas a outros países e permitir, dessa forma, que pudessem ser indiciados pelos crimes cometidos durante o período ditatorial, assim que houvesse o processo de redemocratização. No mesmo ano, instituiu também um Comitê especial para a fiscalização da situação em Guiné-Bissau, composto pelos próprios membros do conselho.

Já o Conselho de Direitos Humanos, em sua Resolução 19/30, emitida um mês antes do golpe de Estado, condenava as ações de outro momento crítico do país –, os protestos de 28 de setembro de 2009, que resultaram na morte de 56 opositores do governo, além do abuso sexual e/ou mutilação genital de 109 mulheres e crianças do sexo feminino. O órgão não voltou a se pronunciar sobre a situação em Guiné-Bissau em 2012.

Quanto ao Mali, três Resoluções foram emitidas pelo Conselho de Segurança, sob os nomes de “Paz e Segurança na África” (RES 2056) e “Situação de Mali” (RES 2071e RES 2085).

A RES 2056 condenou o golpe de estado realizado pelas forças armadas do país, solicitando à Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) e à União Africana (AU) auxílio na restauração de um governo democrático, exigindo a extinção do Comitê Nacional para a Recuperação da Democracia e Restauração do Estado (CNRDRE) e proibição de seus membros de atuarem em qualquer aspecto do processo de redemocratização do país. O Conselho também decidiu pela criação, a cargo do Secretário-Geral juntamente com organizações regionais, de uma estratégia integrada para a região do Sahel, que englobe segurança, desenvolvimento, Direitos Humanos e problemas humanitários. Também demandou que o Mali e países vizinhos não permitam o terrorismo em seu território, deem auxílio aos refugiados e garantam a segurança dos enviados pela ONU, ECOWAS e AU.



Na RES 2071, o Conselho de Segurança expressou sua preocupação com a segurança da área, principalmente sobre o aumento da violência na região; e na RES 2085, o mesmo Conselho urge que a ECOWAS finalizasse o processo transitório no país de maneira democrática e inclusiva, demandando o fim de atentados terroristas contra civis e agentes da ONU. O Conselho de Direitos Humanos emitiu duas Resoluções, RES 20/17 e RES 21/15, condenando as graves violações dos Direitos Humanos causadas por grupos terroristas, pedindo que tais grupos sejam desmantelados e seus responsáveis punidos, além de pleitear o livre acesso de recursos humanitários para a população.

#### IÉMEN, CONGO, COSTA DO MARFIM, SUDÃO E SUDÃO DO SUL

O terceiro e último grupo corresponde aos países em processo de consolidação, ou seja, Estados que passaram por um processo de independência recente ou término de guerra civil recente, ou outros tipos de conflito, e que estão em fase de fortalecimento de suas instituições democráticas, assim como o desenvolvimento de sistemas de segurança, desarmamento e inclusão social de seus habitantes. Pertencem a esse grupo o Iémen, Congo, Costa do Marfim, Sudão e o recente Sudão do Sul.

No caso do Sudão, os conselhos abordaram a situação política do país em dois momentos distintos. Em 2010, como uma única nação, e em 2012, como um país recém-dividido em Sudão e Sudão do Sul, o que mudou ligeiramente o modo como ambos abordaram a violação dos Direitos Humanos e manutenção da paz nas regiões.

Em 2010, como o país ainda não se dividira, embora o movimento pela independência ao sul já possuísse forte representação, o Conselho de Direitos Humanos (RES 15/27) reiteradamente abordou o direito dos povos ao sul do Sudão à autodeterminação, solicitando que o governo sudanês não empreendesse represálias contra os separatistas.

O Conselho de Segurança, por sua vez, em suas três Resoluções (RES 1919, RES 1935 e RES 1945) sobre o tema, não chegou a abordar abertamente o direito à autodeterminação dos povos. Apenas mencionou o processo de transição governamental do país, apoiando eleições livres no território e o *referendum* a ser realizado sobre a criação de outra nação.

O Conselho também fez especial menção à necessidade de combate aos grupos extremistas que praticam ataques na região, como o *Lord's Resistance*



*Army* (LRA), responsáveis por graves violações dos Direitos Humanos, tanto contra sudaneses quanto contra enviados especiais da ONU, criando obstáculos para a pacificação na área. O CS decidiu ainda estabelecer missões de paz no Sudão, aumentando seu contingente e acolhendo sua união com outros sistemas regionais como a União Africana, para uma maior proteção da área.

No ano de 2012, após a separação, as Resoluções dividiram-se em dois temas: Sudão, e o recém-criado Sudão do Sul. Ao tratarem do Sudão, os tópicos permaneceram intactos, lidando com os conflitos na região, especialmente no que tange o combate ao terrorismo, necessidade de instituições estatais democráticas e transparentes, assim como o processo de transição no país.

Já com relação ao Sudão do Sul, as decisões se concentraram no fortalecimento econômico do país, bem como na importância de seu crescimento sustentável e pautado pela inclusão social de seus habitantes. Ademais, ambos os Conselhos enfatizaram a necessidade da boa relação entre os países e o fim da violência em zonas de fronteira.

Sobe a situação no Congo, ambos os órgãos advertiram em suas resoluções sobre a necessidade de diálogo para a construção de um Estado forte, inclusivo e garantidor de Direitos Humanos.

Em 2010, foram emitidas pelo Conselho de Segurança duas Resoluções (RES 1925 e RES 1952), destacando a entrada do país em uma nova fase do seu processo de transição, acarretando, assim, a mudança da *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUC) para *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO), cujos principais deveres baseavam-se na proteção de civis e auxílio na consolidação da paz e estabilização do país.

Em 2012, houve um acréscimo no número de Resoluções, de duas para três, (RES 2053, RES 2073 e RES 2078), nas quais os temas se referiam à prorrogação do mandato da MONUSCO, cabendo-lhe promover a construção da paz (*peacebuilding*) no território, bem como garantir o *Disarmament, Demobilization, Repatriation, Reintegration and Resettlement* (DDRRR) na região e impedir o tráfico de armas e recursos naturais, vez que tais atividades, juntamente com o terrorismo, constituem os grandes impasses para a estabilização da região.



Já o Conselho de Direitos Humanos, ao abordar o assunto, teve limitado número de Resoluções sobre o Congo, lançando apenas uma em 2010 (RES 13/10) e uma em 2012 (RES 19/27). Não destacou em nenhuma das duas questões bélicas ou a situação histórica do país, restringindo-se a ressaltar os reflexos que o contínuo conflito provoca e condenando veementemente as violações de Direitos Humanos praticadas. Foi um posicionamento semelhante ao adotado quando tratou da situação na Somália.

A respeito do Iémen, o Conselho de Segurança expressou a necessidade de ajuda da comunidade internacional durante seu processo de transição, rechaçando qualquer uso de violência em seu território e chamando atenção para a imprescindibilidade de se resguardarem os direitos da população.

O Conselho de Direitos Humanos, por sua vez, em suas Resoluções 19/29 e 21/22, solicitou ajuda aos Estados-membros da ONU no processo de transição do país, requisitando aos mesmos o acolhimento de pessoas deslocadas devido à instabilidade da região, e lembrando o compromisso que cada um firmou para a garantia dos Direitos Humanos a todas as pessoas, sem discriminação.

Por fim, quanto à Costa do Marfim, o Conselho de Segurança emitiu duas Resoluções (RES 2045 E RES 2062), sendo acompanhado pelo Conselho de Direitos Humanos com apenas uma (20/19).

Na Resolução 2062, o Conselho de Segurança estendeu o mandato da *United Nations Operation in Côte d'Ivoire* (UNOCI) na área, demonstrando preocupação com os ataques que o grupo sofre e pedindo sua segurança durante o processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) e Reforma no Sistema de Segurança (SSR), conforme a resolução 2045 (2012), que, por sua vez, instituiu um embargo militar ao país.

O órgão também ressaltou a necessidade de maior fiscalização do comércio de diamantes na área, estimulando a UNOCI a trabalhar com os órgãos locais, a fim de elaborarem um documento base para solucionar o problema bélico do país. Já o Conselho de Direitos Humanos, em sua Resolução 20/19, reconheceu o processo eleitoral ocorrido no país como um importante passo para a reconciliação no território, bem como aprovou a criação de uma Comissão Nacional para averiguar violações dos Direitos Humanos realizadas após as eleições presidenciais de 2010 e a criação de uma Comissão sobre Diálogo, Verdade e Reconciliação no país.



## **A INFLUÊNCIA POLÍTICA NOS CONSELHOS E O EMPREGO DO *TECHNICAL ROLLOVER***

Uma vez realizada a análise dos três grupos, conseguiu-se verificar que, apesar das diferentes abordagens sobre os problemas que cada país enfrentava, as Resoluções seguiram um padrão típico de seu órgão emissor. Verificou-se uma limitada atuação do Conselho de Direitos Humanos em comparação ao Conselho de Segurança. Ao discorrer sobre os conflitos nas áreas, o Conselho de Direitos Humanos se restringiu a abordar as violações de Direitos Humanos, ressaltando os pactos internacionais firmados e a importância da garantia de direitos como um grande passo para o alcance da paz de uma nação. Já em relação a Síria e Palestina, o órgão, ao contrário de seus posicionamentos anteriores, foi enfático, assinalando a ocorrência de graves violações nas regiões, que juntas ocuparam a maior parte dos debates no Conselho de Direitos. Isso fomenta as críticas sobre a influência política na formação de sua agenda, uma vez que ao tratar quase exclusivamente do conflito Israel-Palestina, não aborda em suas Resoluções outras situações preocupantes, como a de Darfur.

Apesar disso, sua importância não merece ser diminuída, na medida em que, por utilizar o critério majoritário em seu processo de votação, conseguiu lançar Resoluções mais realistas a respeito de graves abusos aos Direitos Humanos que o Conselho de Segurança, devido a forte influência política que sofre, não pôde, especialmente no que tange às situações da Síria e da Coreia do Norte, demonstradas a seguir.

A Síria enfrenta uma demolidora guerra civil desde 2011 entre as forças do governo, comandadas pelo presidente Bashar al-Assad, e os rebeldes que querem sua retirada do poder.

O conflito não ganhou grande repercussão no Conselho de Segurança, apesar do grande movimento realizado por organizações não governamentais denunciando os graves abusos de Direitos Humanos que estariam sendo cometido pelas forças do governo contra civis. Entre eles, o de que estariam sendo usadas armas químicas.

Em 2012, o Conselho de Segurança expediu somente três Resoluções sobre o assunto, nas quais condenava as ações tomadas pelo governo contra opositores e as consequências de seus atos. Ressaltou em seus documentos a



importância do cumprimento do pacto assinado do *Envoy's six-point*, para a promoção e proteção de Direitos Humanos, o cessar fogo e o término do envio de tropas de ambos os lados. Também estabeleceu um grupo para monitoramento do processo de desarmamento na região e um prazo de 90 dias para o envio de missões da ONU ao território (UNMIS), cujo mandato foi estendido pela RES 2059.

O Conselho de Direitos Humanos, por sua vez, apresentou grande interesse sobre os eventos na Síria, emitindo rígidas Resoluções sobre as violações cometidas e condenando expressamente o uso de violência por parte do governo sírio. Ele salientou a necessidade de uma investigação internacional transparente, independente e imediata dos abusos e violações do Direito Internacional por parte das autoridades sírias, a fim de que fosse realizada uma prestação de contas, em especial quanto às violações generalizadas, sistemáticas e flagrantes dos Direitos Humanos, que poderiam constituir crimes contra a humanidade.

Nesse sentido, observa-se uma clara diferenciação de tratamentos em relação a assuntos similares. Enquanto o Conselho de Direitos Humanos afirma categoricamente que foram cometidos crimes de lesa-humanidade, as declarações do Conselho de Segurança foram mais tênues, apontando apenas a ocorrência de violações aos Direitos Humanos. Ao lidar com a Somália, que assim como a Síria passa por uma guerra civil, o Conselho de Segurança apresentou uma posição forte para a resolução do conflito, lembrando embargos bélicos aplicados e o monitoramento das zonas de conflito, assim como o estabelecimento de forças de paz da ONU para atuação no local. Porém foi brando ao se referir à Síria, ignorando a situação caótica no país e os abusos deliberados do governo contra civis, bem como sua relutância em permitir a atuação da própria ONU no território.

Vale lembrar que a única opinião rígida do Conselho a respeito do país ocorreu em 2013, ao condenar o uso de armas químicas pelo governo sírio, sem estabelecer, no entanto, qualquer punição caso o governo não a respeitasse.

A dificuldade do órgão em lidar com a Síria pode ser explicada pela presença tanto da China quanto da Rússia como membros-permanentes do Conselho de Segurança, uma vez que ambos possuem fortes laços econômicos,



políticos e militares com o país. É algo semelhante com o impasse do Conselho a respeito da Coreia do Norte, o que será tratado individualmente neste artigo.

Tal hipótese é reforçada quando verificado que, nos quadros de votação do Conselho de Direitos Humanos, órgão que foi mais severo com a atuação do governo sírio na guerra civil, ambos os países aliados votaram contra todas as Resoluções sobre a Síria em 2012. Restando clara, dessa maneira, as dificuldades que o Conselho de Segurança ainda sofre em suas tomadas de decisões, devido ao posicionamento político de seus membros permanentes.

A influência política nos Conselhos torna-se evidente também no caso da República Popular Democrática da Coreia (Coreia do Norte). Em 2010, ambos os Conselhos emitiram somente uma Resolução sobre o assunto – a Resolução 1928 do Conselho de Segurança tratava estritamente sobre a não proliferação de armas de destruição em massa no país. Já a Resolução 13/14, do Conselho de Direitos Humanos, expressou de forma clara a desaprovação pelas graves violações de Direitos Humanos dentro do território norte-coreano, bem como sua recusa em permitir a visita de equipes de inspeção das Nações Unidas.

Esse posicionamento continuou em 2012, quando novamente ambos os Conselhos emitiram somente uma Resolução a respeito do país. O Conselho de Segurança, em sua Resolução 2050, instituiu e legitimou um Painel de Especialistas sobre o armazenamento e uso de armas de destruição em massa, solicitando cooperação internacional com seu trabalho. Já o Conselho de Direitos Humanos, em sua Resolução 19/13, condenou veementemente as violações a Direitos Humanos ocorridos no país, principalmente no que tange aos opositores do governo e todos aqueles pertencentes a grupos vulneráveis.

Ademais, o Conselho de Segurança, não obstante abranger uma considerável quantidade de conflitos em sua agenda, não propôs uma discussão mais alentada a respeito de como efetivamente solucioná-los, restringindo-se a empregar o "*technical rollover*", estratégia que ocorre quando, na ausência de acordo no Conselho quanto a eventuais ajustes que possam aproximar a questão de seu equacionamento, limita-se a prorrogar, em prazos reduzidos, os mandatos anteriormente aprovados pelo órgão (VIEGAS, 2008, p. 19).

Tal fato pode ser averiguado na existência em grande parte de sua agenda de decisões que meramente regulam as ações das missões da ONU na região, que, por sua vez, não têm sua real eficácia debatida. A esse respeito, de acordo



com Davis e Murdies (2010, p. 16), a partir da coleta de dados sobre a atuação de tropas da ONU em guerras civis, averiguou-se que a mera presença de Missões de Paz não ajuda na manutenção dos Direitos Humanos. Logo, não representa uma solução automática para seus abusos.

Nesse diapasão, de 2010 para 2012, a agenda do Conselho de Segurança permaneceu praticamente intocada, estando 15 dos 17 temas sobre áreas de conflito de 2010 também presentes em 2012. Nesses documentos, pode-se perceber a divisão de ocorrências de Missões de Paz assim como estipulado por Chesterman (2004, p.757), ou seja, suas motivações estando inseridas como consequências diretas ou implicações de processos de descolonização de países, como em Timor-Leste; na transferência de territórios, assim como no Sahara Oriental; nos processos eleitorais, presentes em praticamente todas as etapas de transição abordados pelo Conselho de Segurança; em processos de pacificação, como na situação na Bósnia e Herzegovina; e, por fim, quando há falha estatal na administração do território, tal qual na situação do Congo, Somália e Serra Leoa.

Nesses casos, destaca-se o fato de que os conflitos citados são temas recorrentes na agenda do Conselho de Segurança, alguns inclusive, como a situação do Congo, datando dos anos 60. Isso, por si só, garante subsídios o suficiente para a promoção do debate sobre a utilização das tropas como meio viável para o alcance de estabilidade política em zonas de conflito, o que é corroborado ainda pelo fato de que tais tropas podem também ser fontes de violações de Direitos Humanos, como ocorreu na Somália em 1993, conforme exposto por Davis e Murdies (2010, p.22). A esse respeito, o Conselho de Segurança, na RES 1947, de 2010, tratou exclusivamente sobre a maneira como o *peacebuilding* da ONU é administrado. Em momento algum apresentando, no entanto, críticas a tais operações, restringindo-se a reconhecer de maneira geral os desafios que referido processo enfrenta, urgindo colaboração da comunidade internacional para sua realização e estabelecendo uma revisão do assunto em 2015.

Por fim, a análise das Resoluções igualmente demonstrou que o diálogo entre os órgãos é mínimo, sendo que, dentre as 273 Resoluções analisadas, apenas a Resolução 21/26, do Conselho de Direitos Humanos, cita um posicionamento do Conselho de Segurança, mais especificamente nas Resoluções 2042 e 2043, que tratam sobre a obrigação assumida pela Síria para



cumprir o *Envoy's six-point*, documento proposto pelo então Secretário-Geral Kofi Annan com medidas para a estabilização na Síria, assim como a necessidade do fim das ofensivas do governo e a punição dos responsáveis pelas graves violações de Direitos Humanos ocorridas naquele território.

## **A ATUAÇÃO BRASILEIRA FRENTE AOS DOIS ÓRGÃOS**

No que tange à participação do Brasil nas decisões tomadas pelos Conselhos em 2010, cumpre ressaltar o posicionamento privilegiado conferido pela Constituição Brasileira dos Direitos Humanos como princípio norteador das Relações Internacionais do país, colocando, assim, o Estado em uma posição especial, tanto como garantidor desses direitos aos seus cidadãos, bem como protetor em seu âmbito internacional.

Dessa forma, o desempenho do papel brasileiro na área pode ser auferido por meio de posturas adotadas pelo país, como a assinatura e ratificação de tratados internacionais, entre eles a Declaração Universal de Direitos Humanos (assinada pelo Brasil em 10 de dezembro de 1948, mesma data de sua publicação) a promulgação da Emenda Constitucional N<sup>a</sup> 45, que elevou o nível dos tratados internacionais assinados pelo governo brasileiro, assim como emblemáticas decisões do Supremo Tribunal Federal, que reconheceram e ampliaram direitos no território nacional.

No âmbito das Nações Unidas, deve-se atentar para a posição de destaque galgada pelo país, tendo sido diversas vezes nomeado para ocupar um posto no Conselho de Direitos Humanos e no Conselho de Segurança, sendo, neste último, juntamente com o Japão, o membro não-permanente que possui o maior número de indicações e participações, operando desde 1946.

Nesse contexto, no ano de 2010, devido ao crescimento econômico que o país apresentava, a diplomacia brasileira procurou projetar sua influência, assumindo a liderança em acordos político-diplomáticos sobre questões de extrema importância para a comunidade internacional. Apresentando as posições brasileiras na ONU preocupações éticas e políticas, inseridas em um quadro de respeito às tradições nacionais e de busca de transformações no plano mundial (SARDENBERG, 2013, P.88), como demonstrado pelo então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, ao afirmar que "o diálogo e cooperação são meios mais eficazes para garantir o exercício dos Direitos Humanos do que arrogância



baseada em uma suposta autoconcedida autoridade moral”, durante seu discurso na 55ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2010. Nesse diapasão, a postura adotada pelo Brasil em 2010 no Conselho de Direitos Humanos e no Conselho de Segurança caracterizou-se pela garantia dos Direitos Humanos, demonstrando via seus votos um papel reforçador das normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos, votando pela aprovação das Resoluções emitidas por ambos os Conselhos e, assim, auxiliando na manutenção e criação de *standards* de Direitos Humanos.

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, é inegável o papel ímpar que o Conselho de Segurança e o Conselho de Direitos Humanos possuem no Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos.

E, dada as funções próximas que exercem, por vezes suas agendas se chocam, prevalecendo em ambos, na maioria das vezes, decisões em prol dos Direitos Humanos. Há de se notar, contudo, que de fato existe uma influência política em ambos que influencia negativamente suas decisões, impedindo-os de ampliar suas zonas de atuação.

Apesar das críticas, ambos também já apresentam progressos. Praticamente inoperante na Guerra Fria, o Conselho de Segurança atualmente vem desempenhando um papel primordial na defesa dos Direitos Humanos, diversas vezes lembrando em suas Resoluções a obrigação de zelo a esses direitos. Convergindo, nesse ponto, com o Conselho de Direitos Humanos, ao fazer referência constante em suas Resoluções à necessidade de garantia dos Direitos Humanos.

Da mesma forma, pode-se notar que apesar de nem sempre tratarem do mesmo problema em suas Resoluções, ambos os Conselhos atuam em torno de um mesmo núcleo, perpassando questões sobre os Direitos Humanos e o Direito Humanitário, condenando expressamente as ações delituosas que tal núcleo possa permitir e impondo medidas para a solução de seus impasses. Verificando-se que, quando não presente um impasse eminentemente político, os órgãos seguiram analisando condições similares e chegando a conclusões semelhantes, não se sobrepondo, assim, uma decisão em detrimento de outra. Torna-se assim indubitável a intersecção de agendas que os Conselhos sofrem, estando o Brasil



nesse meio como um Estado ativamente garantidor de direitos, o que pode ser constatado em sua conduta no ano de 2010, votando junto com a maioria dos países em Resoluções a respeito da proteção e promoção dos Direitos Humanos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CHESTERMAN, M.. **The people: The United Nations, transitional administration, and state-building**. 1 ed. New York: Oxford University Press. 2004. 320 p.

CLAPHAM, A.. **Human Rights: A Very Short Introduction**. 1 ed. New York. Oxford University Press. 2007. 190 p.

CORRÊA, L. F. S. **Brazil in the United Nations: 1946 – 2011**. 1 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2013. 969 p.

DAVIS, D. R.; MURDIE, A. Problematic potential: the human rights consequences of peacekeeping interventions in civil wars. **Human Rights Quarterly**. Cincinnati. v. 32, n.1. , p. 49-72, fevereiro. 2010.

HEINTZE, H. Proteção dos direitos humanos por órgão da ONU (Charter-based System). In: ARAGÃO, E. et al. **Manual Prático de Direitos Humanos Internacionais**. 1 ed. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União. 2009. Cap. 1. P.57-69.

LAUREN, P. G. To preserve and build on its achievements and to redress its shortcomings": The journey from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council. **Human Rights Quarterly**. Cincinnati, v. 29, n.2, p.307-345, maio. 2007.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. de A.. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas. 1991. 311 p.

LAMAZIÈRE, G.. **Ordem, Hegemonia e Transgressão: a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa**. 1. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 1998. 187 p.

MELLO, V. de C. Reformas na ONU. **Cadernos Adenauer**. Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.13-29, junho. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta da Organização das Nações Unidas**. São Francisco, 26 de Junho de 1945.

PIOVESAN, F. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 1 ed. Paraná: Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região. 2006. 44 p. Disponível



em:[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan\\_dh\\_direito\\_constitucional.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_dh_direito_constitucional.pdf). Último acesso: 28 de agosto de 2014.

SARDENBERG, R. M.. **O Brasil e as Nações Unidas**. 1 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão. 2013. 135 p.

SHORT, K.. Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável?. **Sur, Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, vol.5, n.9. Dezembro. 2008.

VIEGAS, M. A atuação recente do Conselho de Segurança e o Brasil. In: ALVES, J. A. et al.. **O Brasil e a ONU**. 1 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. Cap. I. P. 15-39.

Recebido em: 28/09/2014  
Aceito em: 16/03/2015

#### **Sobre as autoras:**

##### **Ana Carla da Silva Gonçalves**

Aluna de graduação do curso de Direito da Universidade Federal do Pará. Foi bolsista PIBIC/CNOQ na área de Direito Internacional dos Direitos Humanos, sob coordenação da professora doutora Cristina Terezo, desenvolvendo a pesquisa sobre a influência do sistema de proteção da Organização das Nações Unidas para o Direito brasileiro.

##### **Cristina Figueiredo Terezo Ribeiro**

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará. Professora efetiva da Universidade Federal do Pará. Professora do Programa de Doutorado Sociedade, Natureza e Desenvolvimento da Universidade Federal do Oeste do Pará e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA. Visiting Scholar do Washington College of Law, American University.



## **Quando o trabalho não dignifica as relações humanas: Um estudo sobre o assédio moral na Universidade Federal de Pernambuco**

Carla Neres de Souza  
Natália Conceição da Silva Barros

**RESUMO:** O presente artigo pretende expor uma análise das relações humanas no ambiente de trabalho com ênfase nas situações de assédio moral. A princípio, apresenta-se uma definição de assédio moral sob a ótica dos direitos humanos, detendo-se, principalmente, nos princípios da dignidade humana. O artigo concentra-se especificamente nas situações de assédio moral que ocorrem nas relações de trabalho das instituições públicas, teorizando sobre suas concepções, características e consequências. Ao final, é apresentada a análise de uma pesquisa quantitativa realizada na instituição de ensino superior Universidade Federal de Pernambuco acerca das percepções e aspectos do assédio moral sob o ponto de vista de servidores desta instituição.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assédio Moral. Relações de Trabalho. Administração Pública.

### **INTIMIDAÇÃO, DESRESPEITO – COMO O ASSÉDIO MORAL AFETA A VIDA DO TRABALHADOR**

O assédio moral nas relações de trabalho ocorre frequentemente tanto na iniciativa privada quanto nas instituições públicas, no entanto, nas empresas públicas o empregado está mais suscetível ao agressor devido ao fator estabilidade. “A prática desse crime efetivamente fortalece a discriminação no trabalho, a manutenção da degradação das relações de trabalho e a exclusão social” (MTE, 2009). O assédio moral caracteriza-se pela exposição de trabalhadores a situações humilhantes, constrangedoras, repetitivas e prolongadas durante a jornada de trabalho sendo relativas ao exercício de suas funções, ocorrendo, por muitas vezes, de forma silenciosa, gerando consequências físicas e psíquicas desastrosas para o vitimizado. De acordo com Lídia Pereira Gallindo (2006), o assédio moral traz como pano de fundo uma das questões mais cruciais nos dias de hoje: a ética. “Vivemos em uma crise ética que



desemboca na quebra dos Direitos Fundamentais da pessoa humana, com lesão à dignidade. ”

No caso específico das instituições públicas, esse tipo de assédio está diretamente relacionado às relações de poder no trabalho e às questões hierárquicas. Segundo Costa (2012), nas empresas públicas, em decorrência da subjetividade de obediência aos princípios da administração pública, o agente ou funcionário que ocupe, ou não, cargo de chefia, deve “evitar agir com autoritarismo, para que o assédio moral não se instale no ambiente laboral”. O assédio moral acontece devido ao excesso de autoridade e de poder, este último utilizado para humilhar o subordinado. Os meios de defesa do empregado público com estabilidade se resumem a tentar conciliar-se com seu agressor, requerer sua transferência para outra unidade de serviço ou pedir demissão. É importante ressaltar que o empregado público ainda não está plenamente acobertado pela legislação no que se refere ao assédio moral.

Tipicamente, e isso já é apresentado nos textos legais e acadêmicos que tratam do assunto, existem alguns alvos preferenciais para o agressor, geralmente definidos levando-se em conta questões de gênero, opção sexual e raça, no entanto, no setor público, a tipificação do agressor e da vítima está profundamente ligada a condições hierárquicas, ou seja, a relação entre chefia e subordinado. A relação entre o poder e o assédio moral está relacionada independente do assédio partir de um chefe, colega ou outro funcionário, embora o caso chefe-subordinado seja o que melhor caracteriza uma relação desigual de poder, visto que o poder formal dá ao chefe a capacidade de recompensar ou coagir. Os chefes delegam as tarefas aos subordinados e fazem a sua avaliação de desempenho, essas decisões lhes dão poder, sendo estes importantes instrumentos de coação e intimidação frente ao subordinado que, por muitas vezes, encontra-se sem subsídios ou provas para denunciar o abuso, além disso, por parte do subordinado, ainda existe o medo de que, mesmo encaminhando tal situação para vias processuais administrativas, o caso não seja solucionado, além do receio de vir a ser prejudicado devido a relações interpessoais entre pares que podem favorecer o superior hierárquico, ainda com o agravante do caso se tornar amplamente público, gerando ainda mais constrangimento para a vítima do assédio.



Através desse estudo, objetivou-se realizar uma análise das relações de poder, no que toca especificamente aos casos de assédio moral e seus desdobramentos dentro das instituições públicas, e, para alcançar tal objetivo, fez-se uma pesquisa documental com base em acervo bibliográfico produzido tanto por órgãos públicos quanto por estudiosos do tema, cuja intenção é prevenir e divulgar as situações de assédio moral ocorridas. Além disso, fez-se também uma pesquisa de campo na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) por meio da aplicação de questionários *online* que foram direcionados aos *e-mails* dos servidores da instituição. A finalidade dessa pesquisa foi a de investigar e analisar as relações hierárquicas entre funcionários da UFPE, identificando a atual situação e as consequências desse tipo de assédio no desenvolvimento das atividades e nas relações humanas entre servidores da educação pública superior.

A pesquisa proporcionou a elaboração de um retrato de como acontece o assédio moral dentro dos diversos setores da UFPE, bem como traçar um perfil com características gerais do assediador e do assediado, esboçando as situações mais comuns que apresentam fortes aspectos de assédio moral, mesmo que ainda não sejam tratadas e punidas sob essa ótica. É possível entender também como os danos causados pelo assédio moral podem afetar as pessoas envolvidas tanto fisicamente quanto em perspectivas morais, espirituais e, principalmente, sociais, pois, de acordo com reportagem divulgada na página da Câmara dos Deputados: “os agentes administrativos são os que mais sofrem assédio moral dentro das instituições e, em cada dez afastamentos por razões de saúde, pelo menos oito são de pessoas vítimas de assédio moral” (Reportagem de Idhelene Macedo, Edição Rachel Librelon, 2013).

## **ASSÉDIO MORAL - DEFINIÇÕES**

O Assédio Moral no Trabalho é definido como qualquer conduta abusiva (gesto, palavra, comportamento, atitude...) que atente, por sua repetição ou sistematização, contra a dignidade ou integridade psíquica ou física de uma pessoa ameaçando o seu emprego ou degradando o clima no trabalho (HIRIGOYEN, p.83, 2001).

O assédio moral desponta como uma forma de violência que afeta o ambiente organizacional, causando danos a todos os sujeitos que dele fazem parte. Apesar de não se tratar de um assunto novo, durante muito tempo foi



analisado como algo invisível dentro das organizações e, mesmo diante do evidente sofrimento das partes vitimizadas, o assunto era ignorado ou menosprezado. Ainda hoje, o tema é tido como tabu devido a omissão das vítimas que se calam diante do abuso moral a que são submetidas no local de trabalho. Segundo Hirigoyen (2002, p.76), "o assédio moral existe em toda parte", e, apesar de não ser um assunto novo (FREITAS, 2001; HIRIGOYEN, 2002 apud SCANFONE e TEODOSIO, 2004), é uma questão delicada e pouco discutida (PRZELOMSKI, 2002; BARRETO, 2000 apud SCANFONE e TEODOSIO, 2004). Ainda assim, na esfera privada, o tema já é legalmente tratado, existe legislação específica para tais situações e, aos poucos, os trabalhadores vão tomando consciência dos seus direitos e vencendo a barreira do medo de retaliações para denunciar a violência moral sofrida no ambiente de trabalho.

### **RELFEXOS DO ASSÉDIO MORAL**

Viver sobre a pressão de um ambiente de trabalho hostil, sendo este o local onde as pessoas passam a maior parte do seu tempo, praticamente dez horas do dia, sensibiliza a autoestima e impede que o trabalhador se sinta em um ambiente de bem-estar, reduzindo assim, seu desempenho. No entanto, as consequências do assédio não se restringem a alterações apenas nas atividades de trabalho, o assediado tende a desenvolver sequelas físicas e emocionais devido às circunstâncias as quais é submetido no ambiente de trabalho. Essas consequências afetam tanto o lado comportamental da vítima, que geralmente passa a se sentir e se colocar de forma isolada diante dos colegas de trabalho, assim como a aparentar uma tristeza constante, quanto nas questões de saúde. Não raro, as pessoas vitimizadas pelo assédio moral no ambiente de trabalho desenvolvem casos de depressão, perda ou ganho de peso, além de desenvolverem doenças crônicas. "Um ambiente de trabalho conflituoso pode gerar consequências graves em cada indivíduo que dele faz parte" (SERJUSMIG/SINJUS-MG, 2008).

Em geral, vê-se a proliferação do assédio moral nos locais onde a competitividade é altamente estimulada, o que pode gerar relações afetadas por disputas de poder e de cargos, mérito ou reconhecimento; Essas são características típicas de ambientes mais formalizados, tanto nas instituições privadas quanto públicas, entretanto, ambientes extremamente informais



também podem propiciar o assédio, em alguns casos, a informalidade e a agressividade podem se confundir e os excessos de “brincadeiras” podem se tornar problemas sérios. “O assédio moral acaba ocorrendo em grande proporção quando faltam limites, objetivos, regras claras, orientações éticas e sanções aos infratores” (SERJUSMIG/SINJUS-MG, 2008).

O assédio moral, com os termos e conceitos com que agora é conhecido, não é uma prática recente. Em cada momento da sociedade, de acordo com a história e com os costumes de cada época, o trabalhador sempre esteve frágil e submetido a práticas desumanas e indignas. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) universalizou direitos, estabeleceu condições mínimas de trabalho, eliminou algumas situações de incontestável desrespeito e amenizou algumas situações de abuso, porém, os princípios da “Declaração sobre direitos fundamentais no trabalho” ainda têm um alcance insuficiente diante de todas as adversidades enfrentadas pelo trabalhador. De acordo com Cecato:

Ao longo da história, o trabalhador tem se revelado parte do mais numeroso grupo de pessoas vulneráveis ao desrespeito dos direitos humanos. Dependente do capital, oferece seu tempo e sua energia em troca de salários que ele não negocia, apenas acata. Subordinado ao capital, aceita jornadas exaustivas; desumanas, nestas incluídas, por vezes as do trabalho forçado, onde se coloca menos como sujeito e mais como objeto da relação. Submisso ao capital, enfrenta discriminações e ingerências em sua privacidade e intimidade, em suas ideologias e crenças. (CECATO, p351, 2007)

A produção bibliográfica que investiga o tema do assédio moral no trabalho costuma, com base em pesquisas e estudos, tecer alguns perfis que caracterizam o funcionário vítima da violência no trabalho. Geralmente trata-se de pessoa com ótima conduta, perfil proativo, competente e comprometida com suas atividades, entretanto, que, com frequência, apresenta algum traço de fragilidade em sua personalidade e é essa característica que acaba tornando-a vulnerável em relação ao assédio moral. Segundo Guedes (2003, p.63 apud Oliveira, 2004):

A vítima do terror psicológico no trabalho não é o empregado desidioso, negligente. Ao contrário, os pesquisadores encontraram como vítimas justamente os empregados com um senso de responsabilidade quase patológico, são ingênuas no sentido de que acreditam nos outros e naquilo que fazem, são geralmente pessoas bem-educadas e possuidoras de valiosas qualidades profissionais e morais. De um modo geral, a vítima é escolhida justamente por ter algo a mais. (GUEDES, p.63, 2003).



As pesquisas também buscam definir traços comuns nos assediadores. Características comportamentais são apresentadas a partir da perspectiva de gênero, nesse caso, considerando tanto vítimas quanto agressores. De acordo com os estudos de Ausfelder (apud BARROS, 2004) “há diferenças entre assediadores e assediadoras”. O assediador masculino adota comportamentos mais passivos, isolando a vítima. Já assediadora utiliza-se de murmúrios e insinuações, embora esses comportamentos sejam também utilizados pelos homens. Vale ressaltar que, diferente do que está apresentado na literatura mais antiga ou do que pensa a maior parte das pessoas, o assédio moral não está circunscrito à ideia do superior que acua o subordinado, ou do homem que assedia a funcionária do sexo feminino. Ainda existem grupos que historicamente são vítimas em potencial desse tipo de assédio e, nesses casos, pode-se destacar: mulheres, pessoas mais velhas, homossexuais, negros etc. Outrossim, já existem notificados casos de pessoas com cargo de nível hierárquico superior que são vítimas de assédio moral por parte dos seus subordinados sendo, nestes casos, totalmente impedidos de realizar o trabalho a que se propõem visto que o grupo de subordinados geralmente é detentor de informações que podem impedir a realização das atividades de trabalho.

Também são comuns os casos de assédio moral entre pares, tanto entre pessoas de cargos hierarquicamente superiores quanto entre funcionários de funções de operação. Inclusive, os casos de assédio moral entre pares podem trazer ainda mais sofrimento para a vítima, que geralmente fica isolada e pode ser prejudicada devido a calúnias e comentários maldosos que podem ser criados sobre a sua conduta comportamental. Com o aumento das denúncias de casos de assédio moral, muitas organizações procuram planejar estratégias que impeçam esse tipo de situação, tais como cartilhas, cartazes e grupos de orientação, que são criados nas empresas e nos órgãos públicos com o objetivo de divulgar e prevenir casos de assédio moral.

Sobre o combate as práticas de assédio moral, Lima (2011) diz que,

Faz-se necessário a adoção de legislação específica nas áreas mais relevantes (penal, civil, administrativa e trabalhista), não obstante a existência de legislações genéricas que podem englobar incidentalmente o processo de assédio moral e suas possíveis consequências. (LIMA, p.03 2011)



A OIT (Organização Internacional do Trabalho) recomenda que:

“Não adianta só punir o assediador e/ou indenizar vítimas; é necessário agir na fonte, na raiz, não deixando que cresçam essas práticas perversas. É preciso entender causas e motivações, a fim de estabelecer relações eficazes no combate ao assédio moral” (SERJUSMIG/SINJUS-MG, 2008).

## **ASSÉDIO MORAL NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS**

Na esfera pública há uma intensidade diferente nas ações relacionadas ao assédio moral, geralmente vinculada a disputas de poder, e, no que se refere a essas disputas de poder, vale ressaltar que o assédio nem sempre ocorre verticalmente, e com isso, devemos entender o termo poder por diferentes ângulos e compreender como a necessidade dele pode influir nas mais diversas relações. Segundo uma clássica definição de Max Weber (1945, p.211), poder é “a probabilidade de uma pessoa exercer sua vontade até mesmo indo de encontro a resistência dos outros”, ou seja, de acordo com o contexto e ambiente organizacional, uma pessoa ou um grupo podem tentar impor a sua vontade a despeito dos demais. O tempo de duração das práticas de assédio são maiores no setor público, já que a punição do agressor depende de processos administrativos e o desligamento do servidor da instituição só se dá diante da comprovação de uma falta grave. Por esse aspecto, o assédio moral no setor público pode ser ainda mais massacrante para os trabalhadores, já que as perspectivas de soluções para a situação são bem menores e ocorrem de forma mais lenta, podendo, em alguns casos, nem chegar a ocorrer. “O assédio, no setor público, é mais nocivo ao trabalhador, produzindo grande prejuízo à sua saúde, deteriorando a sua personalidade.” (HIRIGOYEN, 2010, p.124).

A forma de distribuição de cargos e funções no setor público possibilita o abuso de poder uma vez que alguns dos servidores que se encontram em maior escala hierárquica devido à função assumida, passam a cometer abusos de poder que afetam aos que a ele são diretamente subordinados. Segundo Hirigoyen (2010, p.215), “os abusos de poder são frequentes no serviço público. Podem se expressar, por exemplo, por meio da distribuição de cargos de subordinados, quando o poder é medido pelo número de assessores que cada um tem sob suas ordens”.



No serviço público, o assunto deve ser amplamente debatido, pois, apesar da estabilidade, o assédio se apresenta de forma visível e marcante: Na avaliação de desempenho, nas progressões, promoções, retirada de vantagens, na falta de treinamento adequado, na disputa por cargos e etc. Como não têm o poder para demitir, chefes passam a perseguir, humilhar e sobrecarregar o trabalhador de tarefas inúteis. Chefes são, muitas vezes, nomeados por relação de amizade ou parentesco, e não por competência, daí porque tendem a se tornar arbitrários para compensar suas limitações (SERJUSMIG/SINJUS-MG, 2008).

Como o indivíduo representa a instituição, é inevitável que as consequências do assédio moral acabem afetando a imagem da administração pública, afinal, o poder público é uma estrutura formada e sustentada por pessoas, logo, a humanização das relações é imprescindível ao bom funcionamento da máquina administrativa. Se analisarmos bem, pode advir dos efeitos do assédio moral sobre o indivíduo a imagem que a população tem dos servidores públicos caracterizados como pessoas desmotivadas e descomprometidas. É preciso humanizar as relações de trabalho. “No serviço público, os servidores, que atendem a população são responsáveis pela imagem do poder no qual atuam e devem prestar um serviço de qualidade. Para isso, o clima no ambiente de trabalho precisar ser harmonioso” (SERJUSMIG/SINJUS-MG, 2008).

Especificamente na esfera pública, o assédio moral pode acontecer por motivos de disputas de poder entre pessoas ou grupos, por discordâncias ideológicas ou até com a intenção de prejudicar servidores que atuam em sindicatos ou em questões que podem vir a incomodar alguns grupos.

Pode haver no assédio a intenção de mudar a forma de proceder do servidor em relação a algum assunto (para que deixe de apoiar o sindicato nos movimentos reivindicatórios, por exemplo), ou o simples propósito de humilhar o servidor diante dos outros, como forma de punição pelas opiniões e atitudes (SERJUSMIG/SINJUS-MG, 2008).

As condutas que caracterizam o assédio moral podem ser tipificadas como “atos de improbidade administrativa, atos contrários aos diversos princípios jurídicos, bem como atos que caracterizam infrações administrativas previstas nos Estatutos do servidor público, como o dever de urbanidade” (SERJUSMIG/SINJUS-MG, 2008).



## PANORAMA DO ASSÉDIO MORAL NA UFPE

Fez-se uma pesquisa sobre assédio moral na Universidade Federal de Pernambuco utilizando a abordagem quantitativa. A população escolhida para a realização desse estudo foi de servidores da UFPE e o fator predominante para essa escolha foi a temática do estudo que está diretamente ligada aos sujeitos estudados. O contato com os respondentes se deu através de questionários *online* enviados diretamente aos *e-mails* de servidores da instituição com pedidos de compartilhamentos e divulgação. Também houve *e-mails* enviados diretamente ao contato institucional dos servidores, estes obtidos através de listas disponibilizadas pelas secretarias dos centros e setores e pelos contatos disponibilizados nas páginas dos departamentos. Esses servidores são de centros, cargos e setores diversos e foram escolhidos aleatoriamente. No total, foram enviados cerca de 100 *e-mails*. O questionário foi montado com base em variáveis que nos permitissem identificar a percepção do assédio moral pelos servidores da Universidade. Além disso, foram utilizadas questões para conhecer o perfil dos respondentes, tais como: sexo, idade, estado civil e etnia dos entrevistados. O questionário é composto de quatorze questões, distribuídas entre respostas de múltipla escolha e respostas diretas. O questionário esteve disponível para recebimento de respostas pelo período de uma semana, tendo início em 8 de janeiro de 2014 e encerramento em 14 de janeiro de 2014. Os dados coletados foram utilizados para esta análise.

No total foram obtidas 37 respostas, o que resultou em um índice razoável, se considerarmos que a média de respostas a questionários *online* é de 25%. A análise inicial dos dados permitiu conhecer o perfil das pessoas que responderam aos questionários, assim como as percepções que os mesmos têm em relação às práticas de assédio moral no ambiente de trabalho. A análise das variáveis sexo, idade, estado civil e etnia permitiu traçar um perfil dos respondentes que pode ser observado na Tabela 1.



**Tabela 1** – Perfil dos respondentes

<b>Variável</b>	<b>Níveis de variável</b>	<b>Nº de respondentes</b>	<b>% de respondentes</b>
<b>Sexo</b>	Feminino	21	55%
	Masculino	16	45%
<b>Idade</b>	18 a 24 anos	2	5,3%
	25 a 29 anos	7	19%
	30 a 40 anos	11	29,8%
	41 a 50 anos	11	29,8%
	51 a 60	6	17%
	Acima de 60 anos	-	-
<b>Etnia</b>	Branca	20	55%
	Preta	3	8%
	Amarela	-	-
	Parda	13	34%
	Indígena	-	-
	Outros	1	3%

Fonte: Elaboração própria baseado em dados de questionário.

A partir dos resultados obtidos é possível observar que, quanto ao sexo, existe uma proporção similar. Já quanto às idades, a maioria dos entrevistados (85,5%) está distribuído entre os grupos com faixa etária de 30 até 50 anos. A amostra é formada em grande parte por servidores tanto solteiros quanto casados que declararam, em sua maioria, pertencerem à etnia branca ou parda. Os entrevistados foram também questionados sobre o local de trabalho (setor, centro), os resultados podem ser vistos na Tabela 2.



**Tabela 2 – Local de trabalhos dos entrevistados**

Centro / Setor	Número de respondentes
<b>Reitoria</b>	4
<b>CIn – Centro de Informática</b>	1
<b>CCS – Centro de Ciências da Saúde</b>	3
<b>CAA – Centro Acadêmico do Agreste</b>	2
<b>CCB – Centro de Ciências Biológicas</b>	2
<b>CCJ – Centro de Ciências Jurídicas</b>	1
<b>CAV – Centro Acadêmico de Vitória</b>	1
<b>BC – Biblioteca Central</b>	1
<b>CAP – Colégio de Aplicação</b>	5
<b>CE – Centro de Educação</b>	1
<b>CTG – Centro de Tecnologia e Geociências</b>	5
<b>CCEN – Centro de Ciências Exatas e da Natureza</b>	2
<b>CFCH – Centro de filosofia e Ciências Humanas</b>	1
Não informado	1

Fonte: elaboração própria baseado em dados dos questionários.

Já na Tabela 3 pode-se conhecer a função e/ou cargo dos servidores entrevistados.

**Tabela 3 – Cargo dos respondentes**

Cargos / Função	Número de respondentes
<b>Assistente em administração</b>	9
<b>Secretário</b>	4
<b>Docente</b>	4
<b>Técnico de laboratório</b>	4
<b>Técnico em administração</b>	3
<b>Administrador</b>	2
<b>Técnico em assuntos educacionais</b>	2
<b>Estatístico</b>	1
<b>Contador</b>	1
<b>Coordenador de curso</b>	1
<b>Químico</b>	1
<b>Assistente de alunos</b>	1
<b>Assistente social</b>	1
<b>Contínuo</b>	1
<b>Diretor</b>	1
<b>Economista</b>	1

Fonte: Elaboração própria baseado em dados dos questionários.



Após perguntas específicas de identificação, a primeira pergunta direta do formulário questionava se o servidor já sofreu assédio moral no local de trabalho na instituição de ensino UFPE. No total de 37 respondentes, 10 pessoas afirmaram terem sido vítimas de assédio moral na UFPE, como observado na Tabela 4.

**Tabela 4** – Assédio moral no trabalho na instituição UFPE

<b>Você já sofreu assédio moral no ambiente de trabalho na instituição de ensino UFPE?</b>	<b>Sim</b>		<b>Não</b>	
	Nº total	%	Nº total	%
	10	45%	27	55%

Fonte: Elaboração própria baseada em dados dos questionários.

Na Tabela 5, observa-se que há uma proporção equivalente entre servidores do sexo masculino e servidores do sexo feminino que declararam terem sido vítimas de assédio moral. No quesito que se refere à faixa etária, 70% dos respondentes que já sofreram assédio moral estão na faixa entre 30 a 50 anos. No que tange à etnia, os respondentes declararam em qual grupo se encaixam e a proporção entre servidores vítimas de assédio que se declararam da etnia “parda” ou “branca” foi de 50% para cada.

**Tabela 5** – Vítimas de assédio moral por etnia, gênero e faixa etária.

Gênero		Faixa Etária		Etnia	
<b>Sexo feminino</b>	6	18 a 24 anos	1	Branca	5
		25 a 29 anos	1		
		30 a 40 anos	3		
<b>Sexo masculino</b>	4	41 a 50 anos	4	Parda	5
		51 a 60 anos	1		

Fonte: Elaboração própria baseado em dados dos questionários

Já a Tabela 6, mostra o quadro das vítimas de assédio moral por cargos ou funções que desempenham em seus trabalhos.



**Tabela 6** – Vítimas de assédio moral por função ou cargo

Cargos / Função	Número de respondentes
<b>Assistente em administração</b>	3
<b>Técnico em administração</b>	2
<b>Secretário</b>	2
<b>Técnico de laboratório</b>	2
<b>Docente</b>	1

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de questionários.

Na Tabela 7, buscou-se estabelecer uma relação de tempo e frequência nos casos declarados de assédio moral na Instituição. A maior parte dos respondentes declarou que a situação de assédio durou/dura de 1 a 24 meses. Das pessoas questionadas, 50% afirmam ser vítimas de assédio moral várias vezes por semana.

**Tabela 7** – Tempo do assédio moral

Duração do assédio moral (em meses)		Frequência com que acontece o assédio moral	
<b>1 a 6 meses</b>	3	Uma vez por mês	2
<b>7 a 12 meses</b>	2		
<b>13 a 24 meses</b>	2	Uma vez por semana	3
<b>25 a 36 meses</b>	1		
<b>37 a 48 meses</b>	1	Várias vezes por semana	5
<b>Acima de 48 meses</b>	1		

Fonte: Elaboração própria baseada em dados dos questionários.

Na Tabela 8, estabelece-se um perfil dos assediadores considerando a quantidade de pessoas que praticam o assédio e o gênero dos assediadores.

**Tabela 8** – Gênero do assediador

Por quantas pessoas você é assediado?	Qual o sexo do assediador?	
<b>01 pessoa</b>	3	Homem 2
<b>02 a 04 pessoas</b>	6	Mulher 2
<b>Mais de 04 pessoas</b>	1	Os Dois 6

Fonte: Elaboração própria baseada em dados dos questionários.



Nela é apresentada uma proporção equilibrada entre assediadores homens e mulheres, bem como deixa claro que a maioria dos assediados é vítima de um grupo de pessoas formado em média por dois a quatro integrantes. Para fins de esclarecimento e para descobrir se existe alguma relação de gêneros entre assediados e assediadores, na Tabela 9 é apresentada uma associação entre o sexo dos que se declararam como vítima de assédio e o sexo dos assediadores informados pela vítima.

**Tabela 9** – Sexo das vítimas de assédio *versus* sexo dos assediadores

<b>Respostas dos homens</b>		<b>Respostas das mulheres</b>	
<b>Mulher</b>	0	<b>Mulher</b>	2
<b>Homem</b>	2	<b>Homem</b>	0
<b>Os dois</b>	2	<b>Os dois</b>	4

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de questionários.

Apesar da pequena amostra, nenhum homem declarou ter sido assediado especificamente por uma mulher, assim como nenhuma mulher declarou ter sido assediada exclusivamente por um homem. A maior parte das respostas se concentrou em assediadores de ambos os sexos, fato esse que é coerente com a resposta da Tabela 8, quando a maior parte dos assediados afirma ser assediado por um grupo de pessoas.

Na Tabela 10, apresenta-se o perfil da relação hierárquica entre assediado e assediador. Desse item, concluiu-se que a maior parte dos casos de assédio é praticada entre pares, ou seja, pessoas de uma mesma categoria hierárquica, no entanto, a porcentagem de servidores que são vítimas do superior hierárquico ainda é muito alta, o que ratifica uma variável já comum nas pesquisas e estudos existentes.



**Tabela 10 – Relação hierárquica entre assediado e assediador**

<b>Seu superior hierárquico</b>	46%
<b>Um conjunto de colegas</b>	60%
<b>Um colega</b>	1%
<b>Seu superior contra você e seus colegas</b>	1%
<b>Um subordinado</b>	0%
<b>O conjunto de subordinados</b>	0%
<b>Outros<sup>1</sup></b>	2%

Fonte: Elaboração própria baseada em dados dos questionários.

Uma das questões elaboradas aos funcionários que se declararam vítimas de assédio moral foi feita com intenção de descobrir se eles falaram sobre a situação para alguém. O resultado está demonstrando na Tabela 11<sup>2</sup>.

**Tabela 11 – Pessoas para as quais as vítimas confidenciaram o assédio moral**

Vítimas relataram assédio a:	Porcentagem
<b>Família</b>	40%
<b>Pessoa da própria instituição</b>	30%
<b>Amigos</b>	15%
<b>Superior hierárquico</b>	10%
<b>Várias pessoas</b>	2%
<b>Setor de gestão de pessoas</b>	1%
<b>Sindicato</b>	1%
<b>Ninguém</b>	1%

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de questionários.

Uma das últimas perguntas do questionário buscou dos respondentes informações acerca do tipo de situação característica do assédio moral que eles já haviam passado dentro da instituição. Foram dadas algumas opções com a possibilidade de indicar mais do que uma resposta, além disso, era possível descrever outras situações. Na Tabela 12, é possível observar as situações mais vivenciadas pelos servidores que já foram moralmente assediados.

<sup>1</sup> Além das opções apresentadas nos questionários havia também a opção “outros” na qual os respondentes poderiam especificar outras pessoas. Nos 2% das respostas da opção outros foram indicados como assediadores professores da UFPE (O questionário também foi direcionado e respondido por professores da instituição).

<sup>2</sup> Foi permitido aos respondentes indicar mais de uma resposta.



**Tabela 12** – Situações mais recorrentes de assédio moral

Seu chefe e/ou colegas não lhe cumprimentam nem falam com você	30%
Seu chefe e/ou colegas atribuem a você "erros imaginários"	20%
Seu chefe e/ou colegas bloqueiam o andamento dos seus trabalhos	0%
Você é obrigado a trabalhar em horários injustificados	0%
Você é coagido a realizar trabalhos urgentes sem nenhuma necessidade	10%
Seu chefe e/ou colegas lhe dão instruções confusas e imprecisas	10%
Seu chefe e/ou colegas ignoram a sua presença na frente dos outros	50%
Seu chefe e/ou colegas falam mal de você em público	50%
Seu chefe e/ou colegas fazem circular maldades e calúnias sobre você	30%
Você se sente isolado no ambiente de trabalho	30%
Seu chefe e/ou colegas retiram seus instrumentos de trabalho: telefone, computador, mesa etc.	10%
Seu chefe e/ou colegas agredem você somente quando você está a sós com eles	30%
Seu chefe e/ou colegas insinuam e fazem correr o boato de que você está com problema mental ou familiar	20%
Seu chefe e/ou colegas prejudicam a sua saúde	50%
Você é vítima de provocações quanto as suas crenças religiosas ou convicções políticas	10%

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de questionários.

Além das respostas apresentadas nos questionários, algumas pessoas ainda indicaram outras situações de assédio moral por elas vivenciadas, dentre essas declarações estão frases como: "eles têm ciúmes e insegurança com a minha presença", "já fui agredido verbalmente em público", "intimidação indireta, desrespeito aos direitos do servidor como direito a greve e autorização para participar de cursos de capacitação", "fui impedido até de ser mesário nas eleições para reitor por uma pessoa que me perseguia", "entreguei meu cargo de secretário e tive três picos de pressão arterial, sendo levado à emergência hospitalar por causa da pressão exercida na minha função (secretário de uma comissão)".

Os dados levantados através da pesquisa apresentam fatos visivelmente característicos do assédio moral. Todos os respondentes indicaram serem vítimas de, pelo menos, duas das situações citadas, com recorrência mínima de uma vez por mês. Metade dos servidores que responderam ao questionário sobre assédio moral informaram terem vivido, pelo menos, três situações características de assédio moral e, no mínimo, um terço dos que responderam indicaram que são vítimas de pelos menos sete das situações de assédio moral citadas no questionário. As respostas deixam claro que a saúde dos funcionários que



passaram por situações de assédio moral é prejudicada e um dos respondentes assevera ao afirmar crises de pressão arterial devido aos abusos sofridos no trabalho. As respostas também apontam que a convivência e as relações dentro do ambiente de trabalho são fatalmente afetadas devido ao assédio moral, casos como o isolamento da vítima ou/e a proliferação de comentários negativos a seu respeito ficaram em evidência como umas das circunstâncias mais frequentemente vividas pelos assediados.

Dentre as pessoas que responderam o questionário, 27 afirmaram não terem sido vítimas de assédio moral, no entanto, foi solicitado a essas pessoas que indicassem situações típicas relacionadas a assédio moral pelas quais elas já tenham passado no ambiente de trabalho. Dos 37 entrevistados, dez declararam-se vítimas de assédio moral e das 27 que declararam não terem sido moralmente assediados, sete indicaram já ter passado por situações que podem ser consideradas como assédio moral. Além dos itens apontados no questionário, alguns servidores citaram a situação de serem atribuídos a eles serviços que não são de sua função, mas que lhes são repassados como se fosse normal e obrigatória a realização de tais atividades.

Assédio moral também é uma questão de percepção. Algumas pessoas podem conviver com o assédio moral, mas não se dão conta disso, bem como, algumas pessoas podem ser assediadores e não notarem, lógico, tudo isso tem a ver com uma série de fatores que precisam ser analisados antes de se chegar a conclusões, como a frequência da ocorrência das situações de assédio, por exemplo. Vale ressaltar que das 27 pessoas que afirmaram não serem vítimas de assédio moral, três pessoas fizeram questão de declarar que "*nenhuma das situações de assédio moral indicadas no questionário acontece no seu setor*", "*que não tiveram nenhum incidente nesse nível de assédio moral*" e que "*vive em um ambiente de trabalho harmonioso*".

## **À GUIA DE CONCLUSÕES**

A partir deste estudo, concluiu-se que o assédio moral é uma realidade na vida dos trabalhadores, tanto de empresas públicas quanto de empresas privadas. Nos órgãos públicos, o assédio moral é causa de muitas complicações nas relações entre servidores com seus pares ou com superiores hierárquicos e tem como consequência a diminuição do desempenho dos servidores nas atividades laborais, além de afetar seriamente a saúde dos servidores públicos que devido à



exposição a condutas abusivas de desrespeito a dignidade no trabalho são frequentemente acometidos por doenças crônicas cuja causa está diretamente ligada ao estresse vivido no ambiente de trabalho. Além disso, os efeitos do assédio moral refletem na imagem da administração pública, que fica marcada pelo estigma de funcionários estressados e descontentes com suas atividades ou funções no setor público. No entanto, a escolha do título “à guisa de conclusões” é uma forma de mostrar que esse trabalho não está terminado. As pesquisas, leituras, entrevistas e observações nos levaram a constatações importantes, mas outras ações ainda precisam ser feitas a partir dos resultados alcançados com a finalidade de que com a continuação dessa pesquisa propostas possam ser sugeridas de forma a promover mudanças reais na questão do assédio moral dentro das instituições públicas. Não pretendemos lançar a fórmula que significará o fim do assédio moral, mas indicar formas de acolhimento da vítima e punição justa do assediador, acreditando que esse seria um grande passo quicá para o fim da prática da violência moral.

Observamos também que o assédio moral existe na UFPE e que ainda são restritas às formas institucionais do servidor buscar apoio ou defesa para enfrentar esse tipo de abuso. Em 2012 foi inaugurada a Ouvidoria da UFPE com a finalidade de criar uma ponte entre reclamante e solução assertiva compreendendo os problemas por uma ótica humanística e que está voltada, entre outras situações, também para os casos de assédio moral. São dignos de reconhecimento os esforços empreendidos pela instituição na busca de meios para auxiliar os cidadãos e os servidores nas suas reclamações e dificuldades, porém, a Ouvidoria, assim como o órgão responsável pela gestão de pessoas na instituição, ainda esbarra em algumas dificuldades como, por exemplo, o código silencioso de apoio e proteção que existe entre pares e que tornam difícil a comprovação testemunhal de denúncias de assédio moral. Além disso, falta divulgação acerca de medidas preventivas e ações que devem ser tomadas para denunciar e reprimir os casos. Geralmente a vítima do assédio se vê acuada por um grupo de pessoas que por razões adversas passa a atacá-lo. A vítima da agressão moral passa a se sentir isolada, em muitos casos fala sobre o que está acontecendo para pessoas da família, para amigos e até mesmo para pessoas da instituição, mas não há mecanismos claros de defesa para o servidor assediado. A Ouvidoria está apta a receber esse tipo de denúncia, mas sua estrutura ainda é



insuficiente e sem possibilidades para garantir a integridade psicológica do denunciante, existe um grande jogo de influências no qual aquele que detém o poder, devido ao cargo que ocupa e aos contatos e as rodas sociais que frequenta, pode simplesmente aniquilar a vítima, transformando o período de atividade laboral em horas de horror e sofrimento. De acordo com Liane Biagini (2013), "Alguns servidores (da Ouvidoria UFPE) afirmaram ter dificuldades em resolver algumas demandas pela falta de autonomia. Quando a situação envolve um superior, o gestor da unidade assume a causa" esse fator revela que a hierarquia predominante nas instituições públicas ainda é um grande empecilho para resolução de casos de assédio moral.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, Margarida Maria Silveira. **Violência, saúde e trabalho: uma jornada de humilhações**. São Paulo: EDUC, 2006.

\_\_\_\_\_. **Violência, Saúde e Trabalho – Uma Jornada de Humilhações**. Editora da PUC-SP. 1ª. edição – 2003. 2ª. reimpressão – 2006.

\_\_\_\_\_. **Assédio Moral: a violência sutil – Análise epidemiológica e psicossocial no trabalho no Brasil**. Dissertação de Doutorado. PUC – SP. 2005.

BARROS, Alice Monteiro. **Assédio moral**. São Paulo, 2004. Disponível em: <[http://www.amatra6.com.br/amatra/ed20\\_1.htm](http://www.amatra6.com.br/amatra/ed20_1.htm)>. Acesso em 20 de dezembro de 2013.

BIAGINI, Liane. **As ouvidorias públicas nas instituições de ensino superior: A experiência da Universidade Federal de Pernambuco**. Dissertação de Mestrado. UFPE – Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2013.

COMISSÃO DE COMBATE AO ASSÉDIO MORAL NO TRABALHO. **Cartilha "Combate ao Assédio Moral na Administração Pública"**. Belo Horizonte, Minas Gerais. 2008. Sinjus-MG, Serjusmig.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Cartilha "Assédio Moral e Sexual no trabalho"**.. Brasília, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO RAMO QUÍMICO. **Cartilha Assédio moral: A tirania nas relações de trabalho**. São Paulo, 2002. Disponível em: [http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/a\\_pdf/110\\_cartilha\\_assedio\\_moral\\_cut.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cartilhas/a_pdf/110_cartilha_assedio_moral_cut.pdf). Acesso em 19/09/2013.

CECATO, Maria Aurea Baroni. **Educação em Direitos Humanos: Fundamentos teóricos – metodológicos**. In: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. Direitos



Humanos do trabalhador: para além do paradigma da declaração de 1988 da O.I.T. Ed. Universitaria, João Pessoa, 2007. p. 351-317.

COSTA, Antonio Eloir da Silva. **Assédio moral das empresas públicas: A falta de lei é prejudicial ao trabalhador? O assediador tem garantida a sua punibilidade?**. Monografia de curso de graduação – Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. Carazinho, 2012.

MACEDO, Idhelene; LIBRELON, Rachel. **Direitos Humanos tratará assédio moral em serviço público em projeto de lei**. Câmara dos deputados. Brasília, 09 de outubro de 2013. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITOSHUMANOS/454213-DIREITOS-HUMANOS-TRATARA-ASSEDIO-MORAL-NO-SERVICO-PUBLICO-EM-PROJETO-DE-LEI.html>. Acesso em: 20 de dezembro de 2013.

FREITAS, Maria Ester de. **Assédio moral e assédio sexual: faces do poder perverso nas organizações**. Revista de administração de empresas. São Paulo, v.41, n.2, p.8-19,2001.

FREITAS, Maria Ester; HELOANI, José Roberto; BARRETO, Margarida. **Assédio Moral no Trabalho**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

GALLINDO, Lídia Pereira. **Assédio Moral nas Instituições de ensino**. Disponível em: <http://www.assediomoral.org/spip.php?article261>. Acesso em 21/09/2013.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Mal-Estar no Trabalho: Redefinindo o Assédio Moral**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

HIRIGOYEN, Marie-France. **Assédio Moral, a violência perversa no cotidiano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

LIMA, Jhêssica Luara Alves de. **O assédio moral nas relações de trabalho como agente violador dos direitos humanos**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011 In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=10411](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10411). Acesso em janeiro de 2014.

NETO, Henrique Carivaldo de Miranda. **Assédio Moral: Constrangimento e humilhação em Instituições de Ensino Superior**. Dissertação de Mestrado. UNIT – Centro Universitário do Triângulo, Uberlândia-MG, 2002.

OLIVEIRA, Euler Sinoir de. **Assédio moral: sujeitos, danos à saúde e legislação**. Disponível em: <http://www.amdjus.com.br/doutrina/trabalhista/169.htm>. Acesso em 20/09/2013.

SCANFONE, Leila; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. **Assédio moral nas Organizações: a dinâmica do abuso de poder**. Betim, MG, 2004 Disponível em:[http://7semead/paginas/artigos%20recebidos/RH/RH09\\_\\_Ass%E9dio\\_Moral\\_nas\\_Organiza/%E7%F5es.PD](http://7semead/paginas/artigos%20recebidos/RH/RH09__Ass%E9dio_Moral_nas_Organiza/%E7%F5es.PD). Acesso em 21/09/2013.



WEBER, Max. **The theory of social and economic organization.** Tradução: PARSON, A. M.; PARSONS, T. New York: The Free Press, 1945.

#### **WEBGRAFIA**

[www.assediomoral.org](http://www.assediomoral.org)

[www.fenassec.com.br](http://www.fenassec.com.br)

<http://www.dhnet.org.br/>

Recebido em: 07/09/2014

Aceito em: 09/02/2015

#### **Sobre as autoras:**

##### **Carla Neres Souza**

Secretária Executiva da Universidade Federal de Pernambuco, especialista em direitos humanos (UFPE) mestranda do curso de gestão Pública para o desenvolvimento do Nordeste (UFPE)

##### **Natália Conceição Silva Barros**

Professora do Colégio de Aplicação da UFPE, Doutorado em História (UFPE), Mestrado em História (UFPE).



## O PERCURSO DE VIDA DE EX-PRESIDIÁRIOS: reflexões sobre prisão e desenvolvimento humano e social

Paula Teixeira Gonçalves  
Daniela de Figueiredo Ribeiro  
Carla Aparecida Arena Ventura

**RESUMO:** Os objetivos deste trabalho são investigar a vida na prisão na perspectiva de ex-presidiários, sua implicação no desenvolvimento humano e social, compreender modos de vida pré-prisão, verificar a vivência na prisão em termos de cerceamento de direitos e impactos na subjetividade dos presos, compreender o processo de reinserção social pós-prisão e refletir sobre instituição prisional e desenvolvimento. Utilizada a abordagem qualitativa, dividiram-se os dados coletados nos eixos temáticos: antes, durante e depois da prisão. Verificou-se que a maioria dos entrevistados era pobre antes da prisão; durante a prisão, a maioria dos entrevistados tinha relação insegura com outros presos e com funcionários da prisão; após a prisão o relacionamento familiar restou prejudicado e os ex-presos sofreram preconceito social. As considerações finais são no sentido de incentivar a melhoria dos métodos utilizados na política de segurança pública, garantindo a reinserção social dos presos, possibilitando o desenvolvimento humano e social.

**PALAVRAS-CHAVE:** desenvolvimento humano e social, prisão, direitos humanos, ex-presidiários.

### O DESENVOLVIMENTO EM UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR

Existe grande diferença entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento humano e social. Ao passo que o desenvolvimento econômico cuida de observar, em grosso modo, o crescimento econômico mediante as distribuições de bens e a possibilidade de consumo, o desenvolvimento humano trata de aspectos mais amplos da vida humana e suas transformações segundo as condições externas influenciadoras. Apesar da enorme diferença entre ambos, não há que tratá-los isoladamente, pois é certo que o desenvolvimento econômico influencia no desenvolvimento humano e vice-versa.

A problemática dessa diferenciação reside na conceituação econômica do termo “desenvolvimento”. Para solucionar a questão, os economistas viram a necessidade de elaborar um modelo de desenvolvimento que englobe as variáveis econômicas e sociais de modo que o crescimento econômico ocorra em



ritmo capaz de atender às solicitações das diferentes classes sociais, regiões e países.

Furtado (1974, 75) critica a visão puramente econômica do desenvolvimento:

a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem os avanços da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento.

Para Kliksberg (1998), nas últimas décadas o desenvolvimento foi baseado na ideia de "derrame", cujos fatores básicos são pensados no sentido de que se realizando enormes sacrifícios para se alcançar metas de caráter macroeconômico que impliquem equilíbrios econômico-financeiros, haverá progresso econômico, o qual, por consequência, será "derramado" para o conjunto da população, chegando a setores mais pobres, erradicando a pobreza severa. Para se chegar a este resultado, é necessária uma longa e difícil espera.

Os dados indicam que a realidade funciona de modo muito diferente do que se supõe. As evidências mostram que, para um país, é imprescindível alcançar uma estabilidade econômica e o equilíbrio financeiro, melhorar sua competitividade e aumentar o produto interno bruto, mas isso não "se derrama" automaticamente. Pelo contrário, os indicadores anteriores podem melhorar e, ao mesmo tempo, continuar deteriorando-se ou permanecer inalterada a situação dos setores mais desfavorecidos. (KLIKSBERG, 1998, p. 22)

O desenvolvimento humano é uma importante ramificação do desenvolvimento, podendo ser definido como processo de amplificação de escolhas para que as pessoas tenham capacidade e oportunidade de ser aquilo que elas querem ser (SEN 2012). Mais importante que o desenvolvimento social é o desenvolvimento humano que o compõe, podendo-se afirmar que o primeiro não existe sem o segundo.

Kliksberg (1998) mostra que existem várias linhas de pesquisa que têm verificado que, ao lado do capital natural (conjunto de recursos naturais de uma sociedade) e do capital construído (infraestrutura, capital financeiro etc), existem o capital humano e social.

O primeiro refere-se à qualidade dos recursos humanos, e o segundo, com elementos qualitativos, como valores partilhados, cultura, capacidades para agir sinergicamente e produzir redes e acordos voltados para o interior da sociedade. (KLIKSBERG, 1998, pp. 23-24).



Comparando-se o desenvolvimento humano com o desenvolvimento econômico, o Relatório do Desenvolvimento Humano Brasil, de 1996, diz o seguinte:

O conceito de desenvolvimento humano é, portanto, mais amplo do que o de desenvolvimento econômico, estritamente associado à ideia de crescimento. Isso não significa contrapô-los. Na verdade, a longo prazo, nenhum país pode manter – e muito menos aumentar – o bem-estar de sua população se não experimentar um processo de crescimento que implique aumento da produção e da produtividade do sistema econômico, amplie as opções oferecidas a seus habitantes e lhes assegure a oportunidade de empregos produtivos e adequadamente remunerados.

Por conseguinte, o crescimento econômico é condição necessária para o desenvolvimento humano (e social) e a produtividade é componente essencial desse processo. Contudo, o crescimento não é, em si, o objetivo último do processo de desenvolvimento; tampouco assegura, por si só, a melhoria do nível de vida da população (PNUD 1996, 1).

Investir no capital humano, principalmente em áreas como a educação e saúde, faz com que haja incríveis mudanças em favor do desenvolvimento por provocar profundas transformações na vida humana (KLIKSBURG, 1998).

Para mensurar o desenvolvimento, criou-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que é a medida resumida do desenvolvimento em longo prazo, em três grandezas: renda, educação e saúde. Seu objetivo é oferecer um contraponto a outro indicador, o Produto Interno Bruto (PIB), que considera somente a dimensão econômica do desenvolvimento.

Amartya Sen, um economista indiano laureado com o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas em 1998 pelas contribuições à teoria da decisão social e do *welfare state*, demonstrou que o desenvolvimento de um país está ligado às oportunidades que ele oferece à população de fazer escolhas e exercer a sua cidadania, incluindo a garantia aos direitos sociais básicos e direitos civis.

Para Sen (2012, 16), “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. O processo de expansão das liberdades, mencionado por Sen (2012), não depende apenas do crescimento econômico ou, em sob outro enfoque, do desenvolvimento econômico. Outros fatores também concorrem com o desenvolvimento e pode-se citar como exemplo o acesso a serviços de educação, saúde, a garantia de direitos fundamentais e processo de industrialização, tecnológico ou de modernização social.

Entretanto, é preciso argumentar que uma vez que “o desenvolvimento humano pressupõe o alargamento das capacidades individuais” (RDH 2013),



verifica-se que a equidade é entendida como a liberdade igualitária que leva ao desenvolvimento. “No entanto, os indivíduos encontram-se também ligados aos outros” (RDH 2013). Isso faz pressupor que desenvolvimento humano e social estão conectados, interligados.

O desenvolvimento humano importa a implantação de políticas públicas destinadas a pessoas cujas liberdades de escolhas estão, por algum motivo, estão limitadas e cujo alargamento de capacidades estão submetidos a algum agente cerceador. Tais políticas devem ser baseadas em posições normativas e, por isto, em raciocínio crítico filosófico. Todos os aspectos filosóficos são abordados por Amartya Sen nos Relatórios de Desenvolvimento Humano emitidos pela ONU.

Para Parr:

Os alicerces filosóficos do Neoliberalismo e a abordagem das necessidades básicas não apenas diferem daqueles dos ADH, mas são, também, muito menos explícitos. Todos esses três enfoques estão, no final, preocupados com o bem-estar humano, mas dão diferentes significados ao mesmo. A teoria neoclássica baseia-se no conceito utilitário do bem-estar. As limitações desse enfoque, quando contrastado com o das capacidades, são estabelecidas por Sen e Nussbaum (Sen 1999, Sen e Williams 1982, Sen 2000); entre as limitações mais significativas estão o negligenciamento de direitos, liberdades, e da agência humana. O enfoque das Necessidades Básicas compartilha a preocupação central com as pessoas enquanto objetivo do desenvolvimento. Entretanto, a ênfase na definição de Necessidades Básicas em termos de suprir serviços e comodidades tem implicado uma base de comodidades, ao invés de uma base de capacidades, na definição do bem-estar humano. Embora muitos dos proponentes do enfoque das necessidades básicas, tais como Paul Streeten, tivessem enfatizado a participação das pessoas, a ausência, neste enfoque, de um forte e explícito fundamento filosófico deixou-o vulnerável a uma tradução como uma política de “contabilidade, custo, e entrega”. Não teve a abrangência do enfoque de desenvolvimento humano, em termos da ênfase nos direitos humanos, liberdades, e agência, como questões políticas. (PARR, 2002).

A liberdade é de relevante importância para o desenvolvimento em razão da avaliação e da eficácia. A perspectiva do desenvolvimento humano comporta duas teses, as quais são denominados por Sen (2012) de “posição avaliatória” e “posição de eficácia”.

A posição avaliatória do autor se refere ao fato de que o êxito de uma sociedade deve ser avaliado de acordo com as liberdades substantivas de seus membros, utilizando dados como renda e capacidades. Tal posição se traduz na melhoria das vidas humanas como um objetivo explícito do desenvolvimento e com a compreensão da forma como ele será alcançado.



A posição avaliatória constituiu a ênfase dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) iniciais, auxiliados pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o que atrai, ainda atualmente, a atenção política.

Além disso, essa visão classifica países quanto a informações como: capacidade de sobreviver e se manter saudável, ter instrução, ter bom padrão de vida etc. Isto fez com que examinadores avaliassem a maneira de elaboração e aplicação de políticas públicas, podendo, assim, explicar o alcance de certos níveis de desenvolvimento.

A posição de eficácia se refere à eficácia individual e social da liberdade, no sentido de melhorar o potencial das pessoas para cuidarem de si mesmas e para influenciarem o mundo. Este enfoque do desenvolvimento leva a concluir que o povo é o agente do desenvolvimento e que investimentos em grandes áreas, como saúde e educação, são instrumentos capazes de conduzir ao progresso econômico e social.

Esta abordagem abrange duas preocupações: a) com o papel do ser humano na mudança política, compromisso social e normas que requerem atenção coletiva; b) com os direitos humanos.

Observou Sen (2012) que seres humanos podem, por meio de ação individual ou coletiva, modificar a sociedade, o potencial produtivo, em aspecto econômico, e a realidade política com o uso de liberdades civis e políticas.

Reconhecimento e promoção dos direitos humanos tem importância devido ao valor intrínseco e ao valor instrumental em incentivar a eficácia nos aspectos individual e coletivo.

Sen (2012) aponta para dois papéis fundamentais da liberdade: constitutivo e instrumental, mencionando o seguinte:

O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. (SEN 2012, 55).

Assim, o papel constitutivo da liberdade se apresenta como o fim ou modo de constituição da mesma, enquanto que seu papel instrumental é visto como meio para alcançar o desenvolvimento.



Ao relacionar liberdade e desenvolvimento, Sen (2012) defende que o processo de desenvolvimento deve incluir a eliminação de privações da pessoa. Exemplo disso é a privação de participação política, que deve ser eliminada, constituindo-se um meio para o desenvolvimento. A “liberdade” tratada por Sen é, sem dúvida, o oposto desta privação de liberdades. Privação ou limitação da liberdade pode, em determinadas situações, acarretar a escolha pela prática de crimes e, conseqüentemente, a privação da liberdade e cerceamento de direitos pela condenação.

O papel instrumental da liberdade diz respeito ao modo como diferentes tipos de direitos e oportunidades contribuem para a expansão da liberdade humana e, em consequência, para o desenvolvimento. Sen (2012) exemplifica liberdades instrumentais como liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Neste aspecto e em decorrência do cárcere, os indivíduos presos passam por quase total privação destes elementos. Relacionando desenvolvimento e prisão, o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2005 chegou à conclusão de que, embora as informações a respeito da proporção em que negros, pardos e brancos são processados e penalizados, a justiça penal carrega os mesmos preconceitos que a sociedade brasileira, mas com alguns agravantes, que somente serão solucionados quando houver políticas públicas que sejam capazes de reduzir a desigualdade e promover a equidade. No que se refere à segurança pública e à justiça criminal, esses desafios são mais complexos, sendo necessário reformular planos estratégicos para extinguir políticas arbitrárias.

O RDH de 2013 tratou do tema “equidade” da mesma forma. Afirmou que apesar da demonstração de que a desigualdade foi reduzida em vários aspectos, nos últimos anos se verificou que, quanto às relações sociais, a desigualdade aumentou significativamente, proporcionando instabilidade social e prejudicando o desenvolvimento humano.

Para que a liberdade dê ensejo ao desenvolvimento, Sen (2012) defende que, entre outros, é preciso uma estrutura avaliatória apropriada e instituições que promovam objetivos, comprometimentos valorativos, normas de comportamento e um raciocínio sobre comportamento que permita realizar os objetivos almejados. Isto se aplica diretamente às prisões, as quais, embora tenham o papel de privar a liberdade de indivíduos considerados criminosos



como retribuição pelo mal cometido, deve proporcionar o acesso a direitos básicos que garantam a dignidade e o desenvolvimento.

Qual a relação entre prisão e desenvolvimento? O discurso oficial sobre o papel da prisão é a promoção da readaptação do indivíduo à sociedade, utilizando-se do objetivo de “proporcionar condições para a harmônica integração social ao condenado”.<sup>1</sup> Na prática, a prisão não demonstra ter alçado tais objetivos.

Oliveira (2007, p. 4) defende que “os presídios nunca exerceram, conforme Thompson (1998), sua finalidade de reeducação e de reinserção, pelo contrário, transformaram-se em meros depósitos de gente, onde não se busca o resgate daquele ser humano que se esconde por trás do criminoso.”

Diante desta realidade, verifica-se que, no que concerne ao sistema de justiça criminal, existe um subdesenvolvimento que, além de impossibilitar a reconstrução do sujeito preso (representando infração aos objetivos da pena, imposto por lei), priva-o de direitos, impedindo o desenvolvimento. O RDH de 2013 relaciona a falta de desenvolvimento com o investimento em recursos para controlar e combater a criminalidade, sem levar em consideração que os indivíduos que se encontram sob tutela do Estado para o cumprimento de pena não contam com tais investimentos, já que, um dos problemas do sistema penitenciário brasileiro é a superlotação.

No Brasil, diante de suas peculiaridades sociais, acredita-se que uma das formas de solucionar, em parte, os problemas de violência e criminalidade é investir em áreas básicas como saúde e educação, cumprindo os direitos sociais de cada cidadão, atuando na prevenção de aumento nos índices de criminalidade e encarceramentos e reduzindo a necessidade de investimentos na área da segurança pública.

Maior atenção e políticas públicas para a prevenção de violência e criminalidade em territórios ditos vulneráveis do perímetro urbano deveria ser prioridade, pois ali se encontram pessoas em situação de extrema pobreza, em condição desigual para se defender das mazelas produzidas pelo CMI (Capitalismo Mundial Integrado)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Objetivos extraídos do art. 1º da Lei de Execução Penal (LEP), Lei 7.210 de 11 de julho de 1984.

<sup>2</sup> O CMI (Capitalismo Mundial Integrado) é entendido por Guattari (2012, p. 31) como capitalismo pós-industrial, cujo objetivo é centrar os focos na produção de “signos, de sintaxe e de subjetividade por intermédio, especialmente, do controle que exerce sobre a mídia, a publicidade, as sondagens, etc.”



## A CRIMINALIDADE NO BRASIL

Os dados sobre a criminalidade brasileira são desoladores. Em alguns casos, a criminalidade é extremamente alta, como demonstra o Mapa da Violência – Homicídios e Juventude no Brasil<sup>3</sup>, de 2013, divulgado pelo Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, em que o Brasil aparece com uma média de 20,4 homicídios por 100 mil habitantes. Entre os estados mais violentos estão Alagoas, Espírito Santo, Pará, Bahia e Paraíba. Os municípios mais violentos, segundo a divulgação, são Simões Filho (BA), Campina Grande do Sul (PR), Ananindeua (PA), Cabedelo (PB) e Arapiraca (AL). Estes dados incluem o Brasil na lista dos vinte países mais violentos do mundo.

Apenas a título de exemplo, na cidade de Simões Filho, na Bahia, o índice de assassinatos (139 por 100 mil habitantes) supera mais que o dobro ao do Iraque no auge dos conflitos no país do Oriente Médio (64,9 mortes para cada 100 mil pessoas, entre 2004 e 2007).

Apesar de a criminalidade ser um dos problemas mais graves no Brasil, normalmente é discutida pelo viés da impunidade, gerando a opinião pública que se deve diminuir a imputabilidade penal para resolver o problema ou então simplesmente melhorar o serviço de segurança pública oferecido pelo Estado. Raramente são pensadas as condições de produção dessa criminalidade, com intervenções mais preventivas.

Consequência da criminalidade é o encarceramento que, além de funcionar como retribuição do Estado ao mal cometido pelo indivíduo dito criminoso, acaba por privá-lo também de direitos básicos, de dignidade e, principalmente, do desenvolvimento.

Segundo os dados do InfoPen, a atual população carcerária brasileira é de 548.003, havendo 287,31 encarcerados para 100.000 habitantes. Isso significa a quarta população carcerária do mundo, perdendo apenas para os Estados Unidos, China e Rússia.

As instalações carcerárias no país são projetadas para abrigar pouco mais de 300 mil presos, o que, com o déficit de acomodações, resulta em superlotação e, conseqüentemente, presos em condições desumanas.

---

<sup>3</sup> Mapa da Violência. Disponível em <[http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013\\_homicidios\\_juventude.pdf](http://mapadaviolencia.org.br/pdf2013/mapa2013_homicidios_juventude.pdf)>. Acesso em 28.9.2013.



Para Bauman (1999, p. 87), “[...] nossa sociedade é uma sociedade de consumo”, apontando que a sociedade pós-moderna precisa do engajamento dos seus membros pela condição de consumidores. O consumismo, sob o aspecto da produção de subjetividade<sup>4</sup>, interpela a relação dos sujeitos consigo mesmos e, ainda, mascara e torna o poder disciplinar natural da sociedade capitalista (FOUCAULT, 2011). Esta prioriza o aspecto objetivo, neutro e previsível do conhecimento, negando a perspectiva histórico-cultural do sujeito, impossibilitando os sujeitos de serem agentes de seu desenvolvimento (NEUBERN, 2001).

O capitalismo inseriu no imaginário social o paradigma de que somente com a aquisição do novo o indivíduo se realizará como pessoa, reforçando, do mesmo modo, o discurso de que é por meio do consumo que se preserva a autonomia e liberdade e se garante a cidadania.

Assim, o capitalismo é um produtor de subjetividade na medida em que oferece “uma modelização que diz respeito aos comportamentos, à sensibilidade, à percepção, à memória, às relações sociais, às relações sexuais, aos fantasmas imaginários etc.” (LEITE e DIMENSTEIN, 2002).

O que é difundido pela mídia e demais equipamentos ao redor do indivíduo é um sistema de conexão direta entre, de um lado, as máquinas produtoras de subjetividade e de controle social e, de outro, as instâncias psíquicas e a forma de perceber o mundo (GUATTARI e ROLNIK, 2011). Assim, os sujeitos ficam dependentes de modelos e formas de viver, de modo objetivo, desprezando-se as múltiplas associações subjetivas que configuram as necessidades humanas.

Esse modo de viver garante à indústria de consumo um espaço a ser preenchido no vazio de viver em uma realidade carente de reflexões, alteridades, pautado na superficialidade de imagens, que mantem o controle social. Isso torna os indivíduos reféns de modelos que mascaram a realidade e faz deles meros reprodutores de uma forma de viver, condicionados e subjetivados de maneira a

---

<sup>4</sup> Produção de subjetividade, também chamada de subjetivação, são termos que podem ser pensados em contraponto ao termo ideologia. Esta permanece no âmbito da representação, enquanto que subjetividade adentra o campo da modelização, inserindo-se nela comportamentos, sentimentos, emoções, percepções, memória, relações sociais etc. Autores que tratam da produção de subjetividade propõem uma “ideia de uma subjetividade de natureza industrial, maquinica, ou seja, essencialmente fabricada, modelada, recebida, consumida” (GUATTARI and ROLNIK 2011, 33-34).



produzir formações discursivas sem questionamento e cujo silêncio remete à incapacidade de fazer juízo de valor da realidade em que vive.

A priorização da individualidade em detrimento do grupo social faz com que surjam angústias de morte. Isso acontece quando, por exemplo, não há segurança quanto aos direitos humanos ou constitucionais básicos, de um modo geral. Pode-se dizer que ocorre violência quando há carência de sentimento de pertencimento à coletividade, injustiças sociais, ineficiência e a perversão dos aparelhos de controle social, que impedem que o indivíduo alcance padrões mínimos de paz social e de consolidação de direitos humanos.

Assim, muitos projetos sociais direcionados a menores em conflito com a lei, políticas públicas assistencialistas e de atenção a menores em situação de risco pelo empobrecimento, não colocam como foco essa violência estrutural, portanto não transformam a realidade social, mas possuem o intuito de segregar e identificar aqueles que passarão a ser chamados de pessoas perigosas.

Consequência da criminalidade, a prisão só pode ser ineficaz no que se refere à readaptação dos condenados à sociedade. Entretanto, não deixam de existir por cumprirem a função de localização, segregação e identificação daqueles que podem morrer, além de disseminar o medo, a desconfiança e a violência (TAVARES, 2011). Tavares (2006) afirma, ainda, que a vida do encarcerado em prisão é resultado da história de vida do mesmo, o que faz com que seja necessário discutir os caminhos que o levaram à prisão, bem como fatores que influenciam na criminalidade, como por exemplo, a pobreza em seus diversos aspectos e o racismo.

## **A POPULAÇÃO CARCERÁRIA BRASILEIRA E SEUS TERRITÓRIOS DE VIDA**

Os últimos dados do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (InfoPen), órgão responsável pelas informações penitenciárias do Ministério da Justiça, relativos a dezembro de 2012<sup>5</sup>, demonstram que a maioria das pessoas que sofrem as consequências do Direito Penal são as de baixa renda. Esse dado mostra que a prisão de indivíduos pobres ou muito pobres provoca a lotação das prisões e produz o estereótipo de criminoso: são pessoas que habitam bairros reconhecidamente pobres.

---

<sup>5</sup> Dados estatísticos disponíveis em <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRNN.htm>. Acesso em 28.9.2013.



Os presos carregam em si sua história de vida e seu contexto social. Estudos empíricos mostram que fatores como condição familiar de origem, situação de escolaridade e profissionalização, condição de pré-delinquência, família constituída, histórias prisionais vividas antes da chegada à prisão delineiam a matriz sócio-histórica constituinte do processo de produção de modos de vida chamados de criminosos (TAVARES, 2006).

Os dados do InfoPen mostram que o perfil do preso é o seguinte: a maioria deles possui ensino fundamental incompleto; a maioria dos presos é brasileira nata; dentre os presos estrangeiros, a maioria é boliviana; a maioria dos presos está condenada a penas de mais de 4 até 8 anos de prisão; a maioria dos encarcerados foi presa por tráfico de entorpecentes; a maioria dos presos tem de 18 a 24 anos; a maioria dos presos é parda; a maioria dos presos provém da área urbana – Municípios em Regiões Metropolitanas; e a maioria dos presos é solteira.

Os dados trazidos pelo InfoPen devem ser analisados à luz da criminologia crítica<sup>6</sup> que, tendo cunho marxista, analisa o crime como fenômeno social, em que o homem é indissociável da sociedade.

Uma vez que a criminologia crítica, segundo Lopes (2002), reconheceu a necessidade de verificação de uma “economia política do crime”, consubstanciada em uma teoria materialista do desvio e da criminalização, com fundamento, sobretudo, no capitalismo contemporâneo e suas estruturas legais, Zaluar (2007), reconhece que

Deve-se discutir, na perspectiva da complexidade, como a pobreza e a falta de emprego para os jovens pobres se relacionam com os mecanismos e fluxos institucionais do sistema de Justiça na sua ineficácia no combate ao crime organizado. Esse atravessa todas as classes sociais e está conectado aos negócios legais e aos governos. Além disso, a urbanização muito rápida não permite que as práticas sociais urbanas de tolerância e civilidade sejam difundidas entre os novos habitantes das cidades nem que os valores morais tradicionais sejam interiorizados do mesmo modo pelas novas gerações da cidade. Assim, muitos homens jovens e pobres se tornaram vulneráveis às atrações do crime-negócio por causa da crise em suas famílias, muitas dessas incapazes de lidar com os conflitos surgidos na vida urbana mais multifacetada e imprevisível. Vulneráveis também por causa do abismo entre adultos e jovens, por causa do sistema escolar ineficaz, além da falta de treinamento profissional, adicionado aos postos de trabalho insuficientes.

---

<sup>6</sup> Para Lopes (2002), em suma, “o estudo do crime e do controle social baseia-se na divisão da sociedade em classes (estrutura econômica) e na reprodução das condições de produção (separação do trabalhador e dos meios de produção) pelas instituições jurídicas e políticas (superestruturas de controle social), que determinam práticas contrárias às condições de produção, ou reprodução social, das quais o crime faz parte.



Sen (2012) entende pobreza como privação de capacidades básicas intrinsecamente importantes para o ser humano. Para ele, os conceitos que tomam a renda como critério exclusivo de análise adotam uma visão tipicamente instrumental. Assim, embora a baixa renda seja uma das causas de pobreza e privação de capacidades, a renda não pode ser o único instrumento de geração de capacidades. Há que se entender, logo, a pobreza como a privação da vida que se quer levar e de escolhas, tanto no campo da vida, como no campo político.

Assim, uma vez que no Brasil não há homogeneidade de seu povo por causa da amplitude de seu território, o que torna o país regionalizado, o indivíduo perde a sua identidade na medida em que as suas necessidades passam a não serem vistas sob o ponto de vista das peculiaridades de cada região. Ou seja, o indivíduo passa a ser mais um a exercer direitos e será julgado conforme as vontades de uma massa hegemônica.

A pobreza como fator multidimensional da vida humana está conectada a fatores contextuais, como acesso à assistência judiciária, à dignidade, à informação, dentre outros.

Os dados do InfoPen revelam que a maioria dos encarcerados são advindos de metrópoles e praticaram crime contra o patrimônio, sendo expressiva a prática de crimes de entorpecentes, no caso, tráfico de entorpecentes. Estes dados revelam a importância do aspecto econômico na produção da violência e também a exposição a territórios metropolitanos marginais, onde o tráfico termina sendo uma possível escolha, entre escolhas escassas (ZALUAR, 1994).

Santos (1999) define pobres violentos como “violentos funcionais”, frutos de pobreza estrutural que é sistêmica, ou seja, abrange várias áreas da vida, como por exemplo, saúde, educação, acesso à informação, dentre outros. Para ele, esse tipo de violência produz exclusão e dívida social entre classes, aceitas socialmente como se fossem naturais.

A violência decorrente da pobreza é evidenciada principalmente no espaço urbano, em que a atuação do poder público se torna necessária para impor políticas públicas com viés, muitas vezes, assistencialistas, sob a afirmativa de que é preciso primar pela igualdade. Entretanto, suas políticas públicas são falhas e acabam por favorecer, muitas vezes, a classe hegemônica de determinada localidade, provocando uma desigualdade ainda maior. No Brasil, o espaço



urbano é marcado por diversas carências e repete as características dos espaços urbanos dos demais países pobres, marcados pela segregação sócio-racial.

Assim, a cidade se torna palco privilegiado para a experiência de entendimento transcultural da partilha do território. Isto é importante para evitar tragédias humanitárias e, ao mesmo tempo é frágil, hajam vistos os fenômenos sociais, tais como xenofobia e racismo (BAUMAN, 1999).

Nessa linha, parte da população pobre que habita as cidades é, muitas vezes, vista como a responsável pela desordem, pela criminalidade, pela entropia do espaço urbano, quando, na verdade, é a parcela pobre que mais sofre com este processo. É por isso que a periferia cresce desordenadamente, sem a presença do poder público nas grandes cidades. Tais periferias tomam o contorno de depósito de população pobre e zona de atividades econômicas pobres e mais simples.

Diante disso, criminalidade e prisão podem ser consideradas frutos do sistema de segregação racial em última instância, onde se concretiza a afirmativa do imaginário social de que a maioria dos criminosos é negra ou mestiça. Além disso, a realidade prisional brasileira demonstra que, se houve políticas reparatórias ou inclusivas com base na questão racial, elas estiveram longe de surtir algum efeito no campo social. Os percentuais ligados à vitimização, à prática de crimes e à prisão, demonstram que restou à população negra e, sobretudo, a população parda no Brasil a marginalidade violenta e, como punição, a prisão.

Conjuntamente com a preponderância de pardos encarcerados verificada nas prisões brasileiras, na categoria cor da pele ou etnia, faz com que se conclua que o preconceito racial é muito presente no Brasil no que diz respeito à criminalidade e prisão. O termo "pardo", na identificação das pessoas, representa uma linha fronteira entre negros e brancos. Pardos são aqueles mestiços, qualquer tipo resultante da mistura das raças puras existentes. Apesar de existir pardos frutos de relacionamentos entre indígenas e negros ou indígenas e brancos, a maioria dos pardos brasileiros são fruto do cruzamento das raças branca e negra. O fato de grande parte da população carcerária ser parda explica que, conjuntamente com a pobreza, a discriminação racial é importante fator no crescimento dos índices de violência.



Apesar de a desigualdade estar presente durante a história do Brasil, atualmente, evidencia-se nos números sobre violência. As áreas de alto risco são marcadas por ausência ou insuficiência de serviços públicos, falta de infraestrutura comercial e isolamento ou acesso difícil. Em lugares como esse, a violência física é parte do cotidiano, desagregando a vida comunitária e dificultando o exercício da cidadania. Essa ausência de cidadania demonstra que somam-se à pobreza de renda a pobreza política (falta de capacidade de participar da esfera pública) e a pobreza de direitos (impossibilidade de gozar os direitos estabelecidos em lei). Na justiça criminal – polícia, juizados e sistema prisional – não é diferente: a segregação racial também está presente.

### **A VIDA NA PRISÃO**

Ainda que os muros que cercam as prisões pareçam existir somente para tolher a liberdade dos sujeitos que ali estão, eles simbolizam uma ruptura entre as relações de vida antes da prisão com a vida na prisão. Apesar de muitas vidas presas terem sobrevivido em territórios violentos e criminosos, a prisão apresenta um conjunto de práticas e de concepções consubstanciados na crença da resolução de conflito, em que se retribui o mal com o mal, fazendo com que o encarcerado diferencie os medos enfrentados antes da prisão, dos medos dentro da prisão.

A prisão é o mecanismo da política criminal destinado a dar resposta aos desvios negativos, denominados de crime. Decorre da política criminal a definição de crime e as modalidades de punição.

Entende-se por política criminal os princípios que orientam a ação política de combate ao crime. Estando o conceito de política vinculado ao de poder, entende-se que política está estritamente vinculada à vida social e, por isto, dela não se dissocia.

Estudos ligados à criminologia, a exemplo de García-Pablos de Molina e Gomes (2000), mostram que há uma ideia de prevenção, que possui três faixas de atuação: a primeira, chamada atuação primária, ocorre em médio e em longo prazo, posto que atua nas questões sociais que envolvem o crime e o previnem; a segunda, chamada de atuação secundária, ocorre em médio e em curto prazo, controlando meios de comunicação, ordenamento urbano, legislação penal,



dentre outros; a terceira, chamada atuação terciária, é destinada ao encarcerado, referindo-se à ressocialização e à punição (LOPES, 2002).

Estando o modelo prisional ligado, principalmente, à principal atuação do Estado, no que concerne aos crimes, não se pode exigir muita coisa. Modelos prisionais livres de problemas recorrentes em nossa realidade, como por exemplo, superlotação, ausência de assistência à saúde, falta de higiene, dentre outros, são, praticamente, utópicos.

No que diz respeito ao indivíduo, por meio da literatura específica, pode-se verificar que existe uma alienação no contexto prisional, havendo códigos de conduta próprios, além da controle sobre a própria vida.

Na prisão, apesar de haver normas comportamentais e hierárquicas formalmente prescritas, o estabelecimento de papéis e a organização interna não segue a ordem oficial estabelecida. A interação para o cumprimento de ambos os modos de vida dá origem ao surgimento de conflitos que fazem com que processos de pacificação e acomodação sejam constantes para com os participantes da sociedade prisional em suas relações (THOMPSON, 1976).

Na prisão, as esferas da vida estão integradas de modo que a conduta do encarcerado numa área de atividade é lançada contra ele como comentário e verificação de sua conduta em outro contexto (GOFFMAN, 2001).

Goffman (2001) diz que nas instituições totais como a prisão existem dois aspectos da diferenciação de papéis intragrupo a serem considerados. O primeiro diz respeito à separação de equipes: equipe baixa, formada pelos guardas, que têm contato direto com os presos e equipe elevada, que comanda e dita as regras. A equipe baixa, por ter composição de longo prazo, transmite a tradição e os costumes do cárcere, além de ser responsável pela aplicação direta da disciplina. A equipe elevada, sendo responsável por elaborar as regras, tem pouco contato com os presos, podendo demonstrar benevolência.

O segundo aspecto se refere a padrões de deferência. Para facilitar a compreensão, estabelece-se um comparativo: na sociedade civil, externa à prisão, a deferência ocorre mutuamente, na presença física e de forma espontânea, representando consideração. Na prisão, a deferência é feita à equipe dirigente, sendo considerada com exigências específicas.

Em relatório emitido em 2001, pelo Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), delegados e



diretores de presídios informaram que a situação de superlotação e carência de recursos humanos produziam uma grande tensão entre o pessoal da segurança e a população carcerária, revertida em fugas e rebeliões tentadas ou efetivas.

O sistema social prisional se encarrega, naturalmente, de incluir o condenado desde a sua chegada. Os internados comumente chegam à instituição com uma cultura derivada da convivência em um modo de vida livre, como por exemplo, vida em família e na sociedade do mundo externo.

A mudança cultural proporcionada pela prisão, apesar de não substituir a cultura adquirida antes da prisão, refere-se ao afastamento de algumas oportunidades de comportamento e ao fracasso para acompanhar mudanças sociais ocorridas no mundo externo. Por esse motivo que, caso haja estada longa em prisão, ocorre "desculturamento"<sup>7</sup>, ou seja, o indivíduo se torna temporariamente incapaz de enfrentar alguns aspectos de sua vida diária. (GOFFMAN, 2001).

A ruptura com o mundo externo se verifica a partir da privação da aparência usual do encarcerado e dos aparatos que fazem parte de sua imagem, o que gera a sua desfiguração.

Outros aspectos da ruptura são a perda do sentimento de segurança pessoal, vivenciada já nos primeiros ritos, e a adoção de posturas (e verbalização) consideradas aviltantes e humilhantes no mundo externo, constituem fundamento para angústia e desfiguramento.

A prisão faz com que os indivíduos tenham contato mútuo e exposição entre si, exemplificados pelo apelidamento, pela obrigação de confissão em grupo, pela vivência de situações que, de um modo geral, expõem o indivíduo a um território estranho.

Para Goffman (2001), os enclausurados desenvolvem diferentes "táticas de adaptação", que representam comportamentos coerentes a serem seguidos, mas que, na medida em que o preso decide "se virar", passa a adotar combinação desses comportamentos à sua conveniência. Seguem as táticas.

A primeira é o "afastamento da situação", em que o preso deixa de dar atenção a tudo, com exceção àquilo que acontece perto do seu corpo, passando a ver os fatos sob perspectivas não utilizadas pelos outros presos.

---

<sup>7</sup> Termo utilizado por Robert Sommer e mencionado por Goffman (2001).



A segunda é a “tática de intransigência”, que é momentânea, acontece geralmente no início do encarceramento, em que o prisioneiro se mostra intransigente às regras impostas pelos dirigentes. Por ser momentânea, após esta tática, o preso adota outra.

A terceira tática é a “colonização”, em que o preso utiliza-se das experiências vividas no mundo externo, usando-a como referência para demonstrar a satisfatoriedade com a vida na prisão, o que reduz, de forma notável a tensão entre os dois mundos.

O quarto modo de adaptação à instituição prisional é a “conversão”, em que o encarcerado passa a representar o papel do preso perfeito.

Por fim, cabe destacar que, por mais duras que as condições da vida em prisão possam ser, não só as dificuldades podem explicar o sentimento de tempo perdido. É preciso também considerar as perdas de contato social. O sentimento de tempo perdido está ligado ao valor conferido a atividades de distração, as quais não são tão comuns nas prisões, uma vez que a rotina é baseada em horários e rituais.

## **MÉTODO**

Neste trabalho, foi realizada pesquisa qualitativa, posto que foi utilizada uma forma descritiva de informações que não puderam ser quantificadas. Os dados obtidos foram analisados por meio de análise de conteúdo tradicional.

Participaram da pesquisa cinco ex-presidiários que estiveram presos por períodos e motivos diversos no sistema penitenciário no Brasil, sendo quatro homens e uma mulher.

Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, com os participantes da pesquisa.

As entrevistas foram realizadas pela pesquisadora e por duas auxiliares escolhidas entre estudantes de psicologia que se propuseram a entrevistar ex-encarcerados já conhecidos.

Foram utilizados como locais de entrevista a residência dos entrevistados, a residência de uma das entrevistadoras e local estranho a ambas as partes escolhido pelo entrevistado.

O tempo de duração de cada entrevista foi de, em média, 1 hora e 30 minutos.



Assim, o roteiro de entrevistas foi constituído de modo a abarcar, dentro dos três grandes grupos, cinco blocos de investigação, elaborados a partir da coleta de dados e dos objetivos propostos pela pesquisa: 1) história de vida; 2) percurso que o levou à prisão; 3) ambiente prisional; 4) pós-prisão; 5) adaptação em sociedade.

Coletados os dados, constituiu-se o *corpus* da pesquisa, começando a análise do conteúdo pelo quadro de referências para que fosse estabelecida uma regularidade de ideias, partindo-se, então, para a categorização. Foram classificados os elementos constitutivos do conjunto, por diferenciação e, posteriormente, agrupados por analogia, com critérios previamente definidos. As categorias foram classificadas sob um título genérico (MINAYO, 2010), de acordo com os dados obtidos e em conformidade com o roteiro de entrevistas.

As transcrições literais das entrevistas passaram por uma análise de conteúdo tradicional, tendo-se interpretado os dados com a finalidade de confirmar ou rejeitar os pressupostos expostos no referencial teórico, além de preencher os objetivos propostos neste trabalho.

O Projeto desta pesquisa, por envolver seres humanos, foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa do Centro Universitário de Franca (COMEP/Unifacef), em conformidade com a Resolução nº. 196/96 do Conselho Nacional de Saúde. A aprovação foi obtida pelo Parecer Consubstanciado nº. 163.585 de 3 de dezembro de 2012, credenciando o prosseguimento da pesquisa de campo.

Além disso, todo o trabalho foi feito mediante consentimento dos pesquisados, mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

## RESULTADOS

Visando à demonstração dos modos de vida pré-prisão dos ex-encarcerados entrevistados, foram analisados dados no eixo temático “antes da prisão”, que mostraram que houve predomínio de problemas familiares entre os ex-encarcerados. De acordo com Tavares (2006), os presos carregam em si e seu contexto social. Segundo a autora, outros estudos empíricos revelaram que as condições familiares de origem, o trabalho e as relações sociais até a chegada à prisão delineiam a matriz sócio-histórica do processo de produção de modos de vida socialmente considerados criminosos.



Exemplo disso é a fala de um dos entrevistados, que diz:

*"Meu pai bebia, mas não deixava a gente sair pra festa, ter amigos. Depois que ele morreu, faz uns dez anos que ele morreu, nós vai pra casa dos vizinhos, faz churrasco em casa e chama eles, chama os amigos. A minha mãe faz a festa da rua..." (BERNARDO)*

Outro entrevistado, revelando haver problemas familiares antes da prisão, revelou que:

*"A minha mãe você conhece, né? Ela era lavadeira, agora aposentou. Cuidou de nós com muito sacrifício, coitada. Sofreu demais sozinha pra criar os filhos. [...] Nunca fui de falar com a minha mãe. Quando eu fui preso ela nem sabia de nada." (ALBERTO)*

Na categoria "condições socioeconômicas", dentro do mesmo eixo temático, houve predomínio da condição de pobreza, o que corroborou com os dados do InfoPen de que 95% dos indivíduos presos são pobres ou muito pobres. A pobreza demonstrada pelos entrevistados se apresenta em seu sentido multifacetado, ou seja, relacionada não só ao atendimento das necessidades biológicas dos sujeitos entrevistados, mas também aos fatores sociais, como por exemplo, privação de renda e oportunidades.

A larga quantidade de presos pobres, exemplificada neste trabalho, mostra que a produção de violência está diretamente ligada aos aspectos econômicos, os quais contribuem para que o tráfico de drogas seja uma oportunidade diante da escassez de escolhas (Zaluar, 1994), como demonstraram os dados coletados.

Pode-se exemplificar as precárias condições sócio-econômicas em que viviam os entrevistados antes da prisão com as seguintes falas:

*"Tinha dia que minha mãe e eu não tinha nada pra comer. Comia o que o povo ia jogar fora. A vida foi muito difícil. A minha mãe é muito sofrida." (CECÍLIA)*

E:

*"Eu nasci numa família pobre." (BERNARDO)*

Dadas as condições sob as quais estavam sujeitos os ex-encarcerados antes da prisão, verifica-se que essas pessoas foram privadas de vários direitos, como por exemplo, educação, saúde, dignidade, entre outros. Tais privações, segundo Sen (2012), obstaculizam o desenvolvimento, tomado como um processo de expansão de liberdades reais que as pessoas desfrutam.



No tocante às relações sociais, todos os entrevistados revelaram ter bons relacionamentos sociais antes da prisão, conforme demonstram as seguintes falas:

*“Todo mundo gosta de mim, assim como você. Toda pessoa que me conhece. Tem pessoas que passa perto de mim que me cumprimenta, que eu nem recordo quem é, mas me cumprimenta.” (RICARDO)*

E

*“A gente é muito unido lá no bairro. A gente toma banho à tarde e vai bater papo com os vizinho... come um na casa do outro, participa. Faz festa junina pra todo mundo dançar, na rua. Nós fecha a rua pra fazer, põe música. Fica todo mundo sendo da mesma família. Nunca teve problema com roubo, com falta de respeito...” (ÁLVARO)*

Com relação ao trabalho, vários foram os significados trazidos, desde sentimento paternal até a caracterização de trabalho responsável, e relatos de formas de subemprego. Isso confirma a ideia de que o processo de expansão e crescimento irregular das cidades fez com que alguns territórios se tornem palco de processos sociais marcados pela exclusão, crescimento do número de pobres, subempregados, desempregados, vivendo em degradantes condições de vida.

Isso pode ser verificado nas seguintes falas:

*“Eu trabalhava muito e ainda trabalho. [...] Mas antes de ser preso eu trabalhava muito. (ÁLVARO)*

E:

*“Depois que ele morreu eu dei jeito e arranjei emprego, fazendo bico de cozinheiro até passar no concurso da prefeitura. Esses bico que eu fazia, eu faço até hoje. Eles têm confiança na gente e chama quando precisa. Eu também gosto de montar meus negócio com uns amigos pra ganhar dinheiro.” (BERNARDO)*

Neste contexto, os dados deixaram bem claro que a busca por emprego se dá para suprir a falta de concretização dos direitos sociais garantidos aos cidadãos brasileiros, na medida em que os participantes afirmaram terem começado a trabalhar desde muito jovens por serem de família pobre.

Na categoria “percurso até a prisão”, verificou-se que quatro dos entrevistados foram presos por tráfico de drogas, sendo um caso prisão por desacato, o que pode ser verificado com as seguintes falas:



*"Aí eles procuraram e achou drogas na casa da minha mãe. Mas eles queriam pegar a minha mãe e meu marido. Eles não estavam preocupados comigo. Mas meu marido não tava, não tinha ninguém com a droga, aí eu falei que era tudo minha né. Pra eu tentar livrar a minha mãe, porque ela tinha de ficar, né." (CECÍLIA)*

E:

*"Aos meus catorze anos eu conheci o crack ali na cachoeira do cogumelo eu conheci o crack e depois daquele dia a minha vida desandou e aos dezoito anos de idade. Não, mentira. Aos catorze anos de idade eu conheci o crack. Comecei querendo mais e mais." (RICARDO)*

Os territórios de vida dos entrevistados (moradia em bairros pobres, subemprego) comprovaram a teoria proposta por Santos (1979), em que o crescimento das cidades calcado em interesses meramente econômicos produz desigualdade social e, sobretudo, segregam populações pobres.

Os dados confirmam o que é proposto por Zaluar (1994), ou seja, que as condições econômicas em território em que prevalece a desigualdade social favorecem o tráfico de drogas como uma oportunidade viável para a sobrevivência.

Do mesmo modo, os problemas afetivos vividos pelos entrevistados, como por exemplo, ausência de pai, relacionamentos familiares conturbados pelo alcoolismo, dentre outros, mostram que privações de direitos na infância.

Sendo assim, demonstradas as condições antes da prisão e o que levou as pessoas entrevistadas ao cárcere, o que se pode verificar é que não houve ímpeto criminoso, mas sim a necessidade de sobrevivência, garantida por meio da comercialização de um produto proibido. Isto também contribuiu, como ver-se-á a seguir, com a serenidade com que viveram em prisão, sem transtornos causados por brigas ou desavenças com outros presos, o que confirma o posicionamento de Tavares (2006), que defende que os indivíduos carregam em si o seu contexto social.

A fim de demonstrar os aspectos da vida na prisão sob a perspectiva de ex-presidiários, criou-se o eixo temático "durante a prisão". Os dados obtidos revelaram que neste período houve a presença da família na maioria dos casos, como se pode verificar das seguintes falas:



*"A minha família que ia. Elas levavam coisas pra mim e tudo era revistado: elas, as coisa que elas levava... às vezes as coisas não chegava pra mim tb."*(BERNARDO)

E:

*"Minha mãe ia. Minhas irmãs ia de vez em quando me ver. Minha filha nunca foi e nem a mãe dela. Era a melhor coisa, né. Elas trazia comida e as coisa que a minha mãe fazia. A minha mãe ficava mais tempo comigo, rezava comigo lá. As minhas irmã via eu e ia embora; não ficava muito, não."* (ALBERTO)

Com relação ao relacionamento entre os presos, a pesquisa mostrou que os relacionamentos são marcados por insegurança e desconfiança entre os presos, com raras exceções.

Tal assertiva pode ser verificada por meio das falas:

*"Às vezes você conhece até uma pessoa legal, mas não pode confiar muito. As mulheres lá arrumam muito problema, muito fuxico... às vezes sai até briga, né. Então eu ficava sempre na minha. Eu evitava ter amizades. Às vezes pedia as coisas emprestadas com alguém, porque às vezes você não podia ter, não podia pagar, né. Então às vezes a gente encontrava umas pessoas legais que até te dava força."* (CECÍLIA)

E:

*"Eu ficava muito tempo deitado, então eles não me punham muita pilha, acho que porque eu tava doente. Mas depois que sarei, tive de adaptar com os bandido... Fiquei amigo de uns lá. Achei que era tudo ruim igual de filme, mas tem uns preso que é gente boa."* (ALBERTO)

A categoria "rotina na prisão" mostrou que a ação do Estado para a revista das celas causa angústia e sofrimento, conforme se verifica com as falas a seguir:

*"O pior lá é quando vinha blitz, em Franco da Rocha. Acabava com as coisas da gente. Eles fazia a gente abaixar na frente do espelho pelada no meio daquelas mulher, pra ver se tem alguma coisa dentro da gente. Passei por isso várias vezes. Era por causa de celular, droga, né. De dois em dois meses tinha. Revistava as celas. Tirava tudo da cela, colocava no refeitório, tirava as coisas e jogava que nem cachorro. Jogava pro chão as coisas de comer também. Depois a gente tinha de sair procurando o que era da gente. Quando a gente ia mudar de raio, a gente tinha de abaixar no espelho, era a pior coisa. Era bem difícil. Teve duas colega minha que levaram chip. Elas tavam tomando banho e esqueceram o chip em*



*cima da cama. Eles pegaram, porque chegou blitz. Elas ficaram 30 dias trancadas num lugar que não tinha porta nem nada. Elas falaram que era sujo, eles não limpavam. Quando ela voltou ela tava amarela, .magra. Acho que nem comida eles dava. Ela não conseguia nem olha no sol, porque lá era escuro.” (CECÍLIA)*

E:

*“Os outros preso perguntava que crime a gente tava enquadrado. Dependendo do crime eles abusava. Os mais novo é que fazia tudo lá. Fui abençoado por ter sido enquadrado no tráfico. Se roubasse mulher apanhava dos outros presos, se matasse criança, ficava jurado de morte. (silêncio) Só vi um jurado de morte lá. A cara dele era de homem honesto, mas vai saber, né... Quando mataram ele, eu tava no hospital internado. (silêncio) Quando eles mataram ele, um colega me falou que foi mesma coisa que nada. Cortaram o pescoço dele e largaram lá na cela até alguém achar. Os guarda não sabe quem matou. Pouca gente sabe. (silêncio) Eu só desconfio, só.” (ALBERTO)*

Com relação à assistência à saúde na prisão, sob o aspecto do cerceamento de direitos e seu impacto na subjetividade dos ex-encarcerados, alguns entrevistados demonstraram que é satisfatória.

Entretanto, dois dos entrevistados demonstraram que a assistência à saúde é precária. O quadro de assistência à saúde tal como se verifica fora das prisões pelo Sistema Único de Saúde (SUS), é bastante precário. Isso faz com que se reflita a ausência de assistência à saúde antes, durante e depois da prisão, o que é um cerceamento de direitos. Isto se verifica nas seguintes falas:

*“Eles tratava a gente bem, ótimo. Não tenho nada que reclamar, não. Eles tratavam a gente super bem. Se precisasse de algum remédio, era só ir na enfermaria eles davam o remédio. Não, primeiro eles consultava, né. O médico via o remédio que a gente precisava, passava o remédio, a gente pegava. Dessa parte eu não tenho que reclamar, que eles tratavam a gente super bem.” (RICARDO)*

E:

*“Você quase morria lá, porque eles te olhavam assim e nem perguntavam o que você tava sentindo e te passavam o remédio. Passava diazepam pra gente pra ficar dormindo, né. Pra não dar trabalho. Algumas ficavam agitadas por causa de droga da rua, né. E tudo que a gente sentia eles tacavam remédio pra dormir. Eu graças*



*a deus nunca precisei de remédio. Tinha gente que ficava até babando lá por causa de remédio porque tomava demais, né.” (CECÍLIA)*

Sendo assim, verifica-se que o cerceamento do direito à saúde pode ocorrer fora da prisão, podendo representar um dos motivos para a ausência de desenvolvimento humano e social.

Na categoria “educação”, também sob o enfoque do cerceamento de direitos e seu impacto na subjetividade dos ex-encarcerados, a maioria dos entrevistados declarou que era oferecida tal assistência aos encarcerados, mas eles não aderiram:

*“Tipo, a penitenciária que tem serviço, você estuda meio período e trabalha meio período. A que não tem serviço você trabalha o dia inteiro. A que não tem escola, quer dizer. A que não tem educação, você trabalha o dia inteiro. Nunca estudei na escola da penitenciária.” (RICARDO)*

E:

*“Tinha. Quem quisesse podia estudar, ler livro...” (BERNARDO)*

Com referência ao trabalho, quatro dos cinco entrevistados executaram alguma atividade laboral na prisão. Senão, veja-se:

*“Então eu comecei a trabalhar numa firma de tomada. Trabalhei 4 meses. Saí de lá eu tava de 3 meses. Aí eu tinha dinheiro, né. Comprava as coisas que eu precisava, saía com dinheiro, comprava o que eu precisava lá pra dentro pra minha menina.” (CECÍLIA)*

E:

*“Ah, coisa manual, costura que a gente aprende lá... De sapato, de bola... Eu trabalhei mais é pra não pensar merda, sabe... Pro tempo passar depressa... Não sou homem de ficar parado, não.” (ÁLVARO)*

Conforme se observa nas entrevistas e nas análises de categorias, todos os entrevistados demonstraram existir ruptura entre a vida antes da prisão e a vida durante a prisão.

Pode-se citar como exemplo Cecília, que viveu em território miserável antes da prisão, tendo, inclusive, comido alimentos que seriam descartados. Na prisão, a entrevistada sofreu com o fato de que nem sempre os alimentos servidos eram próprios para o consumo.

O trabalho é visto como parte da rotina da prisão e, ao contrário do que foi verificado por Tavares (2006) em sua pesquisa, em que poucos presos têm



acesso ao trabalho, ampla parcela da população carcerária tem acesso ao trabalho como meio de remição de pena ou para receber o valor como recompensa.

As situações apresentadas no eixo temático “durante a prisão” se enquadram no que Goffman (2001) chamou de “mortificação do eu”, englobando também a não participação na vida social externa, a existência, por imposição, de muros limitadores da liberdade de ir e vir, dentre outros fatores, incluindo o uso do uniforme e a obrigatoriedade de corte de cabelo, que constituem motivos para angústia e desfiguramento.

A vida social na prisão foi definida pelos entrevistados como insegura e sem confiança. Entretanto, pode-se verificar que existe um sistema interno de barganha entre os presos, confirmando o que foi observado por Rios (1998), observado no caso de Cecília e Alberto.

No eixo temático depois da prisão, traçado com o intuito de compreender o processo de reinserção social pós-prisão, os dados coletados mostraram que em três dos cinco casos ocorreu modificação no modo de vida em família, refletindo relacionamentos conturbados após a prisão entre cônjuges e entre irmãos.

Exemplo disso foi o fato de que o marido de Cecília a abandonou e relegou os filhos ao segundo plano, o que trouxe consequências psicológicas negativas para a filha, conforme relatado pela entrevistada.

Além disso, verificou-se, em decorrência do abandono, uma grande modificação no casamento de Cecília, resultando a falta de diálogo e de participação do marido na vida familiar.

Eis a fala que retrata a modificação drástica em sua vida:

*“Cheguei aqui em casa e a minha vida nunca mais foi a mesma, porque meu marido tinha arrumado um monte de mulher. Eu nunca vou perdoar ele por ele ter me abandonado. Meus filhos, ele acabou com a vida da minha filha. Por isso que ela é desse jeito hoje. Ele era um pai que não dava nem atenção pra ela, só pensava em gandaia. Fazia até ela cuidar da irmã mais nova. Nunca mais nada foi igual. [...] Voltar ao lar foi o que ficou mais difícil, sabe. A gente tem de viver de qualquer forma, mas em casa fica mais difícil.” (CECÍLIA)*



No caso de Ricardo, as consequências de suas escolhas, como o uso de drogas e da relação conjugal, por exemplo, foram devastadoras, fazendo com que ele abandonasse a vida em família para morar na rua.

*“Não consigo mais ficar na minha casa. Se eu deito, eu não consigo dormir. Se eu deito lá no meu biombo, eu não consigo dormir. Prefiro dormir debaixo de qualquer lugar. Porque eu lembro da minha mãe, das minhas filhas, da minha esposa. E ainda minha irmã ainda fala pra mim que eu não posso levar a minha esposa pra dentro de casa. E ainda a casa é uma herança que a minha mãe deixou e ainda não posso levar a minha esposa? Parou. Vou ficar na rua.” (RICARDO)*

A modificação ocorrida na família de Alberto foi passageira, sendo relacionada a sua irmã que, passou tempo sem conversar com ele, porém, voltando tudo tal qual era antes em pouco tempo.

*“Uma irmã minha ficou sem falar comigo um tempão. A minha mãe continuou do jeito que era. A outra irmã ficou a mesma coisa também.” (ALBERTO)*

Com relação ao trabalho, a maioria dos casos encontrou dificuldade para arrumar emprego devido ao fato de terem sido presos. Isto ficou claro com as seguintes falas:

*“Ah, aqui fora é tudo bom, né. Só tá faltando um emprego, né. As pessoas acham que a gente nunca muda.” (CECÍLIA)*

E:

*“Parece que fica uma marca na minha testa, falando pros outro que eu já fui preso e que eu sou malandro igual àquele bando de vadio. E o jeito que eu tenho pra provar que sou honesto é trabalhando muito.” (ÁLVARO)* Com relação à visão de mundo, dois casos revelaram ter havido aprendizado, sendo que um dos entrevistados passou a ver o mundo sob o prisma religioso, atribuindo os acontecimentos da vida à vontade de deus. Isto se verifica nas seguintes falas:

*“Eu só acho que eu paguei por uma coisa que não fiz, mas se foi a vontade de deus, tudo bem. Quero fazer de tudo pra dar as coisas pra minha família e viver em paz com ela.” (ÁLVARO)*

E:

*“Eu aprendi a não me apegar muito aos amigos. Eu aprendi muito lá dentro. Coisas boas e coisas ruins. Se você não tiver paciência, você perde seu benefício. Hoje eu sou um poço de calma. Eu tenho muita paciência. Mudei demais, eu era estourada. Eu fiquei boba demais, porque eu não era assim. Ele fala e eu fico*



*quieta, fico chorando nos cantos. De tanto que eu sofri, só sei sofrer agora. Choro muito nos cantos.” (CECÍLIA)*

A análise dos dados mostra que a prisão, tal como foi apresentada pelos entrevistados, tem apenas a função punitiva, deixando de lado a função de integração social prevista no art. 1º da Lei de Execução Penal (Lei nº. 7.210/84)<sup>8</sup>.

Conforme se verifica com a leitura dos dados apresentados, os ex-encarcerados retornaram à liberdade com relações familiares desgastadas, relações sociais calcadas no preconceito e dificuldade de arrumar emprego. Isso demonstra que a prisão não oferece condições para que haja desenvolvimento humano e o prejuízo que concede à vida do ex-encarcerado é incalculável.

O desenvolvimento social resta prejudicado, pois as relações humanas (sociais e familiares) advindas da ausência de desenvolvimento humano são baseadas em preconceito, ausência de diálogo e participação familiar, dentre outros.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Concluídas as exposições do referencial teórico, justificativa, objetivos, método de pesquisa e resultados alcançados neste trabalho, necessário é apresentar as principais considerações sobre o que foi verificado.

Os dados coletados possibilitaram verificar que no eixo temático *Antes da Prisão* foram de que os participantes tinham, na maioria, problemas familiares, eram todos pobres, possuíam, na maioria, boas relações sociais, a maioria começou a trabalhar jovem e o percurso até a prisão, da maioria, foi por meio de uso ou tráfico de entorpecentes. Disso se concluiu, de um modo geral, que os perfis pesquisados corroboraram para os dados obtidos por meio do InfoPen e que os indivíduos pesquisados, por falta de acesso a diversos serviços básicos, fizeram parte de um modo de vida com privações de direitos.

No eixo temático *Durante a Prisão*, os resultados obtidos, na maioria dos casos foram: a presença da família, relacionamento entre presos marcado por desconfiança e insegurança, rotina na prisão marcada por sofrimento devido à ação do Estado, a integridade física era mantida, a comunicação com o ambiente externo era realizada por vários meios, o relacionamento com funcionários era

---

<sup>8</sup> Art. 1º A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.



humilhante, a assistência à educação era verificada, a assistência à saúde era satisfatória e a maioria realizou algum tipo de trabalho na prisão. Daí se concluiu, em linhas gerais, existir ruptura entre a vida antes da prisão e durante a prisão, estando os sujeitos presos sujeitos a outra realidade, a outras regras, além da mortificação do eu por estes motivos.

Finalmente, no eixo temático *Depois da Prisão*, verificou-se com a maioria dos dados coletados que houve problemas com a família, dificuldade de encontrar trabalho, preconceito nas relações sociais e visões de mundo voltadas ao aprendizado no sentido de acertar modos de vida para não mais voltar à prisão.

De tudo isso, constatou-se que a prisão, tal como temos no Brasil atualmente, não é local destinado ao desenvolvimento, pois não amplia as capacidades dos indivíduos, apesar de terem sido verificados, pelos dados do InfoPen e pelas entrevistas, que o acesso ao aprendizado e ao trabalho é amplo. Entretanto, em virtude da própria convivência entre os presos e a convivência com os funcionários da prisão, não é dada ao preso a possibilidade de haver reinserção social.

Traçando uma reflexão sobre instituições prisionais e desenvolvimento, o que se verifica é que o preso sai da prisão com a imagem maculada, passando por várias dificuldades que passam a permear as relações sociais, familiares etc, além de todas as outras ausências de direitos que já eram verificadas antes da prisão.

Com relação à vivência na prisão sob a ótica do cerceamento dos direitos humanos, verifica-se que os principais direitos atingidos pela precariedade das prisões brasileiras é a dignidade da pessoa humana e o direito ao desenvolvimento.

Apesar de a prisão ser local onde ocorrem várias situações de cerceamento de direitos, como por exemplo, o cerceamento ao direito humano à liberdade, há que se garantir a dignidade da pessoa humana e o direito ao desenvolvimento, posto que são intrínsecos à vida humana.

Conforme foi revelado pelos entrevistados, a dignidade da pessoa humana é aviltada na medida em que se permitem diversos tipos de violência, tratamentos humilhantes, oferecimento de alimentação imprópria aos encarcerados, instalação em prédios cuja conservação é precária, dentre outros.



Apesar de os dados do InfoPen e os trazidos por esse trabalho por meio das entrevistas demonstrarem que existem, ainda que minimamente, possibilidades de trabalho e estudo na prisão, consideradas estas duas possibilidades de se alcançar o desenvolvimento, verificou-se que o trabalho e o estudo oferecidos na prisão deveriam ter a finalidade primordial de reabilitar os internos e reinseri-los na sociedade. Porém, isso não foi verificado neste trabalho, tendo ocorrido o contrário: os egressos das penitenciárias passam por grande dificuldade de reinserção social.

Isso demonstra que existe cerceamento do direito ao desenvolvimento na prisão, posto que deixam de ser conferidas oportunidades e liberdades para que os encarcerados possam escolher aquilo que querem ser, dentro da legalidade.

A ausência desses importantes direitos é que torna a prisão um depósito de pessoas, o que afeta diretamente a sua subjetividade, ou seja, reflete nas emoções, no comportamento, nas percepções, nas relações sociais, nos sentimentos, dentre outros.

Diante disso, o processo de reinserção social fica prejudicado, haja vista o preconceito que macula a imagem dos ex-encarcerados, conforme já mencionado.

Diante de todo o exposto no trabalho, verificou-se que o desenvolvimento humano não é viabilizado no âmbito prisional. Isso porque os meios promotores da ampliação das capacidades humanas são escassos e limitados, fazendo com que os ex-encarcerados não tenham condições de escolher a vida que querem viver quando egressos.

Ainda, há de se mencionar que uma das limitações decorrentes da prisão após a saída é o preconceito que permeia o imaginário social. Interessante lembrar a fala de um dos entrevistados neste sentido, dizendo que a sociedade de um modo geral não se importa em investigar quais foram os motivos para a prisão, mas apenas julgar presos e ex-presos, maculando as relações sociais.

O desenvolvimento social, enquanto fruto do desenvolvimento humano, não é viabilizado, nesse sentido. Ou seja, não há que se falar em desenvolvimento social quando o desenvolvimento humano não é possibilitado.

Para Kliksberg (2010), é preciso que os países mais violentos da América Latina iniciem uma gestão mais eficiente de questões ligadas à criminalidade, sem a influência de mitos.



Tais mitos são enumerados pelo autor da seguinte forma: 1) o problema da criminalidade somente pode ser solucionado com a política da mão firme; 2) países desenvolvidos aplicam esta política; 3) as causas da criminalidade são pouco conhecidas; 4) o enfoque nas áreas essenciais de jovens sujeitos à criminalidade somente produz resultados em longo prazo.

Como solução, Kliksberg (2010) diz que é preciso ir além do aprimoramento das forças policiais. Para ele, é preciso adotar uma lógica integral, pensada a partir da capacidade social de garantir o bem-estar dos indivíduos, separando os diversos tipos de violência e compreender a criminalidade epidêmica entre jovens, relacionada a vários tipos de pobreza, falta de oportunidades e exclusão.

Para isso, é necessária a criação de um grande pacto social de enfrentamento da criminalidade por meio de mecanismos que reforcem a ideia de inclusão e proteção social, envolvendo a criação de oportunidades por meio de políticas públicas. Porém, é preciso ressaltar que isto não é responsabilidade somente do Estado, mas também da iniciativa privada e da sociedade civil.

Segundo o ponto de vista de Baratta (1999), a aproximação prática do modelo teórico de política criminal e reforma do sistema penal pode abranger dois posicionamentos distintos: primeiro, consequência da criminologia tradicional, a busca por um modelo eficiente e, sobretudo, rápido que resolva todas as questões penais sem alteração no corpo teórico. Por ser de cunho estritamente positivista, tal posicionamento não atende ao que preconiza a criminologia crítica. Em segundo lugar, do ponto de vista racional, a busca pela política criminal que saneie questões penais está relacionada à priorização de políticas sociais para tratar a questão da criminalidade.

Em face do contexto social relatado, em que se produzem criminosos em razão da pobreza, discriminação, dentre outros fatores, o modelo a ser perseguido é o de atenção aos problemas sociais enfrentados, principalmente, pelos jovens brasileiros. Por isto, tendo em vista as opções trazidas por Baratta (1999), há que se utilizar da segunda, em que, em que pese produzir efeitos em longo prazo, respeita os princípios básicos da República Federativa do Brasil, além de dar cumprimento a direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Para Lopes (2002),



Pouco se pode esperar de um modelo de controle social repressivo, que somente atua de modo superficial, individual e de forma local. Um Estado democrático de direito que prega o respeito à cidadania, aos direitos humanos, ao combate às desigualdades sociais não pode lançar mão de uma forma de controle penal, que institucionaliza a violência e a arbitrariedade, sem que antes tenha tentado o referido controle social através de políticas sociais agregadoras e construtoras de cidadania.

Sobre a situação brasileira, escreveu Wacquant (2001, p. 8):

[...] o crescimento espetacular da repressão policial nesses últimos anos permaneceu sem efeito, pois a repressão não tem influência alguma sobre os motores dessa criminalidade que visa criar uma economia pela predação ali onde a economia oficial não existe ou não existe mais.

Da forma descrita, está-se caminhando contrariamente às necessidades sociais e, sobretudo, à solução dos problemas enfrentados pelo sistema penal.

É necessário atendimento aos direitos humanos para se elaborar uma política criminal racional, utilizando-se de suas duas funções: a negativa, em que se limita a violência institucional, e a positiva, em que ocorre atuação da tutela penal. Então, priorizar a observância dos direitos humanos é indispensável para que haja solução para a criminalidade e, conseqüentemente, para o sistema prisional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. 2 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BRASIL. **Lei 7.210 de 11 de julho de 1984**. Lei de Execução Penal.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. São Paulo: Graal, 2011.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antonio; GOMES, Luiz Flávio. **Criminologia: introdução a seus fundamentos teóricos**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GOFFMAN, Erving. **Manicômios, prisões e conventos**. 7 ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.



GUATTARI, Félix; ROLNIK, Suely. **Micropolítica: cartografias do desejo**. 11 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2011.

KLIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. In: SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 259 – 301.

LEITE, Jáder F.; DIMENSTEIN, Magda. **Mal-Estar na Psicologia: a insurreição da subjetividade**. *Mal-Estar e Subjetividade, Fortaleza*, v. 2, n. 2, p. 9-26, set. 2002.

LOPES, Luciano Santos. **A criminologia crítica: uma tentativa de intervenção (re)legitimadora no sistema penal**. 2002. Disponível em <[https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/332/criminologia%20critica Lopes.pdf?sequence=1](https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/332/criminologia%20critica%20Lopes.pdf?sequence=1)>. Acesso em 12.01.2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2010.

NEUBERN, Maurício S. **Três obstáculos epistemológicos para o reconhecimento da subjetividade na psicologia clínica**. *Psicologia: Reflexão e Crítica, Porto Alegre*, v. 14, n. 1, p. 242-252, 2001.

OLIVEIRA, Hilderline Câmara de. **A falência carcerária brasileira**. 2007. (Tese em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2007.

PARR, Sakiko Fukuda. **Operacionalizando as ideias de Amartya Sem sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos – o deslocamento do foco das políticas públicas de abordagem do desenvolvimento humano**. Set. 2002. Disponível em <<http://sergiorosendo.pbworks.com/f/Fukuda-Parr+2002+Sen.pdf>>. Acesso em 11.01.2015.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH)**, 1996.

\_\_\_\_\_, 2013.

SANTOS, Milton. **As formas de pobreza e da dívida social**. Brasília: CNBB, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (InfoPen). Dados estatísticos disponíveis em <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRNN.htm>>. Acesso em 28.9.2013.



TAVARES, Gilead Marchezi. **O dispositivo de criminalidade e suas estratégias.** Fractal: Rev. De Psicologia, Niterói-RJ, v. 23, n.1, p. 123-136, jan.-abr. 2011.

\_\_\_\_\_. **Trajetórias de Vida de Internos do Sistema Penitenciário Capixaba:** um estudo da rede de significações do processo de encarceramento a partir das práticas discursivas. 2006, 178f. (Tese em Psicologia). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2006.

THOMPSON, Augusto. **A questão penitenciária.** Petrópolis-RJ: Vozes, 1976.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

ZALUAR, Alba. **Democratização inacabada:** fracasso da segurança pública. Estudos Avançados, São Paulo, v. 21, n. 61, set.-dez. 2007.

Recebido em: 17/08/2014  
Aceito em: 28/05/2015

#### **Sobre as autoras:**

##### **Paula Teixeira Gonçalves**

Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Franca. Mestre em Desenvolvimento Regional pelo Centro Universitário de Franca.

##### **Daniela de Figueiredo Ribeiro**

Doutora em Psicologia pela USP, com graduação em Psicologia

##### **Carla Aparecida Arena Ventura**

Doutora em Administração pela USP, Mestre em Direito pela UNESP, com graduação em Direito e Relações Internacionais



# O MONUMENTO HORIZONTAL E A LUTA ANTIRRACISTA: ARTE & POLÍTICA EM PESQUISA

Iulo Almeida Alves  
Marília Flores Seixas de Oliveira

**RESUMO:** Este artigo estabelece leituras da obra *Monumento Horizontal*, do Coletivo Artístico Frente 3 de Fevereiro, realizada como resposta simbólica ao assassinato de um jovem negro pela Polícia Militar de São Paulo. Aborda o desenvolvimento deste tema em expressões artísticas contemporâneas. Discute algumas teorias sobre racismo e atos de violência praticados pela polícia (com grande letalidade sobre a população afro-brasileira). Visa compreender a situação motivadora deste coletivo artístico, sua força na luta antirracista e a especificidade da obra de arte tomada como estudo de caso, colaborando com a reflexão e o desenvolvimento de pesquisas sobre arte e política, direitos humanos e ativismo antirracista. Conclui que, se esta obra consegue denunciar o racismo e a brutalidade da polícia na contemporaneidade, também, por aproximação e recorrência (situações semelhantes ou outras manifestações artísticas). Sua análise revela que de fato há racismo na forma violenta com que a polícia brasileira tem tratado jovens afrodescendentes em várias cidades do país.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Monumento Horizontal*; racismo policial; Frente 3 de Fevereiro.

## INTRODUÇÃO: ENTRE A ARTE E POLÍTICA

Notamos que manifestações artísticas podem mediar um princípio de engajamento e ação social, logo, um teor propriamente político. Nesta via de produção de sentido e de material simbólico, artistas e não-artistas participam de diferentes maneiras sobre diversas situações que carregam um certo clamor político e de mudança social. Há, pois, a relação entre *arte* e *ativismo*, isto é, uma atividade ou manifestação que visa a mudanças sociais e/ou políticas.

Nesse caminho de ação, é possível notar que, na contemporaneidade, algumas práticas artísticas têm sido feitas de modo coletivo, por grupos de artistas e de não-artistas que se unem por laços de afetividade, interesse compartilhado, reunindo esforços multifacetados de organização política e situações de autonomia artística, quebrando categorias classificatórias previamente estabelecidas (MESQUITA, 2011, p. 28). De acordo com Howard Zinn (2006), a organização em conjunto, o envolvimento e a voz coletiva criam um poder que governo algum pode suprimir.



O Coletivo Artístico Frente 3 de Fevereiro (F3F) é um coletivo que surgiu em 2004 na cidade de São Paulo e que se define como grupo de intervenção artística e de pesquisa sobre racismo na sociedade brasileira. Formado por artistas (músico, artista plástico, dançarina, atores), cineasta, historiador, designer gráfico, socióloga, cenógrafo e advogada (FRENTE 3 DE FEVEREIRO, 2006), este coletivo organizou-se por meio de uma mobilização a partir do assassinato<sup>9</sup> - pela Polícia Militar do Estado de São Paulo - de um jovem negro, confundido com um assaltante, num fato de extrema violência que se tornou central à articulação deste coletivo urbano, que tem agido sobre o cidadão e suas relações.

Ao propor a obra de arte *Monumento Horizontal* como uma resposta simbólica ao assassinato daquele jovem negro, a F3F estabelecia, em caráter político, denúncia sobre os atos de violência da polícia contra a população jovem e negra.

Este texto propõe uma reflexão acerca desta obra de arte - *Monumento Horizontal* - e do Coletivo Artístico F3F, de modo que também seja possível o desenvolvimento de novas formas de análise da relação entre arte, política e luta antirracista, por aproximação e recorrência da situação específica aqui tomada para estudo (o *Monumento Horizontal* e a F3F) com situações racistas e violentas semelhantes e outras manifestações artísticas. Considera-se que o desenvolvimento da pesquisa sobre a violência e as questões sociais e raciais contemporâneas pode ser enriquecido com os enfoques que relacionam a arte à política, no domínio da *práxis* humana (CHAIA, 2007).

### **A FRENTE 3 DE FEVEREIRO**

Na cidade de São Paulo, o jovem negro Flávio Sant'Ana, confundido com um assaltante, foi assassinado pela Polícia Militar do Estado de São Paulo, no dia 3 de fevereiro de 2004. O evento do assassinato foi caracterizado como a denúncia de uma contradição social: a morte de Flávio evidenciava a cotidiana tipificação do negro como "suspeito", como "ameaça". A morte de Flávio foi narrada pela mídia nacional<sup>10</sup> na época de seu acontecimento. O tema era tratado

<sup>9</sup> Informações relativas ao crime encontradas no Observatório das Violências Policiais – SP, disponível no link: <[http://www.ovp-sp.org/exec\\_flavio\\_santana.htm](http://www.ovp-sp.org/exec_flavio_santana.htm)>. Acesso em: 18 de dezembro de 2012.

<sup>10</sup> Algumas das publicações jornalísticas sobre o assassinato de Flávio Sant'Ana podem ser lidas nos seguintes endereços: <<http://www.estadao.com.br/arquivo/cidades/2004/not20040207p11498.htm>> , <<http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT678129-1666,00.html>> e <<http://acervo.folha.com.br/fsp/2004/02/09/15/>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2012.



nos veículos de comunicação de forma intrigante: o dado racial, no sentido de ter sido um crime com evidentes fundamentos racistas, esvaía-se das notícias veiculadas, sendo substituído pelo dado de assassinato como “mais um caso de violência” (FRENTE 3 DE FEVEREIRO, 2006, p. 8). Flávio participava do ciclo de amizade dos futuros integrantes do Coletivo Frente 3 de Fevereiro, de modo que o assassinato dele se tornou um ponto inicial na articulação do grupo, um marco na ação deste Coletivo, cuja finalidade é racionalizar o evento do assassinato deste jovem e outras manifestações de racismo na sociedade.

A Frente 3 de Fevereiro (F3F), que surgiu em 2004 a partir de uma primeira mobilização após o assassinato de Flávio Sant’Ana, é formado por Achiles Luciano, André Montenegro, Cássio Martins, Cibele Lucena, Daniel Lima, Daniel Oliva, Eugênio Lima, Felipe Brait, Felipe Teixeira, Fernando Alabê, Fernando Coster, Fernando Sato, João Nascimento, Julio Dojcsar, Maia Gongora, Majoi Gangora, Marina Novaes, Maurinete Lima, Pedro Guimarães, Roberta Estrela D’Alva e Will Robson.

Desde 2004, a Frente tem se organizado a fim de associar o legado artístico à luta contra a discriminação racial a partir de novas estratégias de resistência e de interação com o espaço urbano (FRENTE 3 DE FEVEREIRO, 2006). Para tanto, o Coletivo tem utilizado diversos métodos de linguagem: música, cinema, literatura e artes visuais. Dada essa multiplicidade, é razoável dizer, portanto, que a Frente 3 de Fevereiro faz uso de *linguagens artísticas* na luta contra o racismo.

O Coletivo tem planejado e executado suas ações para combater e questionar o racismo que se manifesta em diversos âmbitos da sociedade brasileira e em diversos níveis. Para tanto, a F3F utiliza objetos, imagens, registro fonográfico e intervenções urbanas<sup>11</sup>, entre outros elementos, em prol da função política que o grupo assume. O uso do espaço público para realização de suas manifestações artísticas denota intenso diálogo com as questões raciais e sociais que se desenvolvem na cidade. Dito de outra forma, as ações do Coletivo transitam entre manifestos sociais e ações artísticas de temática contra o racismo

---

<sup>11</sup> A fim de conceituar o que são as intervenções urbanas, André Mesquita (2011, p. 206) afirma: “Como uma alternativa de ação concreta e espontânea no espaço físico, indo muitas vezes em oposição aos rótulos, convenções ou regras definidas pelas instituições artísticas, a intervenção urbana problematiza o contexto em que é realizada, questiona a autonomia do trabalho de arte, se relaciona e dialoga ou responde de diversas formas ao entorno, a uma situação social ou a uma comunidade”. Nesse sentido, a Frente 3 de Fevereiro realiza ações que ocupam momentaneamente alguns espaços públicos, buscando mudanças nas situações às quais se direcionam as manifestações.



com o foco direcionado para o espaço urbano justamente por se relacionar com ele e questioná-lo, bem como às relações sociais ali estabelecidas.

Nessa conjuntura de atuação em meios que se relacionam com a cidade contemporânea, o uso do espaço público para realização de manifestações artísticas se torna rotineiro. O trabalho da Frente 3 de Fevereiro é criado a partir do intenso diálogo sobre as questões raciais e sociais que se desenvolvem no espaço citadino. Nessa direção, o grupo investiga determinadas situações em que se revelam o racismo para, então, produzir ações artísticas que versem sobre os episódios.

A fim de elaborar suas ações, o Coletivo tem se pautado numa concepção de *cartografia*, estabelecida no entendimento de que tal cartografia é advinda de uma postura de investigação e, em seguida, de ação artística e política diante do mundo em que se chocam as adversidades. A observação das situações de racismo e a organização destes eventos – isto é, um trabalho de acumular dados e fatos em torno de uma problemática a fim de compreendê-la –, somadas às angústias e desejos dos integrantes da Frente, têm mobilizado a expressão e a inscrição poética do grupo no social. O Coletivo segue com a noção da cartografia do racismo para o jovem urbano, sendo tal construção discursiva o subtítulo do livro que analisa as obras e as motivações da Frente. No entanto, agora interessa prosseguir com a reflexão acerca da ideia de cartografia administrada pelo grupo, adentrando as concepções que dali emanam.

A ideia de cartografia executada pelo Coletivo se volta para a tentativa de decompor um fio histórico que tem se atualizado em novas práticas sociais, com intuito de compreender de que forma essas práticas estruturam-se, os limites da herança escravocrata na experiência social cotidiana e de que maneira é possível romper com esta lógica pela inscrição de outras formas de sociabilidade (FRENTE 3 DE FEVEREIRO, 2006, p. 9). A Frente propõe o conceito de *cartografia* como sendo “mais do que um mapa, é uma escrita entendida em sentido amplo, uma postura diante do mundo” (FRENTE 3 DE FEVEREIRO, 2006, p. 9). O grupo desenvolve pesquisas multidisciplinares a fim de desenvolver ações de arte que dialogam em certo âmbito e, principalmente, questionam o racismo na sociedade brasileira, nutrindo-se de

Tudo o que der língua para os movimentos do desejo, tudo o que servir para cunhar matéria de expressão e criar sentido, para o grupo é bem-vindo. Todas as entradas são boas, desde que as saídas sejam múltiplas. Por isso o cartógrafo serve-se de fontes as mais variadas, incluindo



fontes não só escritas nem só teóricas (FRENTE 3 DE FEVEREIRO, 2006, p. 9).

A declaração da Frente encontra aporte teórico em Suely Rolnik (apud FRENTE 3 DE FEVEREIRO, 2006, p. 9), quando a autora menciona que “o cartógrafo é um verdadeiro antropófago: vive de expropriar, se apropriar, devorar e desovar, transvalorado. Está sempre buscando elementos/alimentos para compor suas cartografias”. Relacionando à *cartografia* desenvolvida pelo Coletivo, trata-se de elaborar ações artísticas representativas do olhar atento sobre o cotidiano e as relações ali estabelecidas, a partir de leituras de diversos níveis (literatura, produtos midiáticos, de mundo etc.) e da “absorção” do que mover a atenção e o interesse dos integrantes do grupo.

A Frente, nestas circunstâncias, direciona-se para o estudo do espaço político a fim de entender seus fluxos e intervir estrategicamente na desconstrução das verticalidades, para horizontalizar as diferenças causadas pelo racismo. A prática desconstrutiva por meio de estratégias flutuantes, híbridas e de distintos campos e áreas do conhecimento encontra certo apoio na proposta da transversalidade explicitada por Félix Guattari (1985), implicando “uma oposição à verticalidade de uma estrutura hierárquica ou piramidal e busca ir além de uma simples horizontalidade, realizando uma comunicação máxima entre diferentes níveis, disciplinas e, sobretudo, entre diferentes grupos, movimentos autônomos e atores sociais” (GUATTARI, 1985, p. 96). Essas novas práticas sociais sugeridas se compõem em obras-manifestos que cobrem determinados lugares do espaço urbano, tais como ações permanentes (como em *Monumento Horizontal*) e *performances* munidas de “alma” questionadora e de ação política.

A realização dessas ações pressupõe estudo e pesquisa sobre a temática, o que exige aproximações com as teorias que permeiam tais assuntos. Percebe-se, assim, a conexão e a interação entre *arte* e *política*, dimensões distintas da realidade que se mostram, entretanto, articuladas e próximas<sup>12</sup> e com vínculos de mútuas influências, tanto no que se refere ao momento da produção quanto ao da recepção pelo público, ressaltando o seu teor ativista.

---

<sup>12</sup> Para Miguel Chaia (2007, p.14), “mesmo guardando características próprias, a política e a arte estendem-se pelo domínio comum da *praxis humana*. a obra artística carrega qualidades que afetam a percepção do mundo e fatos da política atingem as mais diferentes esferas da sociedade” (grifos do autor)



Nestas produções artísticas, que tanto têm o cunho denunciativo e ativista quanto também o de confronto das identidades sociais, percebe-se que são expostas situações concretas por meio de linguagens simbólicas, com fins reais de representação social e de afirmação identitária. No campo da arte contemporânea, tal processo se dá pelo “auge de uma vontade democrática de dar voz e visibilidade aos privados de direitos, e de conectar a arte com um maior público” (FELSHIN, 1995, p. 10).

Torna-se visível a base teórica dos manifestos artísticos da Frente 3 de Fevereiro que se relacionam com o urbano e as relações sociais e raciais ali estabelecidas, especialmente no que tangem às situações de exclusão e discriminação. Tal aprofundamento teórico parece fazer parte, pois, da cartografia executada pelo Coletivo em busca da compreensão do que é dado e comprovado “no mundo”. Ou seja, a imersão feita por aquele grupo nos temas auxilia o entendimento e o reconhecimento das adversidades raciais e sociais do contemporâneo.

Tendo este escopo e urgindo por uma “resposta” à morte de Flávio Sant’Ana pela Polícia Militar (PM) do Estado de São Paulo, os integrantes da Frente 3 de Fevereiro construíram o *Monumento Horizontal* no local exato do assassinato do jovem, dois meses após sua morte. Esta intervenção configurou-se como a primeira ação do Coletivo, um ato simbólico em que a família do jovem assassinado e representantes de outros grupos comprometidos com a mesma luta política também participaram. O *Monumento Horizontal* marcou o enterro simbólico de Flávio por meio da construção de uma lápide, que estampava um corpo delineado – ao modo como é representado pela perícia em ocorrências policiais – sobre uma placa com as informações acerca daquela morte (DOSSIN, 2009).



Figura 1 - Frente 3 de Fevereiro, *Monumento Horizontal*, 2004, São Paulo



Fonte: <<http://casadalapa.blogspot.com.br/2009/02/frente-3-de-fevereiro-monumento.html>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

Conforme afirma a F3F em seu *site*<sup>13</sup>, *Monumento Horizontal* foi “uma ação para lembrar os muitos Flávios que são executados pela polícia de São Paulo”. O anseio de que se perdurassem a presença e a lembrança do ocorrido naquele local é nítido, assim como o senso de denúncia do que o Coletivo viria a classificar como “racismo policial”. Este último, então, reflete-se não apenas no evento de Flávio Sant’Ana, mas configura-se como ato constante da corporação policial.

### **A CONSTRUÇÃO DA VIOLÊNCIA COTIDIANA CONTRA JOVENS NEGROS**

É preciso, antes, refletir sobre a violência cotidiana exercida por órgãos do Estado contra os setores mais vulneráveis da população (BATISTA, 2003a, p. 56), constituídos atualmente pela jovem massa urbana marginalizada. Posto de outra maneira, é possível afirmar que os atos violentos da polícia são dirigidos preferencialmente a jovens negros e pobres que moram nas periferias das cidades brasileiras.

<sup>13</sup> A fonte desta informação é o *site* do Coletivo, disponível no endereço eletrônico que segue: <[www.frente3defevereiro.com.br](http://www.frente3defevereiro.com.br)>. Ao longo do texto, trataremos da mesma fonte eletrônica sem, no entanto, nos reportarmos diretamente com o endereço, tendo já aqui firmado tal dado.



Essa população marginal, que reside hoje nas periferias, vive a expressão e a cristalização de um projeto de urbanização que, em linhas gerais, segue os processos econômico-sociais em curso. Vera Malaguti Batista (2003a, p. 38-40) nota que assim como as reformas urbanísticas de Haussmann em Paris no período pós-Revolução Francesa interferiram, desarticularam e desmontaram os cenários das lutas e da Comuna de Paris, no Brasil foi criado o “Haussmann tropical” (BENCHIMOL, 1990 apud BATISTA, 2003a, p. 39). Segundo Batista, no começo do século XX, empreendeu-se no Brasil um conjunto de mudanças urbanas, baseadas em exigências de ordem sanitária e da circulação urbana, inspirados no modelo de Paris como metrópole industrial. Essas alterações do espaço urbano serviam a dois campos: ao lado do progresso, da civilização e da regeneração e ao outro lado da cidade suja, doente e atrasada.

Institui-se o “bota-abaixo” e surgem os deserdados da urbe renovada. Uma grande força segregadora se articula através de um conjunto notável de obras e regulamentações jurídicas, executadas nos moldes de uma operação militar. [...] A urbanização do Rio de Janeiro (e do Brasil) é o retrato fiel de sua visão de cidadania: a exclusão permanente das classes subalternas (BATISTA, 2003a, p. 40).

A autora localiza sua análise na cidade do Rio de Janeiro, no entanto, suas colocações podem ser direcionadas para o âmbito nacional. Desse modo, compreende-se como a urbanização e a constituição de grande parte das cidades brasileiras segrega a população mais vulnerável: excluindo, gentrificando. Expulsa-se, então, esse contingente – classes subalternas que seriam descartáveis caso não trabalhassem e consumissem – dos centros das cidades para as regiões periféricas.

À gentrificação, soma-se o ponto de vista das elites brasileiras que enxergam as massas urbanas de trabalhadores, em sua maioria negros, vivendo nos morros, como contingentes perigosos (BATISTA, 2003a, p. 36). O *medo branco* impera neste sentido. Isto é, o receio que as elites têm de que essa massa negra rebele-se. Este *medo branco* surgiu também a partir da situação escravista que, obviamente, “criou” cidades potencialmente negras, constituídas de escravos e libertos, como era a cidade do Rio de Janeiro no fim do século XIX. Segundo Batista (2003b, p. 36), “no censo de 1849, o Rio de Janeiro tem a maior população escrava urbana das Américas. A preocupação com a segurança se traduz em todos os níveis”.



Ainda de acordo com a autora (2003a), a elite brasileira contemporânea herdou a preocupação com a segurança que afligia as elites do século XIX. Um medo constante de que algo – um inimigo determinado –, a qualquer momento, pode atingir a propriedade e a integridade física da burguesia. Atualmente, os meios de comunicação ajudam na construção do estereótipo desse novo inimigo interno, que se veste de determinada forma, ouve um específico tipo de música, apresenta-se de certa maneira, transitando pela cidade sendo sempre uma ameaça em potencial.

A mídia se encarrega de esculpir o novo inimigo público número um [...], que reproduziria táticas de guerrilha, já que se difundiu que em algum momento da história ele se cruzou na prisão com a militância de esquerda. [...] a disseminação do medo e da sensação de insegurança diante de um Estado corrupto e ineficaz vai despolitizando as massas urbanas brasileiras, transformando-as em multidões desesperançadas, turbas linchadoras a esperar e desejar demonstrações de força. [...] O estereótipo do bandido vai-se consumando na figura de um jovem negro, funkeiro, morador de favela, próximo do tráfico de drogas, vestido com tênis, boné, cordões, portador de algum sinal de orgulho ou de poder e de nenhum sinal de resignação ao desolador cenário de miséria e fome que o circunda. A mídia, a opinião pública destacam seu cinismo, a sua afronta. São camelôs, flanelinhas, pivetes e estão por toda parte, até em supostos arrastões na praia. Não merecem respeito ou trégua, são os sinais vivos, os instrumentos do medo e da vulnerabilidade, podem ser espancados, linchados, exterminados ou torturados. Quem ousar incluí-los na categoria cidadã estará formando fileiras com o caos e a desordem, e será também temido e execrado (BATISTA, 2003a, p. 35-36).

Ainda, a cobertura midiática sobre a vida da população marginalizada favorece o entendimento de que se vive uma constante guerra nos morros e favelas. Os conteúdos de reportagens e matérias jornalísticas sobre essas comunidades raramente estão desassociados de assuntos relativos ao tráfico de drogas e à criminalidade. “A cultura, o esporte, a economia e as dificuldades cotidianas enfrentadas pelos moradores desses locais aparecem muito pouco em jornais e revistas, especialmente quando se considera o imenso número de reportagens e notas sobre operações policiais, tiroteios, invasões, execuções etc.” (RAMOS; PAIVA, 2007, p. 77). Nota-se, então, um favorecimento à imagem degradante do morador da periferia das cidades brasileiras. Pela opinião pública, construída também pelos meios de comunicação, este morador da zona periférica é tido como algo a ser temido, suspeito em potencial, podendo ser considerado como menos que humano; é, pois, algo como um ser demonizado.



## LETALIDADE VIOLENTA

Esse indivíduo demonizado é instrumento do medo midiático e objeto final descartável, passível de ser executado em diversos níveis – na carne e no trato social – e pelas diversas instâncias do sistema de justiça penal. Analisando o sistema de controle social em que se vive, cujo marco é o genocídio dessa população marginalizada, Batista (2003b) afirma que

Na atual conjuntura da revolução tecno-científica, observamos o enfraquecimento do Estado com o colapso das políticas públicas, o aumento do desemprego e do subemprego, o rebaixamento dos salários e da renda *per capita*. Todo esse quadro neoliberal atinge níveis ainda mais dramáticos na marginalização profunda das classes urbanas. Estas massas urbanas empobrecidas num quadro de redução da classe operária, de pobreza absoluta, sem um projeto educacional, sem condições sanitárias, sem moradia, são a clientela de um sistema penal que reprime através do aumento de presos sem condenação, dos fuzilamentos sem processo, da atuação constante dos grupos de extermínio (BATISTA, 2003b, p. 102).

A descrição, feita pela autora (2003b), do estereótipo desse novo inimigo e de sua construção pela mídia, e sua análise do panorama do sistema de controle social servem aqui para entender o perfil das vítimas da letalidade violenta. Diversas pesquisas (BATISTA, 2003a; WAISELFISZ, 2012; CERQUEIRA; MOURA, 2013) têm apontado que esse inimigo abatido é pobre e negro.

Daniel Cerqueira e Rodrigo Moura (2013), em um dos estudos mais recentes que relacionam as mortes de negros no Brasil com o racismo, afirmam que, “em termos proporcionais, para cada homicídio de não negro no Brasil, 2,4 negros são assassinados, em média” (CERQUEIRA; MOURA, 2013, p. 3)<sup>14</sup>. Em outras palavras, enquanto a taxa de homicídios de negros no Brasil é de 36 mortes por 100 mil negros, a mesma medida para os “não negros” é de 15,2 (IBGE, 2010). Acerca da perversidade praticada contra o negro em solo brasileiro, Vera Malaguti Batista, em entrevista à Frente 3 de Fevereiro (2006, p. 56), diz que “o Brasil sempre foi um país perverso com sua negritude e, ao mesmo tempo, sempre foi um país negro, um país africano”.

Cerqueira e Moura (2013) consideram a letalidade violenta como uma pesada herança das discriminações econômicas e raciais contra os

---

<sup>14</sup> Estes autores baseiam-se em dados do Sistema de Informações de Mortalidade/Ministério da Saúde (SIM/MS), da Secretaria de Vigilância em Saúde, do Departamento de Análise da Situação de Saúde e nos dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizado em 2010. As proporções são relativizadas pelo tamanho das populações negras e não negras. Cerqueira e Moura (2013) definem “negro” como a soma de pretos e pardos, segundo a classificação utilizada pelo IBGE e pelo SIM/MS. “Não negro” se refere à soma dos indivíduos de raça/cor branca, amarela e indígena.



afrodescendentes no Brasil, que também estão sobrerrepresentados nos estratos sociais de mais baixa renda. Com raízes históricas, este fato nos remete à escravidão. Os autores observam que, com a abolição da escravatura e tendo sido lançados à própria sorte, os libertos estavam sem apoio do Estado ou qualquer plano que os amparasse. A partir desses fatos, decorreu um processo duplo de discriminação contra a população negra que ajuda a explicar a persistência da pobreza relativa dos negros.

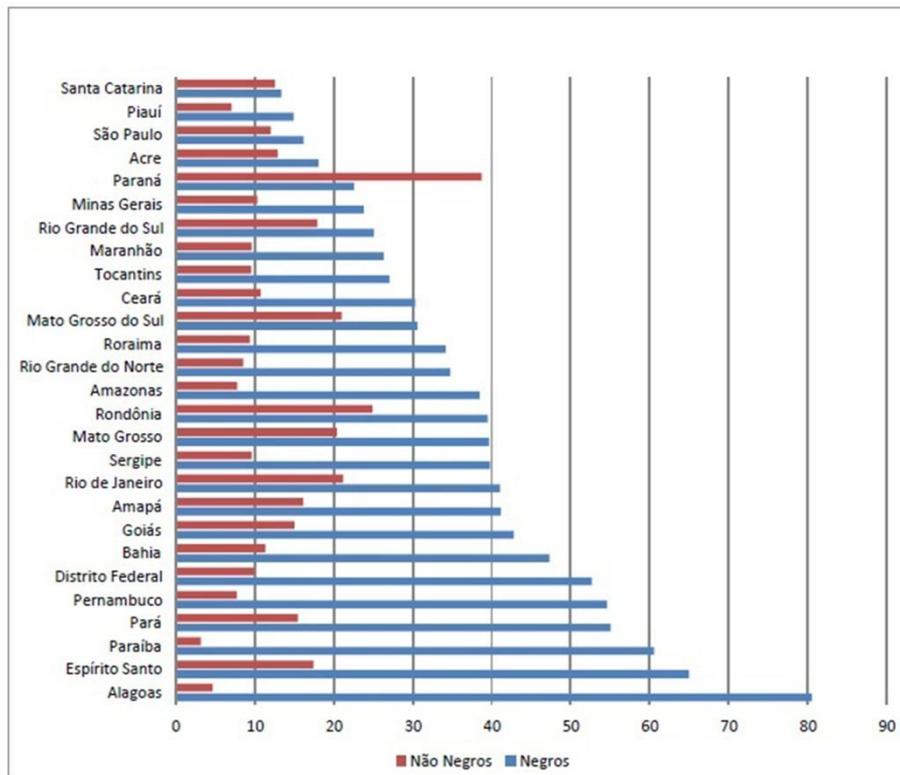
Por um lado, a discriminação econômica se deu pela transmissão intergeracional do baixo capital humano, em face de inexistentes políticas inclusivas (no sentido de equidade), reflexo das preferências elitistas do Brasil colônia, que tornava a escola um espaço para poucos e brancos. Por outro lado, a crença em torno de uma raça inferior – que era a ideologia que sustentava a escravidão – não se esgotou com a abolição, mas se perpetuou, refletindo-se em inúmeras manifestações culturais, como na música e nos meios de comunicação (CERQUEIRA; MOURA, 2013, p. 2-3).

Significa dizer que a crença na inferioridade do negro por sua condição racial e por sua condição socioeconômica foi perpetuada desde o tempo da escravidão. Para os autores, a ideologia do racismo incide sobre a prevalência de homicídios de negros no Brasil contemporâneo (ver Gráfico 1). Corrobora com essa perspectiva a seguinte afirmação de Batista (2003b):

“é o racismo que permitirá decidir quem morre e quem vive. O que morre faz com que o bom viva mais puro e mais sadio através de uma relação biológica, de eliminação de perigos internos e externos: ‘é a condição para que se possa exercer o direito de matar’” (BATISTA, 2003b, p. 157).



Gráfico 1 – Homicídios de Negros e Não-Negros no Brasil



Fonte: MS/SVS/DASIS - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM e Censo Demográfico do IBGE, 2010. \*Taxas por cem mil indivíduos. Elaboração IPEA/DIEST apud CERQUEIRA, Daniel; MOURA, Rodrigo. *Vidas Perdidas e Racismo no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013, p. 7.

### ELEMENTO SUSPEITO

Cerqueira e Moura (2013) ainda atentam para um fator interessante na análise da vitimização de negros no país que pode ser relacionado à imagem do novo inimigo interno levantada por Batista (2003a), discutida e analisada anteriormente neste texto "A perpetuação de estereótipos sobre o papel do negro na sociedade muitas vezes o associa a indivíduos perigosos ou criminosos, o que pode fazer aumentar a probabilidade de vitimização destes indivíduos, além de fazer perpetuar determinados estigmas" (CERQUEIRA; MOURA, 2013, p. 5). Tal possibilidade de visão sobre o negro também acarreta na tipificação dele como elemento suspeito. Essa manifestação de racismo, o racismo institucionalizado, se dá nas ações difusas no cotidiano de certas organizações do Estado que reforçam o preconceito racial.



Um caso particular de racismo institucional envolve o funcionamento das polícias em muitas localidades do país. Essas organizações constituem a ponta do sistema de justiça criminal mais perto do cidadão e, portanto, são elas que primeiro deveriam resguardar os direitos civis, a isonomia de tratamento ao cidadão e a sua incolumidade física. No entanto, não é difícil colecionar situações em que as abordagens policiais e o uso excessivo da força são totalmente diferenciados quando as relações se dão com cidadãos negros. A percepção desse tratamento diferenciado é bastante clara, sobretudo para os que mais sofrem (CERQUEIRA; MOURA, 2013, p. 5).

A constatação de uma polícia guiada pelo racismo em suas ações, nas quais a tortura é o objetivo e não o método (BATISTA, 2003b, p. 141), exterminando a população negra, encontra apoio no que assevera Batista (2003a, p. 74): “a sociedade se democratiza, mas permanece o olhar lombrosiano e o darwinismo social nas instituições jurídico-penais”.

Um caso emblemático é o do assassinato do garoto negro Maicon Batista Braga, de 9 anos, morto por policiais em Vitória da Conquista, Estado da Bahia, em dezembro de 2012, cujo corpo foi ocultado. Os policiais alegaram estar em busca de traficantes de drogas, tendo sido chamados para atender a uma denúncia de que um adolescente estaria sendo atacado por traficantes dentro de um condomínio. Ao chegar, os policiais avistaram do lado de fora do condomínio quatro jovens caminhando e suspeitaram que se tratassem dos traficantes, tendo começado a atirar na direção dos garotos nesse momento. Notadamente impera a ordem de extermínio do inimigo, decorrente da tipificação do elemento suspeito - negro e jovem. Os seis policiais envolvidos foram indiciados pelo Ministério Público da Bahia e responderão criminalmente por ocultação de cadáver. Três dos acusados responderão ainda por homicídio qualificado por motivo torpe.

O caso de Maicon<sup>15</sup> se assemelha ao caso de Flávio Sant’Ana no sentido do negro ser um alvo em potencial, sendo conseqüentemente e constantemente abatido por ser negro. É pertinente trazer, aqui, a observação de Batista (2003b) sobre a contemporaneidade: “chegou o tempo em que os outros são condenados pelo que são” (BATISTA, 2003b, p. 87).

Nessas ações policiais, muitos “Flávios” e “Maicons” tornam-se vítimas do racismo institucionalizado. Esses cidadãos brasileiros, vitimados, conhecem

---

<sup>15</sup> Fontes: <<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/noticia/vitoria-da-conquista-soldados-da-pm-sao-indiciados-por-morte-e-desaparecimento-de-menino-de-9-anos/>> e <<http://www.bahianoticias.com.br/justica/noticia/46280-vitoria-da-conquista-mp-ba-denuncia-seis-policiais-pela-morte-do-menino-maicon.html>>. Acesso em: 9 de dezembro de 2013.



apenas o que Nilo Batista (1996, p. 71 apud BATISTA, 2003a, p. 57) chama de “cidadania negativa” - a concepção de que esses jovens somente conhecem o exercício dos limites formais devido à coação do Estado. Isto é, os jovens negros barbarizados pela polícia, “esses setores vulneráveis [...] conhecem a cidadania pelo seu avesso, na ‘trincheira auto-defensiva’ da opressão dos organismos do nosso sistema penal” (BATISTA, 2003a, p. 57). Nesse sentido, cabe a afirmação de Antonio Sérgio Alfredo Guimarães (2005) ao discutir o racismo, que “se perpetua por meio de restrições fatuais da cidadania, por meio da imposição de distâncias sociais criadas por diferenças enormes de renda e de educação, por meio de desigualdades sociais que separam brancos de negros, ricos de pobres” (GUIMARÃES, 2005, p. 59).

### **CONCLUSÃO: O DENUNCIATIVO EM *MONUMENTO HORIZONTAL***

O *Monumento Horizontal* tem, então, o caráter denunciativo dos atos de violência praticados pela corporação policial que funciona na “ponta” do sistema de justiça penal mais próxima da população, atuando como grupo de extermínio de grande parcela da sociedade brasileira, como notado pelas diversas pesquisas analisadas acima.

Esta primeira ação da Frente 3 de Fevereiro, o *Monumento Horizontal*, subverte a lógica da verticalidade concernente ao monumento ao trabalhar com a horizontalidade, tanto no nome da obra quanto na morfologia de sua feitura. Franciely Dossin (2009, p. 111-112) conclui que “a horizontalidade nesse monumento que representa o corpo morto aponta justamente para a necessidade de horizontalizar o trato dito ‘civilizado’ - que na verdade é destinado a apenas tipos específicos - nas relações sociais”.

Tal aspecto horizontal pode ser relacionado à obra de outra artista, que não tem vínculo de participação com a F3F. A intervenção urbana é intitulada *Monumento Mínimo*, realizada por Néle Azevedo<sup>16</sup>. A artista posicionou pequenas estátuas de corpos humanos feitas de gelo, medindo 20 centímetros de altura, sentadas em locais públicos, postas a derreter. A escolha pela escala mínima denuncia uma transgressão do imponente, do “gigantesco”, bem como

---

<sup>16</sup> Néle Azevedo é artista e pesquisadora independente de São Paulo. Ela é mestre em Artes Visuais pelo Instituto de Artes da Universidade Estadual Paulista e Bacharel em Artes Plásticas pela Faculdade Santa Marcelina. Seus trabalhos, direcionados a ações efêmeras no espaço urbano, têm o sentido de um fazer político-poético. Arte e convívio, arte e troca, arte como moeda de circulação. Informações coletadas do endereço: <[http://neleazevedo.com.br/?page\\_id=2](http://neleazevedo.com.br/?page_id=2)>. Acesso em: 15 de fevereiro de 2013.



evidencia a ligação com a população, com o social, retratado em cada estatueta que compõe o grupo de esculturas da intervenção. Essa ação, realizada em distintos locais e países<sup>17</sup>, conecta-se também com diversos fatores concernentes à subversão das características dos monumentos oficiais. Acerca da quebra que sua obra propõe, Azevedo aponta<sup>18</sup>:

No lugar da escala grandiosa, monumental, largamente utilizada como ostentação de grandeza e poder, propus uma escala mínima. No lugar do rosto do herói da história oficial, uma homenagem ao observador anônimo, ao transeunte, que se identifica com o processo, numa espécie de celebração da vida, do reconhecimento do trágico, do heróico que há em cada trajetória humana. No lugar de materiais duradouros, propus as esculturas em gelo que duram cerca de trinta minutos - não cristalizam a memória, nem separam a morte da vida. Elas ganham fluidez, movimento e resgatam uma função original do monumento: lembrar que morremos. Além de desaparecer, ao se contrapor à fruição pública permanente da escultura tradicionalmente estática, o *Monumento Mínimo* pode ser entendido como arte que se constitui na presença - é preciso estar no lugar e na hora do acontecimento. A experiência com a colocação e com o derretimento das esculturas em gelo é pública, porém, pessoal, presencial, intransferível. A memória fica inscrita no sujeito que viu.

Figura 2 - Néle Azevedo, *Monumento Mínimo*, 2012, Santiago – Chile



Fonte: <<http://www.neleazevedo.com.br>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

No sentido de permanência simbólica em *Monumento Horizontal*, Dossin (2009, p. 107) ainda nota que o artifício da lápide pode estar relacionado com as “representações nos cemitérios ocidentais, que, de forma simbólica, perduram a

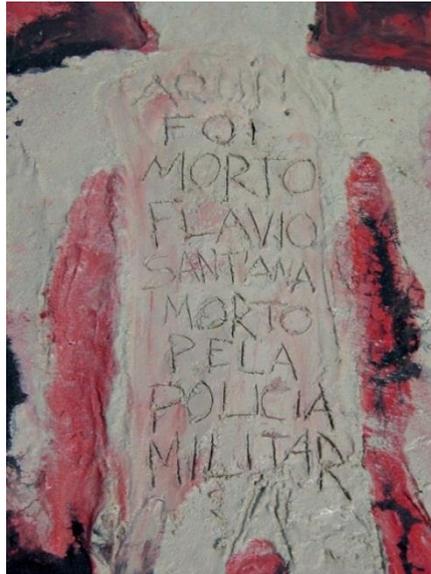
<sup>17</sup> Segundo a página da artista na internet, *Monumento Mínimo* foi realizado também “em abril de 2005 em São Paulo, na Praça da Sé (marco zero da cidade), em junho de 2005 em Paris, nas escadarias do L’Opera e na Mairie du 9<sup>ème</sup> em novembro de 2005, novamente em São Paulo nas escadarias do Teatro Municipal (arquitetura inspirada na Ópera de Paris). Em 15 de junho de 2006, na cidade de Braunschweig, Alemanha, no Porto em Portugal na praça Dom João I no dia 22 de setembro de 2006. Na cidade de Ribeirão Preto, em São Paulo em setembro de 2007, na Piazza della Santissima Annunziata em Florença, em outubro de 2008 e na praça Gendarmenmarkt em Berlin em 02 de setembro de 2009”. Fonte: <[http://neleazevedo.com.br/?page\\_id=6](http://neleazevedo.com.br/?page_id=6)>. Acesso em: 6 de fevereiro de 2013.

<sup>18</sup> Entrevista realizada por e-mail pelo autor deste trabalho com a artista em 6 de fevereiro de 2013.



presença dos mortos entre os vivos. A ideia era de que esse 'túmulo' ficaria ali e serviria de alerta para a população sobre os crimes praticados pela polícia". No entanto, a placa em memória a Flávio foi retirada pela Polícia Militar no dia seguinte a sua construção. O Coletivo retornou ao local após uma semana a fim de reconstruir o monumento, ocasião em que o fizeram apenas utilizando concreto e pigmentos (FRENTE 3 DE FEVEREIRO, 2006, p. 20).

Figura 3 - Frente 3 de Fevereiro, *Monumento Horizontal* refeito, 2004, São Paulo



Fonte: <<http://casadalapa.blogspot.com.br/2009/02/frente-3-de-fevereiro-monumento.html>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

Assim, o que o *Monumento Horizontal* acrescenta no cenário citadino é como um grito denunciativo do que a cartografia elaborada pelo Coletivo estabelece: a clara verticalidade exposta no assassinato de Flávio Sant'Ana pela Polícia Militar.

No encontro entre *arte* e *política* são constituídos, assim, novos objetos imagéticos de forte teor contextual, direcionando a carga semântica e os conteúdos estéticos, capazes de sensibilizar o leitor, para além do objeto artístico imediato, estabelecendo, por aproximação e recorrência, vínculos e diálogos com outras situações semelhantes e outras manifestações artísticas: o seu apelo revolucionário. Ao analisar ações artísticas contemporâneas tais como essa, de cunho político ativista e produzidas em resposta a uma situação particular de violência, conclui-se que a abrangência e a contundência da linguagem artística pode evidenciar questões sociais relacionadas não apenas ao racismo e à



violência policial urbana mas também a outras esferas da vida contemporânea. São produções artísticas e políticas, a um só tempo, que podem ser tomadas como tema de pesquisa viabilizando o desenvolvimento de novos caminhos metodológicos que possam ampliar a percepção crítica das questões sociais da realidade contemporânea.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis ganhos fáceis**: droga e juventude pobre no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2003a.

\_\_\_\_\_. **O medo na cidade do Rio de Janeiro**: dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003b.

CERQUEIRA, Daniel R. C.; MOURA, Rodrigo L. de. **Vidas Perdidas e Racismo no Brasil**. Nota técnica, nº 10. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131119\\_nota\\_tecnicadiest10.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131119_nota_tecnicadiest10.pdf)>. Acesso em 3 dez. 2013.

CHAIA, Miguel (org.). **Arte e política**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2007.

DOSSIN, Francielly R. **Reflexões sobre o Monumento Horizontal**: o corpo negro além do racismo e da negritude. 2009. 144p. Dissertação (Mestrado em Artes Visuais) – Centro de Artes, Universidade do Estado de Santa Catarina. 2009.

FELSHIN, Nina. **But Is It Art?: The Spirit of Art as Activism**. Seattle: Bay Press, 1995.

FRENTE 3 DE FEVEREIRO. **Zumbi somos nós**: cartografia do racismo para o jovem urbano. São Paulo: Programa de Valorização de Iniciativas Culturais, 2006.

GUATTARI, Félix. **Revolução molecular**: pulsações políticas do desejo. São Paulo: Brasiliense, 1985.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio Alfredo. **Racismo e Anti-Racismo no Brasil**. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Ed. 34, 2005.

IBGE. **Censo demográfico 2010** – resultados do universo, 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas\\_da\\_populacao/caracteristicas\\_da\\_populacao\\_tab\\_pdf.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_pdf.shtm)>. Acesso em 10 dez. 2013.

MESQUITA, André. **Insurgências poéticas**: arte ativista e ação coletiva. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2011.

RAMOS, Silvia; PAIVA, Anabela. **Mídia e violência**: novas tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.



WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012**: a cor dos homicídios no Brasil. Rio de Janeiro: CEBELA, FLACSO; Brasília: SEPP/IR/BR, 2012. Disponível em: <[www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012\\_cor.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_cor.pdf)>. Acesso em 10 dez. 2013.

ZINN, Howard. **If History is to be Creative**, 2006. Disponível em: <<http://www.zcommunications.org/if-history-is-to-be-creative-by-howard-zinn.html>>. Acesso em 10 dez. 2013.

Recebido em: 28/09/2014

Aceito em: 20/02/2015

### **Sobre os autores:**

#### **Iulo Almeida Alves**

Mestre em Letras: Cultura, Educação e Linguagens pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia.

#### **Marília Flores Seixas de Oliveira**

Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB), Professora do Departamento de Filosofia e Ciências Humanas (DFCH), do Programa de Pós-Graduação em Letras: Cultura, Educação e Linguagens (PPGCEL) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCA), da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).



# RELATOS DE UMA VIAGEM: UMA ANÁLISE FEITA PELOS BOLSISTAS SOBRE O PROGRAMA CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS

Vânia Martins Pereira

**RESUMO:** Este artigo analisa o Programa Ciência sem Fronteiras, política pública em ciência, tecnologia e inovação (CTI) que objetiva colocar o Brasil dentro de um parâmetro internacionalmente estabelecido de CTI por meio da formação de recursos humanos altamente qualificados em áreas estratégicas para a geração de crescimento econômico e desenvolvimento social. As ações buscam a mobilidade estudantil e profissional, tornando possível uma experiência nas melhores instituições de ensino e de pesquisa do mundo e em empresas internacionais. O trabalho apresenta os dados colhidos com uma pesquisa junto a bolsistas do Programa Ciência sem Fronteiras e desenvolve a análise das respostas. A análise sobre a implementação do Programa se faz crucial neste momento para maior eficácia; afinal, implementar não é algo estático ou linear e sim, interativo, iterativo e necessita de governança e, sendo assim, há geração de valor público, confiança e satisfação social nas ações institucionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ciência; Tecnologia; Inovação; Política; Mobilidade.

## INTRODUÇÃO

Em 13 de dezembro de 2011, foi sancionado o Decreto 7.642 que instituiu o Programa Ciência sem Fronteiras. O objetivo do Programa é propiciar a formação e capacitação de estudantes e profissionais, com elevada qualificação, nas melhores instituições de ensino e pesquisa estrangeiras, além de atrair jovens talentos e pesquisadores estrangeiros ou brasileiros no exterior para o País. Com essas ações, o impacto esperado é o de promover a consolidação, expansão e internacionalização da CTI e da competitividade brasileira.

O Programa objetiva colocar o Brasil dentro de um parâmetro internacionalmente estabelecido de CTI e concorda com a ideia de se focar na inovação e no fortalecimento da indústria com a formação de recursos humanos altamente qualificados em áreas estratégicas para a geração de crescimento econômico e desenvolvimento social. As ações buscam a mobilidade estudantil e profissional, tornando possível uma experiência nas melhores instituições de ensino e de pesquisa do mundo e em empresas internacionais.



Este artigo apresenta uma análise preliminar sobre o Programa Ciência sem Fronteiras a partir de dados colhidos em pesquisa realizada junto a bolsistas deste Programa. A análise se faz crucial para que a ação se torne cada vez mais eficaz, portanto, relatos de bolsistas são apresentados, neste trabalho, para subsidiar a análise acerca dos problemas referente à implementação do Programa. Afinal, implementar não é algo estático ou linear e sim, interativo, iterativo e necessita de governança. E, sendo assim, há geração de valor público, confiança e satisfação social nas ações institucionais.

Assim apresentaremos o resultado estatístico do questionário, evidenciando respostas particulares que expressam melhor a opinião da maioria. Em seguida, desenvolveremos a análise das respostas conforme com o que já foi abordado neste trabalho, bem como de acordo com as novas questões levantadas pelos bolsistas. Aqui caberá, conforme Lakatos e Marconi, "analisar significa estudar, decompor, dissecar, dividir, interpretar [...] implica o exame sistemático dos elementos". (LAKATOS; MARCONI; p. 23).

## **A PESQUISA E A METODOLOGIA**

A pesquisa realizada junto aos bolsistas do Programa CsF possibilitou a coleta de dados qualitativos para questões tratadas durante a implementação desta ação governamental. Para a captação da prática e objetivando substanciar a análise de cenário foi realizada uma pesquisa com aplicação de um questionário semiestruturado, com perguntas abertas e fechadas, construído pela ferramenta eletrônica *google drive* e encaminhado por e-mail aos bolsistas do Programa. Para isso, foram capturados 1.500 e-mails de bolsistas para o envio de um questionário *online* com 44 perguntas sobre: características dos participantes (idade, sexo, região de procedência, área do conhecimento, renda familiar, país de destino); opiniões acerca da candidatura, seleção, implementação, estadia, condições de estudo e de adaptação ao país de acolhimento, comunicação no exterior com órgãos brasileiros, prazo e valor da bolsa; e expectativas quanto ao aproveitamento e contribuição do estudo, promovido pela participação no Programa, quando no retorno ao Brasil.

Considerou-se que o envio do questionário foi exitoso, pois, dos 1.500 e-mails enviados, apenas 16 retornaram, por problemas técnicos. O convite para participação no questionário foi enviado no dia 16 de outubro de 2013 e refeito nos dias 25 e 30 de outubro de 2013. No dia 01 de novembro de 2013, foi encerrada a consulta. Com



isso, obteve-se 598 respostas, correspondendo a praticamente 40% dos bolsistas que receberam o questionário.

Para a análise aqui realizada levou-se em consideração como amostra apenas os bolsistas de graduação sanduíche. A busca pelos e-mails desses bolsistas foi aleatória, via internet e (via *link* <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/bolsistas-pelo-mundo>, sendo capturados dos seguintes países: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, França, Alemanha, Coreia do Sul e China. Sendo uma busca aleatória, não conseguimos distinguir na amostra bolsistas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico - CNPq ou da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior - CAPES. Mesmo assim, a participação de bolsistas dessas duas instituições foi similar, no questionário: dos respondentes, 311 são bolsistas do CNPq e 287 são da CAPES.

## RESULTADOS ATINGIDOS PELA PESQUISA

Da amostra de 598 bolsistas, 300 estudantes possuem vínculo com instituições de ensino superior da região Sudeste do Brasil, 132 do Nordeste, 114 da região Sul, 37 do Centro-Oeste e 15 da região Norte. Dos respondentes, 414 são homens e 184, mulheres. Grande parte dos respondentes está com a idade entre 18 e 22 anos (63%), seguida do grupo entre 22 e 30 anos (36%), sendo apenas 5% tendo assinalado idade maior de 30 anos. A renda familiar apresenta-se dividida: os que possuem renda familiar maior que 5 salários mínimos, representam 36% (215); os que possuem mais de 1 e menos de 5 salários mínimos 33% (195); e os que possuem renda familiar maior que 10 salários mínimos 31% (187). Apenas um bolsista respondeu possuir menos de um salário mínimo, como renda familiar.

Quando perguntamos se a Chamada à qual o bolsista se submeteu apresentava todas as informações, a resposta dividiu-se entre os que acharam que "sim" e os que acharam que "parcialmente", correspondendo a 56% e a 34% do quantitativo dos respondentes, respectivamente. E, quando indagamos sobre dificuldades no preenchimento do formulário *online*, a grande parte (76%) respondeu que "não" existiram, mas 141 responderam que "sim" ou "parcialmente".

Entre as dificuldades enfrentadas no preenchimento do formulário *online*, e também referente às informações incluídas na Chamada, os estudantes citam: "informações não precisas sobre documentos necessários e aceitos, principalmente com relação à proficiência linguística"; "preenchimento da Instituição de Ensino, falta



de informações detalhadas”; “preenchimento da área do conhecimento”; “estabelecer a área de atuação (não Engenharia de Produção, mas a subárea dentro desta)”; “quais documentos eram necessárias e quais não eram necessários”; “no formulário de inscrição foram pedidas 3 indicações de universidades nas quais eu gostaria de seguir meus estudos, porém ao que parece nenhuma dessas opções foram sequer levadas em consideração”; “[...] os contatos fornecidos (telefones e e-mails do CNPq) não eram muito efetivos na hora de tirar essas dúvidas”; “o layout do formulário era meio confuso e não era meio confuso e não era autoexplicativo suficiente durante o meu edital (2012.2)”; “faltava informações de como preencher o questionário”; “era preciso definir sua área de interesse, especialidade no seu curso, sendo que não me sentia apta a fazer essa escolha e não sabiam quais seriam as implicações de tal escolha no meu processo de candidatura”; “a da nota do teste de proficiência”; “os arquivos solicitados deviam ser enviados separadamente, porém o candidato tinha que descobrir isso por intuição e tentativas, já que não estava escrito em lugar algum”; “algumas informações você só consegue se fazer parte de Comunidades no *Facebook*, como enviar o teste de proficiência para o órgão responsável do país de destino”; e “textos muito extensos – embora as informações detalhadas sejam necessárias, uma seção com a síntese das etapas e documentos requeridos seria útil”.

Sobre dificuldades com o idioma do país de destino, as respostas foram bem divididas entre as opções apresentadas, conforme observamos a seguir: 216 responderam que as dificuldades foram parciais; 205 responderam não terem tido dificuldades; e 177 informaram terem tido dificuldades com o novo idioma. Entre os tipos de dificuldades elencadas, constatamos que 48% dos respondentes tem dificuldade na comunicação oral, 14% na linguagem escrita e 10% na leitura.

Dentre os problemas apontados sobre proficiência, estão: a pontuação necessária para os exames (foi relatado que a nota requerida pelo CNPq era diferente da nota do *site* da universidade); demora na marcação dos testes e no resultado dos exames que atrapalham a entrega da documentação no prazo; problemas com equipamentos no momento da realização do exame; datas com pouca flexibilidade para a entrega dos exames; falta de tempo hábil entre a abertura da Chamada e a realização e entrega do resultado do exame de proficiência exigido; algumas instituições, particularmente do Reino Unido, não aceitam o TOEFL ITP e TOEFL IBT, o que era desconhecido pelos candidatos; problemas com a comunicação de dados sobre tais exames entre as instituições; exigência maior no nível de proficiência para



umas Chamadas e para outras não (por exemplo, Chamadas de realocação); falta de informações quanto à documentação necessária (houve relato que o candidato foi informado de que o exame feito pela sua IES no Brasil era aceito e, posteriormente, solicitaram o TOEFL, o que tornou o prazo inviável em razão dessa mudança no procedimento); e dificuldades dos servidores de solucionarem dúvidas.

Sobre problemas com o Cartão Bolsista no Exterior, os que responderam ao campo sobre esse assunto informaram que o cartão não chegou a tempo, antes do início da viagem. Houve relato de ocorrerem muitos extravios na entrega. Existiu um relato do cartão ser enviado apenas 5 meses depois da estadia no exterior. Existiram muitos problemas com endereço, apesar de alegarem não haver incongruência entre o endereço existente e a informação deste no cadastro, o que gerou a necessidade de emissão de 2ª via (com novo prazo de entrega e taxas). Informaram, também, que as informações para desbloqueio do cartão e para o seu correto uso não foram suficientes. Foram relatados problemas com o baixo limite e altas taxas para o saque (um alegou não conseguir sacar), além de reclamarem do cartão não permitir transferência entre contas.

Em pergunta aberta, foi indagado se o bolsista teve que atender outras exigências (critérios/ requisitos) da Universidade de destino para a sua aceitação como aluno, diferentemente do que constava na Chamada a qual concorreu. Obtivemos várias respostas, mas, no geral, informam a exigência de maior nota no TOEFL do que foi aceito anteriormente, gerando necessidade de um novo exame de proficiência, e nenhuma reprovação em matérias do curso superior. Por curiosidade, existiram vários relatos sobre a exigência de vacinação e exames médicos. Nesse aspecto, merecem destaque as seguintes respostas: "sim, ela requereu um número limite de reprovações em disciplinas, bem como uma nota no teste de proficiência diferente da exigida no edital"; "entrevista por telefone em inglês"; "sim, vacinação"; "atestado médico comprovando bom estado de saúde"; "sim. Exame Físico completo"; "a nota de proficiência mínima requerida é 90 (TOEFL) e não apenas 79, que é o pedido no edital"; "média superior a 7, indicação de professor, comprovantes de matrículas caros"; "sim, no máximo 3 reprovações, média superior à média do curso"; "passamos por uma entrevista"; e "vacina contra meningite, nota no TOEFL acima de 80".

Outra pergunta feita diz respeito ao fato do bolsista ter passado por dificuldades ou não (acidente, problemas de saúde, adaptação cultural, discriminação,



etc), bem como se foi bem assistido pelos órgãos brasileiros, principalmente pelo CNPq ou CAPES, ou não. A grande parte não passou por dificuldades e precisou de atendimentos, representando 84% dos respondentes. Outros 10% informaram que não foram bem assistidos, tendo passado por dificuldades, enquanto 5% disseram que foram bem assistidos. Consideramos que a maior parte dos bolsistas prepara-se bem para o desafio a enfrentar: de morar em um outro país e longe dos familiares. Mas, aqueles que tiveram problemas inesperados, a maior parte sentiu que não foi auxiliado pelos órgãos brasileiros, o que pode gerar grande preocupação e desconfiança de futuros bolsistas sobre o Programa.

Em relação ao atendimento oferecido pelo CNPq ou CAPES após o estabelecimento do bolsista no país de destino, 269 (45%) respondentes informaram que o atendimento é bom, 172 (29%) informaram que é regular, 69 (12%) consideram ótimo, 58 (10%) consideram ruim e 30 (5%) consideram péssimo. Apesar da grande maioria dos respondentes ter a opinião de que o atendimento, após a estadia no exterior, é bom, é nítido que existem problemas substanciais acerca dos canais de atendimento entre bolsistas e CNPq/CAPES, bem como entre CNPq/CAPES e parceiros no exterior (IIE, CBIE, etc). Isso concluímos a partir dos relatos que obtivemos em respostas anteriores e pelos e-mails encaminhados ao CNPq constantemente e à esta pesquisadora após a aplicação do questionário.

Apesar de apenas 15% dos respondentes considerarem que o atendimento está abaixo do regular e representarem, portanto, um grupo pequeno, se faz necessário dar-lhes a devida atenção, prevendo melhorias nos canais de comunicação e a condução dos atendimentos, tornando-os cada vez mais eficazes. Isso porque 48% consideram que parcialmente os canais de comunicação são eficazes e conseguem resolver os problemas ou dirimir as dúvidas. Dos demais respondentes, 30% consideraram que os canais de comunicação funcionam e 22% consideraram que não funcionam. Portanto, são 70% dos respondentes que estão, de alguma forma, de pouco a muito insatisfeitos com os canais de comunicação, apesar da maioria dos respondentes considerarem o atendimento dado pelo CNPq ou CAPES como bom, levando a crer que estes julgaram o atendimento uma vez conseguindo.

Após as perguntas sobre a seleção, implementação do benefício, contatos com as instituições implementadoras e adaptação, partimos para as questões que abordam sobre o conteúdo apreendido, sobre os cursos em si e, enfim, sobre o objetivo do Programa CsF. Quando perguntados sobre o grau de satisfação quanto



aos conteúdos abordados nas disciplinas ofertadas pela Universidade de destino, numa escala de valor que varia de péssimo a ótimo, 77% indicaram as opções “bom” e “ótimo”, seguido de 18% que responderam “regular” e 5% responderam “ruim” e “péssimo”. A mesma situação ocorreu ao serem perguntados sobre o grau de inovação presente no conteúdo das disciplinas realizadas, de acordo com a percepção do aluno: 79% responderam de bom a ótimo; 17% responderam regular; e 3% responderam que o grau de inovação presente no conteúdo das disciplinas encaixa-se, numa escala de valor, entre ruim a péssimo.

Dos respondentes que estão realizando o estágio na empresa ou mesmo aquele respondente que já realizou o estágio, 59 consideram a experiência entre boa e ótima, seguida de 10 que consideram como regular e 5 entre ruim e péssima. Sobre o grau de inovação presente nas atividades desenvolvidas durante o estágio, 66 consideram o grau entre bom e ótimo, enquanto 18 consideram regular e 4 entre ruim e péssimo. Existiram relatos de problemas para a obtenção de uma oportunidade de estágio, conforme observamos a seguir: “[...] nenhum apoio para procura de estágio, avisaram que teríamos que procurar por nosso próprio estágio uma semana antes do início do mesmo, consegui um estágio muito ruim em um laboratório da universidade”; “escassez de estágio práticos que nem sejam referente a pesquisas”. Destaca-se abaixo uma interessante resposta obtida em pergunta aberta:

É muito difícil conseguir estágio. As empresas aqui estão interessadas em oferecer o estágio se for por pelo menos um ano, para poderem ensinar o aluno e terem um retorno com trabalho. Seria interessante se o prazo da bolsa fosse estendido para que o aluno pudesse fazer o estágio de um ano, ou fazer um acordo com algumas empresas e assegurar um estágio, ou arranjar uma maneira de iniciar o estágio junto com as atividades e o aluno conciliar os dois durante o ano de alguma maneira. (ANÔNIMO)

Quando perguntados se existem atividades extracurriculares, de extensão e pesquisa na universidade de destino, 538 responderam que sim e 60 responderam que não. E, quando perguntado sobre a disponibilização dos materiais necessários para o estudo e a pesquisa, pela universidade de destino, 464 responderam que têm acesso aos materiais necessários, enquanto 105 responderam que possuem parcialmente o acesso e 29 responderam que não possuem o acesso aos materiais necessários para o seu estudo e pesquisa.

A maioria dos respondentes possui uma bolsa de estudo com prazo de vigência de 12 meses (300) e outro grande grupo possui bolsa com vigência maior



que 12 meses (283). Quando perguntados sobre esse prazo de vigência, 70% responderam que deveria ser mantido ou que está adequado, enquanto 23% responderam que deveria ser maior e 6% consideram que deveria ser menor. Quanto à necessidade de prorrogação desse prazo para a conclusão das atividades previstas, 43% responderam que ainda não possuem uma percepção clara sobre essa necessidade, 32% responderam que não percebem essa necessidade e 24% consideram que percebem existir a necessidade de prorrogação para a conclusão das atividades previstas. Foi possível observar, portanto, que dentre aqueles que consideram o prazo de vigência adequado, há os que ainda não percebem a necessidade de prorrogação para a conclusão das atividades.

Outro bloco de perguntas aplicado se refere ao resultado da participação no Programa CsF. Dos respondentes, 553 (92%) consideram a experiência com uma bolsa de estudo no exterior como algo muito proveitoso, que proporciona conhecimentos extremamente valiosos para a formação profissional. Apenas 38 (6%) responderam que a experiência acrescentou conhecimentos, mas que poderiam ser adquiridos no Brasil. E apenas 7 estudantes (1%) responderam que a experiência apresenta-se como pouco proveitosa por não ter trazido conhecimento novo para a melhoria de sua formação profissional.

Quando perguntado se seria possível replicar o conhecimento adquirido no seu retorno ao Brasil, retransmitindo-lhe na universidade de origem, 285 (48%) consideram ser algo muito viável. Enquanto isso, 281 (47%) disseram ser viável, numa atitude aqui considerada como otimista, mas moderada. E, apenas 32 (5%) consideram não ser viável replicar o conhecimento adquirido no seu retorno ao Brasil.

Ao retornar ao Brasil, a grande maioria pretende continuar os estudos na mesma área, sendo que as respostas foram bem divididas entre as opções de "fazer pós-graduação e iniciar carreira acadêmica" (102 respondentes) e "fazer pós-graduação e iniciar carreira em empresa/indústria" (105 respondentes). Por fim, 99% respondeu que recomendaria a participação no Programa CsF à outra pessoa.

Por fim, o questionário abriu espaço para considerações gerais sobre o Programa CsF, solicitando que o bolsista apresentasse a sua opinião sobre a importância e contribuição do Programa ao seu estudo e relatar problemas enfrentados no exterior e que não foram incluídos nas questões anteriores, bem como enviar sugestões para a sua melhoria.



O CsF foi impreterivelmente apontado como fator importante e de extrema importância entre os bolsistas para a sua formação profissional e pessoal. Dentre as respostas obtidas, várias podem ser mencionadas: “o CsF é uma oportunidade única para estudantes brasileiros conseguirem experiência no exterior e adquirir novos conhecimentos e técnicas que estão sendo empregados em seus respectivos campos de estudo”; “a experiência tem sido maravilhosa e sei que não teria essa oportunidade se não fosse pelo programa, por isso o vejo como uma excelente oportunidade”; “creio que o programa é de extrema importância para o desenvolvimento e capacitação do aluno em países que são modelo em educação”; “no meu ponto de vista, o CSF vai contribuir e muito para o meu desenvolvimento cognitivo”; “excelente. Criação de uma nova rede de contatos com alunos e professores. Conhecimento de novas áreas e possibilidade de conhecer laboratórios novos, com material adequado”. Mas ganha relevo esse conjunto de respostas:

[...] a minha experiência pelo Ciência sem Fronteiras está sendo proveitosa, através do conhecimento e aprendizado de novas culturas, apesar de eu ter vindo em uma chamada de reopção de Portugal para os Estados Unidos, estou tendo algumas dificuldades com o idioma, porém está sendo sanado pela oportunidade que estamos tendo de fazer o curso intensivo de inglês e pela dedicação dos nossos professores americanos para conosco e estamos tendo apoio da Capes através do curso de inglês online “My English Online”. Estou muito feliz em ter alcançado esta oportunidade. E tudo que estamos obtendo é fruto de nosso esforço e dedicação. (ANÔNIMO)

O programa Ciência sem Fronteiras vai muito além da obtenção de conhecimento acadêmico, área na qual também nos permite grande desenvolvimento. Porém, além disso, esse programa nos permite um desenvolvimento como pessoa, para que possamos voltar e melhorar o Brasil acadêmica e socialmente. Além da abertura de novos horizontes, o CsF abre portas para pesquisas e matérias que não são encontradas no Brasil. (ANÔNIMO)

O programa Ciência sem Fronteiras está sendo de extrema importância para os meus estudos e profissionalização, uma vez que através do mesmo é possível termos outra visão de mundo, conhecer novas culturas e compartilhar conhecimento com gente do mundo todo, aumentando assim a nossa rede de contatos (*network*), como também, aperfeiçoamento e agregando valor a nossa formação. (ANÔNIMO)

O desenvolvimento de inglês técnico é fundamental. O benefício diplomático que se gera ao investir no inglês técnico nacional é um ótimo ponto no programa. Há grande aprendizado acadêmico. A exposição a um país de cultura diferente é uma experiência muito rica. Falando especificamente de desenvolvimento, por exemplo, pode-se citar que existem certas empresas no exterior – não necessariamente na área tecnológica – que possuem um princípio que poderia ser aplicado no Brasil. Se existe demanda e a ideia é aplicada, gera-se um benefício enorme para o mercado internacional. (ANÔNIMO)

Por fim, alguns estudantes ressaltam que a seleção deveria ser mais rígida e com mais informações, adotando-se novos critérios meritocráticos. Isso porque consideram que muitos estudantes são fracos, não apresentam rendimento



acadêmico e deprimem a imagem do Programa no exterior. Outros relatos referem-se à pouca proficiência exigida, que leva ao baixo nível de aproveitamento do conteúdo ofertado por parte de certos bolsistas e à excessiva realização de cursos de idiomas para a adequação desses estudantes ao estudo no exterior. A seguir, comentários sobre o assunto: “[...] infelizmente, o critério de seleção ficou muito ‘frouxo’ e nem sempre os alunos possuem um domínio tão grande da língua do país em que se inscreveram”; “[...] 20% de conclusão de curso requerido são muito pouco num curso de engenharia. São disciplinas muito básicas e que de nada se aproveita no curso no exterior”; “a ideia de ‘Estamos permitindo que os melhores alunos das nossas universidades estudem nas melhores universidades do mundo’ não é bem verdade”. Nesse conjunto, algumas respostas foram mais importantes:

[...] acredito que seleção dos candidatos ao Programa Ciência sem Fronteiras deveria ser conduzida de forma mais rígida e criteriosa para selecionar estudantes de destaque e excelência acadêmica que sejam realmente compromissados e interessados em crescimento intelectual e cultural. (ANÔNIMO)

[...] o programa deveria ser mais seletivo, pois envia muitos alunos sem condições de estudar numa universidade em outro país (com diversas reprovações, desempenho acadêmico medíocre, sem domínio do idioma, entre outros fatores). Muitos estudantes não tem condições de aproveitar o que o programa oferece, sendo portanto um desperdício de investimento por parte do governo. (ANÔNIMO)

Os respondentes informaram problemas com a escolha das universidades acolhedoras e dos cursos e matérias a serem realizados, que poderiam ser observados nas próximas ações, uma vez que são informados aspectos positivos e importantes do Programa. Assim, seguem tais comentários: “uma coisa que achei ruim com relação ao programa foi a dificuldade de encontrar matérias que eu ainda não tivesse cursado aqui no Brasil”; “as universidades deveriam ser melhor qualificadas. [...] muitas universidades, para não dizer quase 100%, estão interessadas apenas no dinheiro que recebem e não dão a nós, alunos, suporte eficiente”; “falta um pouco de liberdade na universidade de destino na escolha das matérias que gostaríamos de cursar, no meu caso não teve escolha”; “acho que as universidades devem focar menos na quantidade de alunos e mais na qualidade de recepção, atenção, organização, etc”. Citam-se a seguir respostas que poderão ser úteis nas fases seguintes do Programa:

Na minha opinião, falta um critério claro (ou, no mínimo, diretrizes) bem feitos que defendam uma seleção de cursos coerentes com os interesses do programa e dos bolsistas. No momento, existem critérios sendo utilizados que eu acredito que sejam feitos por pessoas que não são do CNPq, mas sim do CBIE (*Canadian Bureau of International Education*) que não permitem



que os alunos façam cursos de empreendedorismo (por exemplo) e isso não é do interesse do programa e nem dos alunos. (ANÔNIMO)

O programa nos proporciona experiências incríveis. Nos deparamos com universidades de altíssimo nível, porém uma falha do programa é o tempo que perdemos para a formação, no caso da universidade de origem não aproveitar as disciplinas cursadas no exterior. Penso que essas disciplinas deveriam ser escolhidas antes da viagem e a faculdade já ter que pré aprová-las para não ocorrer o atraso na formação acadêmica. (ANÔNIMO)

[...] talvez fosse mais interessante prorrogar o programa por tempo indeterminado, mas mandando os alunos apenas para universidades de ponta. Na minha visão, é mais interessante ter o programa por mais tempo do que mandar muitos alunos, agora, para universidades que às vezes não são nem melhores que as próprias universidades do Brasil. (ANÔNIMO)

[...] a única coisa que eu acho um problema no programa é a comunicação deste com as instituições de ensino do Brasil, que muitas, como a minha por exemplo, não aceitam as disciplinas cursadas, nem como horas extras, além de não aceitarem que o aluno chegue em setembro (que é o período que a bolsa termina). (ANÔNIMO)

[...] acredito que o programa seja uma oportunidade única, principalmente para as pessoas que não teriam condições financeiras de fazer um intercâmbio. Talvez um pouco mais de ligação entre a universidade de destino e a do Brasil seria um incentivo maior para os alunos no exterior, já que muitos chegam aqui e não aproveitam o máximo, por saber que não conseguirão equivalência com as disciplinas no Brasil. (ANÔNIMO)

Sugerem, também, maior comunicação ou criação de uma rede entre as instituições de ensino, instituições de pesquisa e empresas para viabilizarem a realização de estágio em empresas e pesquisas aplicadas. Preocupam-se com o tempo reservado para tal experiência, pois o consideram pouco, e também com a aplicação ou continuidade de suas pesquisas no Brasil. Isso observamos a seguir: “o programa poderia se comunicar melhor com as faculdades ou países de destino para que uma maior quantidade de alunos fizessem estágio em empresas ou pesquisa com enfoque prático”; “acredito também que o período do estágio é ideal para atividades em empresas, mas, para o desenvolvimento de pesquisa maior tempo seria necessário”; “em algumas cidades não é viável o estágio na indústria e o tempo de pesquisa (3 meses) é muito pouco para quem começou a pesquisa do zero”; “minha sugestão é que o estágio ou pesquisa fossem oferecidos a todos os bolsistas durante as férias e que fosse obrigatório, para evitar que os alunos fiquem ociosos”; “as pesquisas muitas vezes poderiam ter uma parceria com um laboratório no Brasil, para o aluno pudesse dar continuidade aos experimentos”. Na mesma linha do caso anterior, ganha relevo as seguintes respostas:

[...] outro ponto que poderia ser melhorado é com relação aos estágios. Uma vez que somos estudantes internacionais, já sentimos uma certa resistência com relação às empresas. Tal resistência aumenta pelo fato de termos apenas poucos meses para estagiar e no fim das contas, poucos são os alunos que realmente têm contato com empresas. (ANÔNIMO)



[...] acredito que o Ciência sem Fronteiras poderia criar meios de tornar este investimento nos bolsistas mais benéfico para o desenvolvimento do país, a exemplo, parceria com empresas multinacionais para que os programas de estágio ou pesquisa realizados no exterior possam ser continuados no Brasil. (ANÔNIMO)

Aliás, a questão levantada acima muitas vezes vem atrelada à preocupação com o acompanhamento e avaliação das atividades dos bolsistas do Programa CsF no exterior. Observa-se tal aspecto nos seguintes relatos: “uma sugestão seria fornecer um acompanhamento mais próximo aos alunos no exterior. [...] Outra sugestão seria cobrar dos alunos um cumprimento mínimo de metas”; e, “eu sei que é difícil controlar cada aluno, mas precisa haver um *feedback* de algum responsável no país de destino quanto à conduta desses alunos”. Destaca-se a seguinte resposta:

[...] como sugestão ao programa, acredito que os alunos deveriam possuir metas globais e específicas, tal como, número de matérias, atividades extracurriculares, participações em eventos. Tal poderia funcionar como um programa de metas e muito baseado nos conceitos de meritocracia no mercado de trabalho. Além disso, acredito que a fiscalização do programa é muito pequena [...] O programa poderia acompanhar mais de perto. (ANÔNIMO)

Como último ponto a ser analisado, de acordo com as respostas à questão final do questionário no que se refere a contribuições do Programa CsF, destacamos o fato de existirem opiniões que confirmam a existência de programas similares no exterior e a importância do intercâmbio (várias opiniões, mostradas anteriormente, evidenciam isso) para aprimoramento da CTI de um país. Isso é evidente nos relatos seguintes:

Acho que no Brasil a gente fica um pouco desmotivado, porque nunca vemos as coisas realmente funcionarem. Estudamos teorias mas nunca fazemos. E dizem que não adianta reinventar a roda, mas nem a roda fazemos. Aqui é diferente, há uma relação muito forte entre empresas e a universidade e isso motiva, pois faz com que o ensino não pareça uma continuação do ensino médio, mas sim a preparação para um trabalho importante. Essa parceria entre empresas e universidades deveria ser adotada no Brasil, porque a universidade ajudando a empresa, e a empresa se tornando mais competitiva e gerando emprego ajuda a melhorar pra todo mundo. O estudo aqui realmente é aplicado, no que eles fabricam, também os cursos são mais práticos. Em cada faculdade aqui, tem exposta nos corredores peças de determinadas indústrias da área e isso é muito legal. Não precisam trabalhar com kits pedagógicos, mas sim com o que se encontra realmente em uma indústria. A manutenção do programa seria importante, pois esse contato com os países de primeiro mundo fará o Brasil evoluir também. Ao longo dos últimos séculos, o Brasil veio perdendo contato com países desenvolvidos, e isso faz as pessoas desacreditarem que as coisas podem funcionar e não se esforçarem para isso. [...] Esse contato dos brasileiros com os países de primeiro mundo é totalmente necessário, deveriam aumentar o número de bolsas, mas fazer uma maneira de criar um ambiente bom de trabalho no Brasil, para que o aluno volte. (ANÔNIMO)



A prática realizada com o Programa Ciência sem Fronteiras não é inovadora, no entanto é uma receita de sucesso. Aqui na Alemanha, pude perceber que, tal receita, vem sendo utilizada em gigantesca escala por países como Índia e China e que, acredito eu, tem sido sim responsável por muito dos altos índices de desenvolvimento (econômico) desses países. O programa, além dos conhecimentos técnico-científicos, agrega muito, em sentido, de vivência multicultural e competências comportamentais em um nível imensurável, que creio, ser vital para a formação de profissionais diferenciados. (ANÔNIMO)

Primeiramente gostaria de destacar que ao chegar aqui fiquei impressionado com a quantidade de chineses e indianos. Eles são muitos e praticamente são responsáveis por uns 70% do alunado do meu major (*electrical engineering*), assim passou a fazer muito mais sentido o crescimento tecnológico desses países. Já sobre os brasileiros, acredito que nós vamos voltar com uma cabeça totalmente diferente, com conhecimentos a agregar às nossas universidades e indústrias. (ANÔNIMO)

Acredito que essa proposta do governo brasileiro só tem a aumentar o nível dos alunos e, por consequência, do ensino do Brasil. Podemos tomar como exemplo a China, que já tem esse tipo de programa há muito tempo e agora está colhendo seus frutos. Sou muito grato de ser bolsista desse programa pois não apenas estou tendo a oportunidade de estudar fora do país numa universidade de ponta, acima de tudo estou aprendendo muito sobre outras culturas e a ter mais responsabilidade sobre os meus atos. Espero verdadeiramente poder contribuir no meio acadêmico e científico do Brasil na minha volta. (ANÔNIMO)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em pleno século XXI, o paradigma da *ciência para o bem da sociedade* coexiste com a *ciência como fonte de oportunidade estratégica*<sup>1</sup>. Diante de estudos que apontam a existência de falhas de mercado, que geram oportunidades desiguais e informações assimétricas, faz-se crescente a necessidade de um Estado articulador e fomentador que atuará baseado na concepção da tecnologia como fator endógeno à economia nacional, capaz de impulsionar o processo de desenvolvimento.

Uma vez a tecnologia sendo o fator crucial para a manutenção e sucesso dos negócios, cresceram medidas governamentais que procurariam incentivar o desenvolvimento do setor no País. Assim, a visão da CTI como trinômio fundamental para o desenvolvimento tecnológico e econômico levou o governo brasileiro, em 2011, a apostar em ações a favor da mobilidade de estudantes e da atração de profissionais para a troca de conhecimentos com o exterior.

Diante do pressuposto de que políticas públicas existem para solucionar problemas e dar resposta a demandas sociais, é factível afirmar que o atual governo brasileiro aposta que o Programa Ciência sem Fronteiras apresenta potencial para promover a consolidação, expansão e internacionalização da CTI e contribuir para a ampliação da competitividade brasileira, elementos básicos para o desenvolvimento

---

<sup>1</sup> Conforme conceitua Léa Velho (2011).



do País. O Programa representa uma política pública com ações incrementais e que abarca, de maneira global, as ações de formação de recursos humanos em CTI. Conforme Freeman e Soete (2008), o consenso é que “o investimento em elementos intangíveis (como o conhecimento) é tão necessário quanto o investimento em maquinarias e materiais (elementos tangíveis)”.

A despeito das críticas no seu lançamento e de eventuais equívocos do Programa CsF, é notório que se trata de uma ação pública marcada pelo forte envolvimento do governo federal para o aumento da formação de profissionais em CTI que tiveram (e continuam tendo) contato com o padrão internacional de formação educacional e profissional. É preciso considerar que se, de fato, esse é o momento em que o setor produtivo necessita de profissionais inovadores com experiência internacional em um ensino diferenciado e com foco na produção tecnológica, os estudantes vinculados ao CsF podem vir a representar, sim, uma mudança paradigmática no Brasil. Os dados disponíveis ainda não permitem responder a esta questão. O tempo dirá.

Não foi por acaso, também, que o governo considerou que, *a priori*, o Programa deveria ter áreas prioritárias para o recebimento dos auxílios educacionais e profissionalizantes. Aliás, como pudemos notar nesta pesquisa, áreas estas que compõem o foco das ações governamentais de outros países e da economia mundial. É impressionante o aumento de estudantes brasileiros que se qualificaram no último ano, fruto da participação no Programa CsF, em engenharia, por exemplo: dados do MCTI/CNPq demonstram que, enquanto no ano de 2010 foram concedidas 99 bolsas de estudo nessa área, em 2012 já foram 924<sup>2</sup> implementadas. Pelo CsF, já foram implementadas (até o final de 2013) mais de 41 mil bolsas<sup>3</sup>, sendo mais de 33 mil para alunos de graduação sanduíche. Imaginemos a gama de profissionais potencialmente preparados que o mercado brasileiro terá à sua disposição.

No entanto, um excesso de pesquisadores bem qualificados em uma economia que não consegue aproveitá-los, não significa aumento da competitividade nacional e desenvolvimento. Além disso, pode levar a um *brain drain*. Pois, “a fuga poderá resultar da conjugação individual dos fatores de atração e repulsão” (PEIXOTO, 1999, *apud* SILVA, 2012, p. 4 e 5), que o País possui. Portanto, cabe observar a capacidade de absorção pelo Brasil do contingente de estudantes e pesquisadores apoiados pelo

<sup>2</sup> Disponível em <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/5834.html>. Consultado em 27/11/2013.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/painel-de-controle>. Consultado em dez/2013.



Programa CsF, proporcionando condições promissoras que atenderiam às expectativas desses profissionais. Além das condições científicas favoráveis, outros aspectos são levados em consideração no momento de retornar ao País, visto que tais aspectos envolvem condições profissionais, pessoais, políticas e culturais.

Para a efetividade de um programa governamental, na fase de elaboração, devem constar diagnósticos e exercícios de prospecção, a fim de se construir caminhos favoráveis para a sua consecução, e um acompanhamento e avaliação (A&A) objetivando alcançar melhorias e adaptações constantes dos procedimentos. É importante que a equipe de planejamento desenvolva um estado da arte das políticas de CTI desenvolvidas até o momento pelo Brasil, para que se possa verificar determinados erros constantes e quais são as inovações necessárias para os processos e para a gestão dos programas. Assim, o desenvolvimento de avaliações *ex-ante*, durante e *ex-post*, que garantam a relação das ações com os objetivos, é fundamental para a efetividade e retorno à população dos investimentos realizados pelo poder público.

Pensar em planejamento, execução, acompanhamento e avaliação não é algo tão recente na administração pública. Advém de avanços nos conceitos burocráticos e na introdução de ideias gerenciais, com enfoque maior para a eficácia e a efetividade. Segundo a Nova Gestão Pública, desenvolvida em meados dos anos 90 do século passado, é preciso buscar a qualidade dos serviços públicos e a satisfação dos cidadãos-clientes. Para isso, fundamentos como transparência e *accountability* devem ser constantemente colocados em ênfase, bem como as atividades de A&A. Essas atividades devem conter dados contínuos, analíticos e compreensíveis a fim de contribuir para a inteligibilidade, comparação e melhorias dos processos.

Um sistema de A&A deve contar com dados confiáveis, além de desenvolver uma complexa e real análise do impacto dos projetos ou programas realizados. Dessa forma, é possível verificar se as ações estão alinhadas às metas e se estas são úteis e efetivas. Por fim, há a importância do planejamento estratégico. Na gestão pública, ele tem como foco os complexos problemas da sociedade e o projeto de governo. O planejamento é feito em um ambiente de incertezas, em interação com outros atores, que também planejam e atuam, enquanto todo o processo de gestão deve lidar com a situação de enfrentar as restrições e vencer as resistências. É um processo incessante e contínuo, no qual se repetem o cálculo, a ação, a avaliação de resultados e a



correção. A presença de inúmeros atores, com distintos interesses, valores, crenças, capacidades e recursos, leva à necessidade de uma gestão participativa.

Além disso, faz-se necessário constituir e aprimorar o arcabouço regulatório (que não represente engessamento e sim, legitimidade, flexibilidade e credibilidade das ações), desenvolver a gestão do conhecimento e buscar a integração e a articulação das ações via cooperação entre os atores envolvidos, para o alcance dos resultados esperados de um programa governamental. Não há como realizar o planejamento e a elaboração de políticas públicas sem levar em conta as regras do jogo e a atividade política integrada por relações de poder (negociações, barganhas e conflitos). Há uma comunidade envolvida e um pluralismo institucional encarregado pela política pública.

O pluralismo institucional favorece a participação de vários atores no desenvolvimento e na adoção de determinadas políticas públicas, principalmente quando essas são ações transversais e perpassam vários setores da sociedade. Mas esse pluralismo institucional deve ser articulado, coordenado e integrado, pois a fragmentação e sobreposição de ações e instituições é o principal problema existente nas políticas públicas brasileiras, atualmente. O envolvimento de vários atores (públicos e privados) sem a devida articulação e integração pode tornar-se ineficiente, quando não oferece espaço para o desenvolvimento de um jogo de “empurra-empurra” entre atores e instituições, conforme analisa Rua (2006).

Para Martins (2011), a formação de uma *cadeia de governança* na administração pública é importante passo para a efetividade das ações. Para isso, é preciso desenvolver a qualidade e a capacidade institucional, por meio do desenvolvimento das competências (conhecimento, habilidades e atitudes), da prontidão (vontade de agir), do potencial (capacidade de agir) e do desenho institucional adequado ao sucesso da organização. Mas também, se faz por meio de um relacionamento e um grau de colaboração com as demais instituições via redes (que podem ser de co-produção, colaborarquias ou, então, de liderança compartilhada). Assim, é possível se atingir o valor público no desenvolvimento da missão institucional, gerando satisfação das expectativas e confiança na população.

As opiniões dos bolsistas do Programa, aqui apresentadas, demonstram que o Programa Ciência sem Fronteiras é extremamente importante para a formação profissional, uma vez que proporciona o contato com diferentes visões, culturas, línguas, ambientes, ensino e logística, que são capazes de oferecer experiências que



não ocorreriam sem o intercâmbio internacional. Mas problemas existem na implementação, mas que são cabíveis de solução.

Problemas referidos quanto à seleção, informam sobre a necessidade de critérios mais rígidos, para que o Programa proporcione a participação de estudantes realmente de excelência e comprometidos com a sua formação profissional. Quando o assunto é proficiência em idiomas estrangeiros, também há reclamações. No Programa *Bec.Ar* da Argentina, por exemplo, os candidatos à bolsa devem participar de uma entrevista, ação que qualifica-o como comprometido ou não com o Programa. Talvez para o Programa CsF, pela quantidade de estudantes atendidos, isso possa ser viável se o procedimento for descentralizado e ocorresse na própria universidade de origem, via representante do Programa na instituição. É bom frisar que uma comissão do *Bec.Ar* assegura a igualdade de gênero e geográfica na seleção, ou seja, essa intenção foi claramente definida pelo Programa e, portanto, institucionalizada. Além disso, pontuamos que o Programa *Bec.Ar* assegura prioridade no processo de seleção àqueles profissionais que se comprometerem a residir e atuar no interior dos países, quando do seu retorno, uma ação que pode ser incluída no Programa CsF, tendo em vista a preocupação do governo atual com a pequena quantidade de profissionais brasileiros que se interessam por seguir carreira no interior do Brasil.

Ainda sobre a seleção, destacamos que houve relatos de que o tempo mínimo de graduação, para candidatura em bolsa de graduação sanduíche pelo Ciência sem Fronteiras, deveria ser maior do que o atualmente exigido (a partir do segundo semestre). Os demais bolsistas consideram que o tempo não é suficiente para que o estudante esteja familiarizado com o seu curso e com o ambiente acadêmico e, assim, possa aproveitar, com profundidade, o estudo e experiência profissional no exterior. Sugerem, dessa forma, que o tempo mínimo para candidatar ao CsF fosse maior. Por exemplo, o Programa *Erasmus* da União Europeia atende a alunos que estejam cursando, pelo menos o segundo ano do curso superior (a partir, portanto, do terceiro semestre). Não é difícil concordarmos que é fundamental que o estudante possua certa maturidade acadêmica para que a experiência no Programa CsF seja proveitosa para si e para o País, no seu retorno.

Problemas com a escolha das universidades, tanto com relação à escolha do próprio quanto à escolha feita pelas instituições participantes do Programa, devem ser solucionados. Esse ponto interfere crucialmente nos objetivos propostos para a



ação governamental, caso não sejam melhor implementados. A escolha das instituições participantes deve ocorrer por meio de informações claras e precisas, tanto no caso da escolha feita pelo estudante quanto da escolha feita pela instituição parceira, e por meio de acordos igualitários, não hierárquicos, quando no caso da escolha pela instituição parceira. A finalidade disso é a seleção de instituições, realmente, “de ponta” e que tenham a acrescentar méritos à formação do estudante ou pesquisador, para a participação no Programa. Novamente, destacamos a fala de um bolsista: “na minha visão, é mais interessante ter o programa por mais tempo do que mandar muitos alunos, agora, para universidades que às vezes não são nem melhores que as próprias universidades do Brasil.”

Outro ponto preocupante, por interferir diretamente na consecução dos objetivos do Programa, são as relações do governo brasileiro, instituições parceiras e empresas estrangeiras. Apesar de ser do conhecimento público alguns casos de sucesso, os relatos obtidos nesta pesquisa demonstram que os estudantes preocupam-se com os estágios no exterior, mas mesmo assim: pedem para que tenham mais opções de empresas para desenvolverem o estágio; que se tenha melhor adequação das atividades atribuídas ao estagiário; e também, um maior tempo para a realização do estágio. O Programa *Erasmus* exige que tanto empresa quanto estudante assinem um documento intitulado *Compromisso de Qualidade*, que estabelece direitos e deveres das partes sobre o estágio. Atualmente, o estudante deve entrar em contato com as instituições parceiras para realizarem o estágio ou, então, devem procurar por conta própria empresas que estejam contratando estagiário. Por fim, é preciso buscar um consenso entre as instituições brasileiras que participam do Programa CsF quanto ao aproveitamento dos estudos e do estágio. Aqui cabe, mais uma vez, uma referência ao Programa *Erasmus*, que é extremamente rígido ao exigir como obrigação da instituição participante daquele programa a aceitação dos estudos e estágio como tempo de curso do estudante, além do período de intercâmbio ser registrado no diploma universitário. Portanto, aquilo que se pode denominar de rede de governança (MARTINS, 2011) parece ser necessária para o sucesso das ações governamentais nessa área a que se propõe o CsF.

A decisão de se criar um programa da natureza do Ciência sem Fronteiras significa necessariamente ter que lidar com informações precisas, coerência e consistência, foco, alinhamento e otimização (de estruturas, processos e pessoas), além de agir em colaboração, estabelecendo diálogos, negociação e acordos etc.



Significa gerir: planejar, agir, monitorar, avaliar e repetir o ciclo sem repetir os erros do passado. Deve-se, portanto, buscar o desempenho institucional (eficiência, eficácia, efetividade, excelência, execução e economicidade). É preciso construir redes de governança. Agindo assim, a expectativa é de que haverá valor público sustentável, satisfação das expectativas e confiança da sociedade. E isso naturalmente vale para o Programa Ciência sem Fronteiras.

Países desenvolvidos e em desenvolvimento apostaram em ações governamentais que incentivaram (e incentivam) a internacionalização de sua CTI, via políticas de formação de recursos humanos no exterior. É inquestionável a importância de políticas públicas em benefício da educação dos jovens brasileiros, capazes de criarem oportunidades igualitárias independentemente de condições sociais, regionais, étnicas ou culturais. Oportunidades estas que conduzem ao conhecimento amplo de diferentes realidades, em contato com diferentes mecanismos de ensino e de inclusão produtiva.

Não se trata aqui, no entanto, de defender uma transferência acrítica de modelos de políticas públicas, ou seja, a reprodução *ipsis litteris* de experiências internacionais. Afinal, em pleno século XXI, não há como manter antigos moldes de desenvolvimento, quando o restante do mundo desenvolve, a tempos, dinâmicas diferenciadas que privilegiam a independência econômica, pela busca por um modelo de desenvolvimento conforme as especificidades. Mas trata-se de reconhecer os paradigmas, consensos e ações internacionalmente compartilhados sobre o papel da CTI para o desenvolvimento.

Para Lasswell e Kaplan (1970), política pública é uma ação projetada com metas, valores e práticas. Assim, não são ações neutras e sim, originadas de uma série de estudos, debates e iniciativas, que envolvem uma ampla rede de instituições, que, por sua vez, possuem suas próprias regras e particularidades na gestão dos processos. Como são *problemas políticos*, influenciam gestões, geram necessidades de articulação e coordenação, promovem negociações e quebram paradigmas. Principalmente, quando se tratam de políticas transversais, como o Programa Ciência sem Fronteiras, que envolve tanto a educação como a CTI. Afinal, "educação é prática social [...] o discurso da qualidade na educação não é algo dado, nem neutro [...] pode servir a diferentes interesses e utopias, pois como campo de disputa, o que está em jogo é o projeto de sociedade que se deseja construir". (ARAÚJO, 2011, p. 258)



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAD, Gardênia; GAMA, Ana Lídia G.; BORGES-ANDRADE, Jorge E. **Treinamento:** análise do relacionamento da avaliação nos níveis de reação, aprendizagem e impacto no trabalho. RAC, v. 4, n. 3, set/dez. 2000.

ALÉM, Ana Cláudia Duarte. **As novas políticas de competitividade na OCDE:** lições para o Brasil e a ação do BNDES. In Parcerias Estratégicas, nº 8: Brasília, 2000.

ARAÚJO, Adilson Cesar de. **Gestão, Avaliação e Qualidade da Educação:** contradições e mediações entre políticas públicas e prática escolar no Distrito Federal. Tese de Doutorado. Brasília: UNB, 2011.

BASTOE, P.O. Linking evaluation with strategic planning, budgeting, monitoring and auditing. In BOYLE, R.; LEMAIRE, D (eds.). **Building effective evaluation capacity:** lessons from practice. Transaction Publishers: 1999.

BRASIL. **Decreto 7.540.** Brasília: Presidência da República, 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto 7.642.** Brasília: Presidência da República, 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto 7.866.** Brasília: Presidência da República, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.593.** Brasília: Presidência da República, 2012.

DIAS, Rafael de Brito. **A política científica e tecnológica latino-americana:** relações entre enfoques teóricos e projetos políticos. In SBU – Biblioteca Virtual da UNICAMP, 2005.

\_\_\_\_\_. Ciência e Tecnologia no Sudeste do Brasil: produção de conhecimento, de política e de desigualdades. In ZIMERMAN, Artur (org.). **Pesquisa na universidade e o setor produtivo.** Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013.

FREEMAN, C; SOETE, L. A produção em massa e os automóveis (Introdução). In \_\_\_\_\_. **A economia da inovação industrial.** Tradução de André L. S. de Campos e Janaína O. P. da Costa, Campinas: Editora UNICAMP, 2008a.

\_\_\_\_\_. A produção em massa e os automóveis (Capítulo 6). In \_\_\_\_\_. **A economia da inovação industrial.** Tradução de André L. S. de Campos e Janaína O. P. da Costa, Campinas: Editora UNICAMP, 2008b.

FREY, Klaus. **Análise de políticas públicas:** algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. In Cadernos de Pesquisa, nº 8: PPGSP/ UFSC, 1999.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In Planejamento e Políticas Públicas, nº 21, 2000.



LAKATOS, Eva; MARCONI, Marina de A. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos.** 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 1992.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. **Um Governo Matricial:** estruturas em rede para a geração de resultados de desenvolvimento. In Congresso Internacional do Clad sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, 9. Madrid. 2004.

MARTINS, Humberto F. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas:** desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. Tese de Doutorado em Administração. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

\_\_\_\_\_. Governança pública. In \_\_\_\_\_. **Governance challenges in contemporary and future Brazil.** Russian National Academy of Economics and Public Administration: jul/ 2011.

MARTINS, Humberto; MARINI, Caio. **Guia de Governança para Resultados.** Ed. Publix, 2010.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. **Ciência sem Fronteiras:** informações de apoio aos estudantes no exterior com bolsas do CNPq. Brasil: MCTI, versão de fev/2013.

\_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015.** Disponível em <http://www.mct.gov.br>. Acesso em mar/2013.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2008.** Disponível em <http://www.mct.gov.br>. Acesso em set/2013.

\_\_\_\_\_. **Programa Ciência sem Fronteiras.** Disponível em [www.cienciasemfronteiras.gov.br](http://www.cienciasemfronteiras.gov.br). Último acesso em dez/2013.

MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA, Gobierno de Argentina. **Bec.Ar.** Disponível em <http://bec.ar/>. Último acesso em ago/2013.

MINISTÉRIO DE EDUCACIÓN, Gobierno de Chile. **Becas Chile.** Disponível em <http://www.becaschile.cl>. Último acesso em ago/2013.

MOTOYAMA, Shozo *et al.* **500 anos de C&T no Brasil.** In Suplemento Especial, FAPESP Pesquisa, nº 52, 2000.

NICOLSKI, Roberto. **Inovação tecnológica industrial e desenvolvimento sustentado.** In Parcerias Estratégicas. MCT, nº 13, Brasília, 2001.

NIELSEN, S. B.; EJLER, N. **Improving performance?** Exploring the complementarities between evaluation and performance management. 2008. Disponível em [www.evi.sagepub.com](http://www.evi.sagepub.com), junho de 2013.

RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T. A. Política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. In



SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. Vol. 2. Brasília: ENAP, 2006.

SCHUMPETER, Joseph. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SILVA, Bárbara Raquel F. da. **Mobilidade internacional e inserção profissional dos investigadores**: os doutorados contratados ao abrigo do programa Ciência. Dissertação de Mestrado: ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, 2012.

SOUZA, M. C. de & T. W. SÀENZ. **Elaboração, acompanhamento e avaliação de projetos em ciência e tecnologia**: conceitos básicos e instrumentos. Brasília, 2005.

UNIÃO EUROPEIA. **Programa Erasmus**. Disponível em [ec.europa.eu/news/culture/120203\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/news/culture/120203_pt.htm). Último acesso em ago/2013.

VELHO, Léa. **Conceitos de ciência e a política científica, tecnológica e de inovação**. In Sociologias, Porto Alegre, ano 13, nº 26, 2011.

VIOTTI, Eduardo B. Teoria econômica, desenvolvimento e tecnologia: uma introdução. In Eduardo B. Viotti *et al.* **Dimensão econômica da inovação**. Brasília: ABIPTI/SEBRAE/CNPq, 1987.

\_\_\_\_\_. **National Learning Systems**: a new approach on technological change in late industrializing economies and evidences from the cases of Brazil and South Korea. Brasília: Senado Federal, 2001a.

\_\_\_\_\_. Ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável brasileiro. In Marcel Bursztyn (ed.) **Ciência, ética e sustentabilidade**: desafios ao novo século. São Paulo e Brasília: Cortez Editora e UNESCO, 2001b.

Recebido em:16/09/2014  
Aceito em: 28/05/2015

#### **Sobre a autora:**

##### **Vania Martins Pereira**

Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília. Especialista em Direitos Humanos pela Universidade Católica de Brasília. Com bacharelado em Ciências Sociais/ habilitação em Antropologia e licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. Atualmente, exerce o cargo de analista em ciência e tecnologia do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.



# OCUPAÇÃO URBANA E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL: ocupação, simbolismo e cidadania ambiental no bairro do Paraíso, Mosqueiro – PA

Vânia Martins Pereira

**RESUMO:** O artigo propõe uma discussão acerca da relação entre a ocupação urbana e a degradação ambiental tendo como lócus o bairro do Paraíso, distrito de Mosqueiro em Belém -PA. A metodologia utilizada consiste na pesquisa bibliográfica; no levantamento de documentos nos órgãos públicos responsáveis pelo saneamento básico e pelo meio ambiente, do município de Belém; e na pesquisa de campo, com realização da observação direta do processo de ocupação do bairro pesquisado. Os dados obtidos foram analisados com base no referencial teórico construído, relacionando-os com as informações dos documentos e da observação direta. O resultado aponta para uma ocupação urbana desordenada que está favorecendo a degradação ambiental em decorrência do desmatamento, da falta de saneamento, da não aplicabilidade efetiva da legislação, da presença de assentamentos precários, do turismo e veraneio praticados sem vínculo com programas de educação ambiental, aspectos que negam o simbolismo do “Paraíso” mas, ao mesmo tempo, promovem limitada cidadania ambiental.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ocupação Urbana; Degradação Ambiental; Bairro do Paraíso; Simbolismo; Cidadania Ambiental.

## INTRODUÇÃO

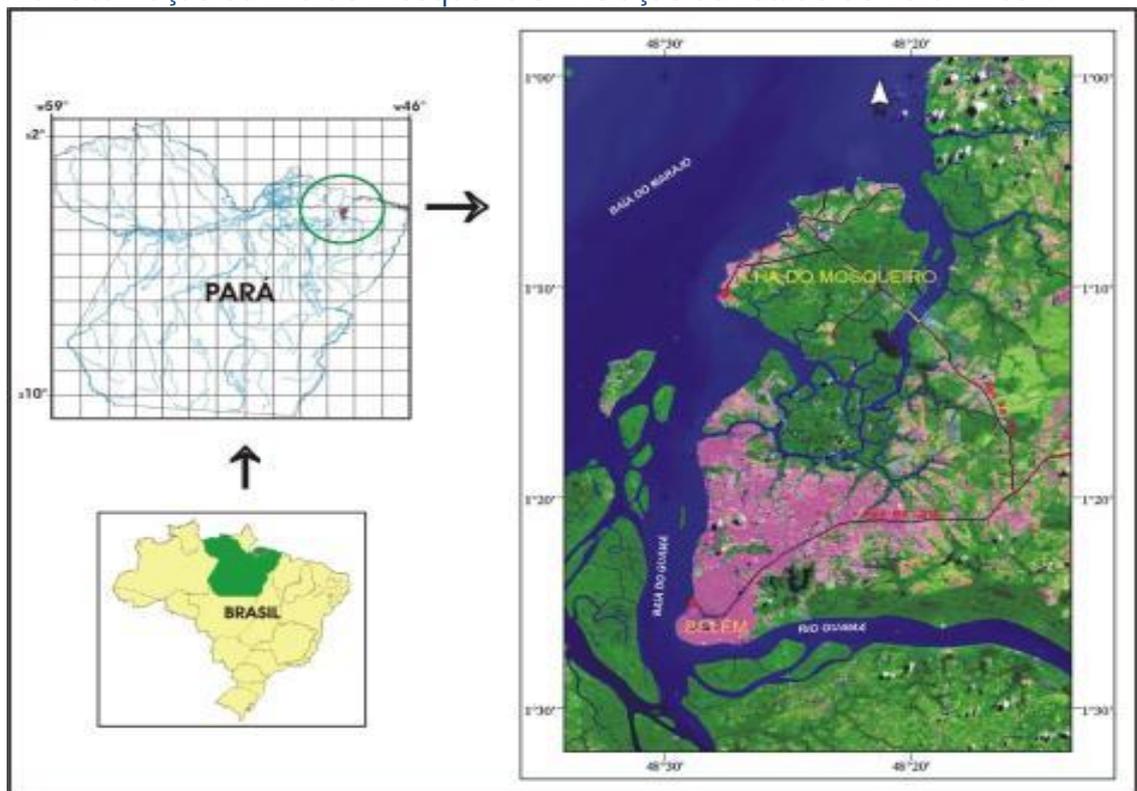
A ocupação urbana da contemporaneidade, particularmente nos países em desenvolvimento é marcada pelo imprevisto e pela falta de estratégias previamente definidas para uso e ocupação do solo urbano. Essas ações negativas estão favorecendo o acirramento das condições de degradação no ambiente urbano, produzindo impactos ambientais nocivos e com isso, comprometendo a qualidade do meio ambiente.

A discussão deste artigo traz à tona este modelo perverso de ocupação identificado no bairro do Paraíso, situado na Ilha do Mosqueiro, distrito administrativo do município de Belém-PA. O ponto central da temática aqui tratada é a relação entre a ocupação do bairro e a degradação ambiental provocada por esta ocupação.



A Ilha do Mosqueiro está localizada a 70 km do centro urbano de Belém, possui uma área aproximada de 212 km<sup>2</sup> com 17 km de praias de água doce e o bairro do Paraíso é parte dessa Ilha, conforme o mapa apresentado na Figura 1. Pelo fato de possuir uma bela paisagem natural com muitas áreas verdes e representar um balneário pouco explorado, a área do bairro se tornou alvo de valorização imobiliária e de assentamentos precários, motivando a ampliação do desmatamento e da degradação ambiental, devido à falta de saneamento básico.

**Figura 1.** Localização da Ilha de Mosqueiro em relação ao Estado do Pará- Brasil.



**Fonte:** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária- EMBRAPA

A ocupação desordenada tornou evidente a crise ambiental no local e indica o quanto essa racionalidade econômica que legitima o sistema produtivo, regido pelo crescimento econômico sem limites, gera um processo de destruição ecológica e degradação ambiental.

### **A OCUPAÇÃO E OS SEUS IMPACTOS AMBIENTAIS**

Ocupação urbana para Trindade Jr. (1999) constitui um processo influenciado pelas condições históricas, estruturais, econômicas e culturais da



urbanização no Brasil. Segundo o autor, a rápida urbanização aliada à falta de planejamento e estruturação urbana adequada, conjugada ao agravamento das crises econômicas, à concentração fundiária e modernização das áreas rurais, ao desemprego, ao déficit habitacional e à cultura social ainda não inclinada à preservação ambiental, geraram formas inadequadas de ocupação urbana, caracterizadas pela autoconstrução, carência de serviços básicos de urbanização, dificuldades de acessibilidade e mobilidade, habitações precárias e impactos ambientais.

No entendimento de Batista e Dias (2008), a ocupação urbana é um processo que não se refere única e exclusivamente ao crescimento da cidade, mas também às motivações, às (?) problemáticas, ao conflito de interesses, ao uso do solo, aos impactos ambientais, ao estabelecimento de formas e processos, ao simbolismo e aos ícones de memória individual e coletiva.

Os primeiros indícios de ocupação no bairro do Paraíso remontam ao século XVIII, quando o padre Antônio Nunes da Silva recebeu da Província Imperial, mediante o sistema de "sesmarias"<sup>4</sup>, doação das terras da Baía do Sol, em 06 de dezembro de 1746. Este religioso contava com mão de obra escrava, cujos herdeiros constituíram comunidades, inclusive na praia do Paraíso, onde os negros estabeleceram o Sítio Santana, ocupado por um dos hotéis construídos no bairro, chamado Hotel Fazenda Paraíso.

Nas primeiras décadas do século XXI ocorreu uma mudança substancial na paisagem e na dinâmica socioambiental do local, decorrente da ocupação urbana. O bairro sofreu intenso processo de ocupação e uso do solo, evidenciado pela construção de novas moradias de veraneio, de pousadas, de hotéis, de casas comerciais, além dos assentamentos precários<sup>5</sup>, do desmatamento das áreas verdes e da produção de lixo, estimulados pela presença constante de turistas, veranistas e novos moradores, os quais buscam desfrutar das amenidades naturais existentes no lugar e dos momentos de lazer.

O crescimento da população é um dado importante neste cenário. Na Ilha do Mosqueiro a população residente em 2000 totalizava 27.896 habitantes,

---

<sup>4</sup>Sistema de divisão de terras que foi instituído em Portugal no século XIV com o objetivo de impedir que as terras permanecessem incultas, impondo a obrigatoriedade do aproveitamento do solo. No Brasil esse sistema visava regularizar a colonização, conforme Rocha e Celestino (2010)..

<sup>5</sup>Locais de residência ocupados por segmentos sociais de baixa renda ou desempregados, geralmente, caracterizados pela deficiência de infraestrutura urbana e serviços comunitários. A autoconstrução é outra característica marcante, sem licença por profissional da área de engenharia ou órgão competente para esse fim. (KOWARICK, 1993).

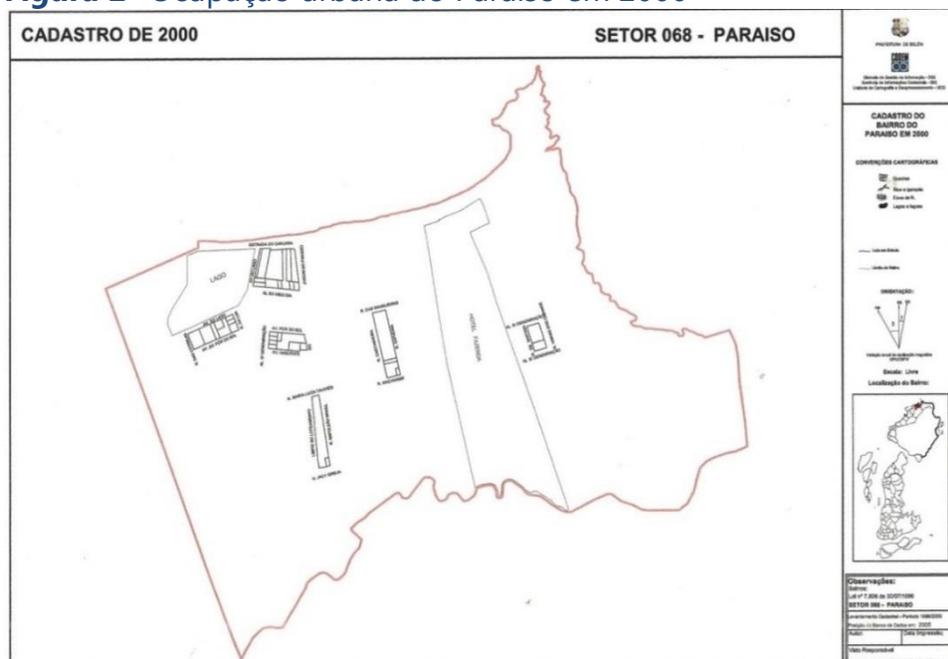


passando em 2010 para 33.232, um crescimento de 19,1%, em dez anos. No bairro do Paraíso embora a variação demográfica em termos absolutos não tenha sido tão significativa, alterando-se de 234 para 315 moradores permanentes, a variação relativa de 34,6% ficou acima dos 19,1% verificados na população total da Ilha.

A ampliação da população residente indica que o bairro do Paraíso ainda se manteve na faixa de intervalo de até 500 habitantes, conforme classificação da escala demográfica presente nas imagens referentes à malha urbana dos Censos Demográficos de 2000 e 2010.

É oportuno destacar que em 2010 foram encontrados apenas 95 (noventa e cinco) domicílios com moradores permanentes no local porque o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística–IBGE não leva em conta os domicílios de veraneio. Estes expandiram no intervalo entre 2000 a 2010. A categoria “residência” foi a que mais avançou na ocupação do uso do solo no bairro do Paraíso, acompanhada em segundo lugar pelos imóveis de uso comercial, conforme se constata na figura 2.

**Figura 2** -Ocupação urbana do Paraíso em 2000



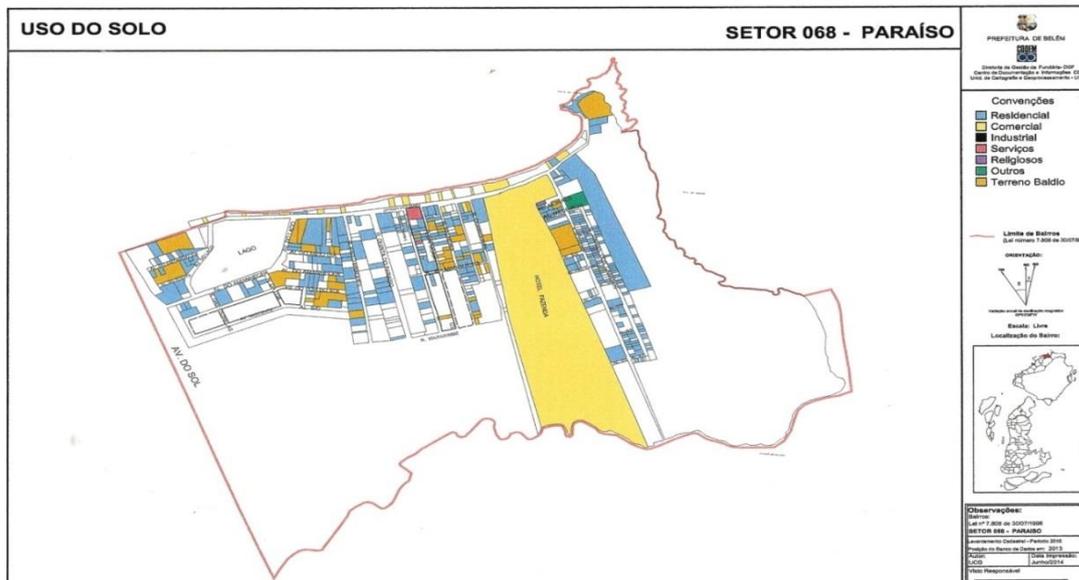
**Fonte:** Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém –CODEM – Divisão de Cartografia

Observa-se que em 2000 o bairro do Paraíso apresentava uma reduzida ocupação e uso do solo, situação que se modificou em 2010 (Figura 3). Pelo fato



de ser uma área de veraneio, a presença da “segunda residência” é marcadamente característica na paisagem do bairro e se constitui em vetor de expansão da área ocupada. Essa situação é explicada por Macedo (2002) sobre a crescente edificação de casas de veraneio nas áreas litorâneas das grandes cidades, as quais não são imóveis de uso permanente, mas utilizados em finais de semana, feriados e períodos de férias. Na figura 3 se constatou que o uso e a ocupação do solo no bairro do Paraíso em 2010 foram marcados por residências, comércios e terrenos baldios.

**Figura 3** - Uso e ocupação do solo no bairro Paraíso, 2010



**Fonte:** CODEM – Divisão de Cartografia

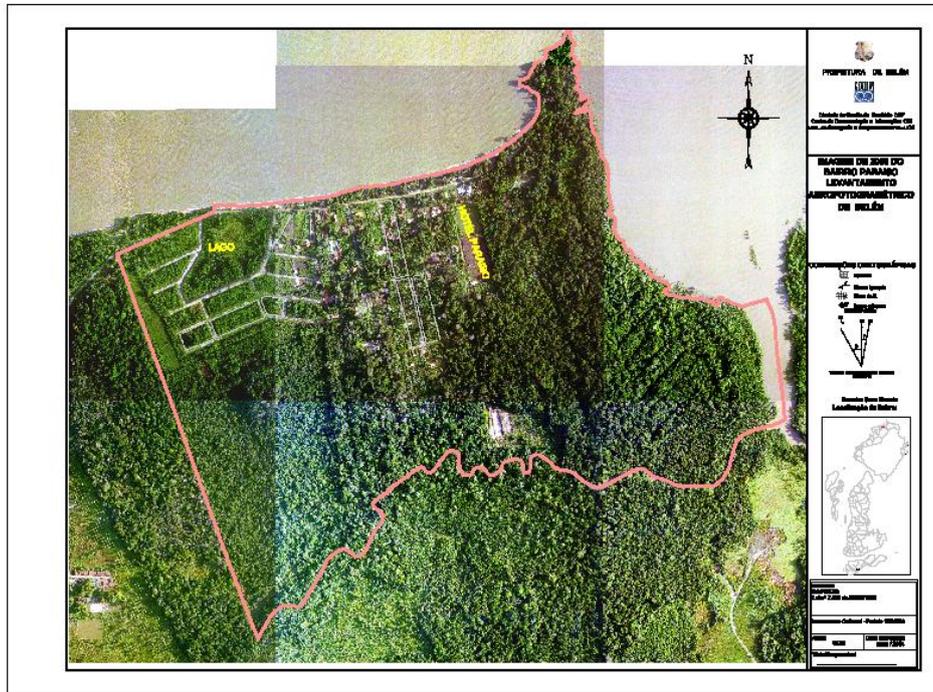
Outro aspecto que deve ser mencionado é o desmatamento no bairro do Paraíso, fato que remete à assertiva de Feldmann (2006) quanto à conseqüente redução das áreas verdes, decorrentes do processo de expansão e adensamento urbano em áreas afastadas do centro. Essas áreas possuem potencial para o turismo e veraneio, ampliando com isso o risco de erosão do solo, o aumento da temperatura no microclima e impactos na fauna existente.

A evolução do desmatamento no bairro do Paraíso pode ser conferida pelas imagens fornecidas pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém–CODEM. Em 2000, a ocupação urbana representada por residências e empreendimentos comerciais e hoteleiros era bem menor do que aquela verificada em 2010. Na Figura 4 observa-se que nas proximidades do lago localizado na porção oeste do bairro só havia as ruas



traçadas e não existia registro do assentamento Santana, que está localizado atualmente no lado leste, nas mediações do Hotel Fazenda Paraíso.

**Figura 4** - Imagem aerofotogramétrica - Bairro do Paraíso, 2000

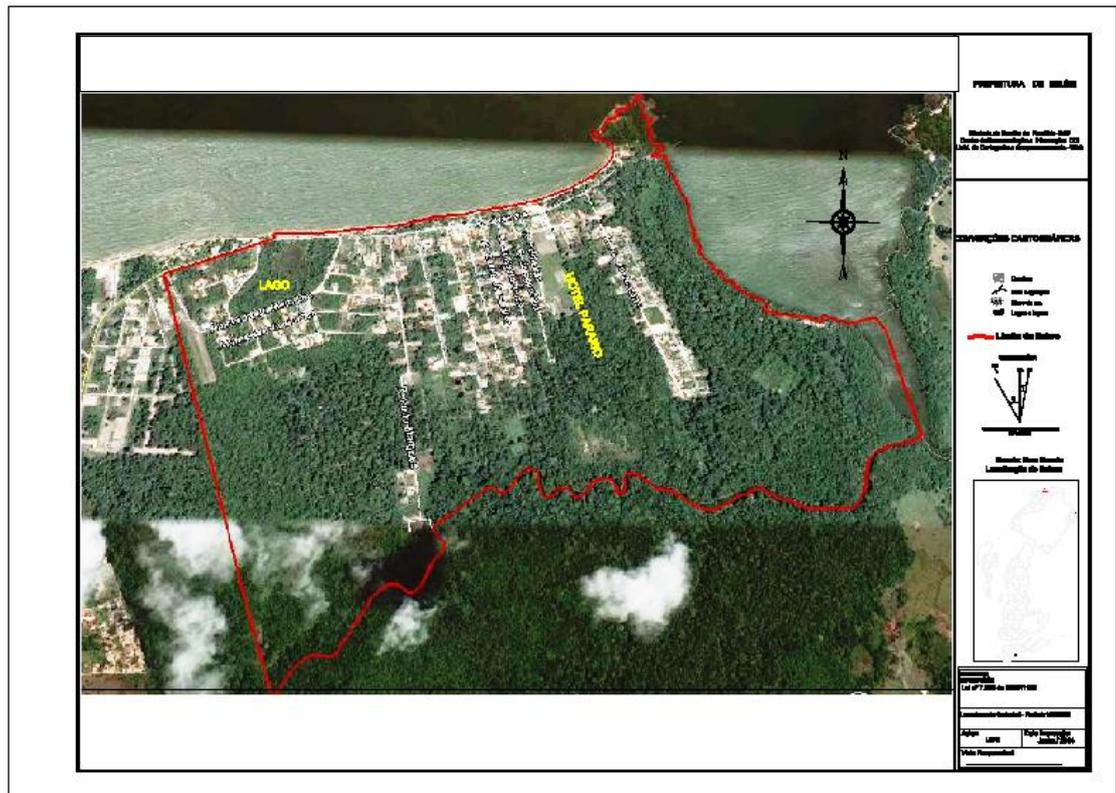


**Fonte:** CODEM – Divisão de Cartografia

Ao analisar a Figura 5, verifica-se que em 2010 houve um avanço da ocupação urbana e o aumento da degradação ambiental, representada pelo desmatamento. Em 2000, algumas ruas com traçado não estavam ocupadas por residências e empreendimentos comerciais ou hoteleiros, mas em 2010 a vegetação já estava removida indicando a presença de edificações ou lotes desmatados à espera de construção. É possível observar que, em 2010, o desmatamento já havia avançado para além dos limites do bairro, mediante as ocupações situadas na parte esquerda da imagem.



**Figura 5** - Imagem do bairro do Paraíso 2010



**Fonte:** Imagem Google Eart fornecida pela CODEM – Divisão de Cartografia

Na Figura 6 identifica-se a evolução do desmatamento no bairro do Paraíso entre 2000 e 2010, perceptível pela sobreposição dos traçados da ocupação urbana. O avanço foi significativo em termos horizontais, visualizando-se a expansão para a parte sul do bairro, ocasionando a retirada da cobertura vegetal e, conseqüentemente, impacto ambiental.

O desmatamento provoca alterações no equilíbrio ambiental, como redução da evapotranspiração das árvores, que contribui para a formação de nuvens responsáveis pela precipitação, perturba e elimina o habitat de animais e insetos, destrói espécies vegetais e altera o microclima local. Essas alterações encontram apoio na afirmação de Haesbaert (2013), ao declarar que a expansão/ocupação urbana contínua e a diferenciação crescente ensejam mudança e transformação no espaço urbano.



**Figura 6** – Imagem aerofotogramétrica de 2000 com ajuste de levantamento em 2010 - Evolução da ocupação urbana e desmatamento no bairro do Paraíso



**Fonte:** CODEM – Divisão de Cartografia

Esse desmatamento revela a degradação ambiental ocasionado pela ocupação urbana, influenciada pela dinâmica do turismo e veraneio na ilha de Mosqueiro, onde árvores de madeira de lei como a Angelim Pedra (*Hymenolobium petraeum ducke Fabaceae*) e a Andiroba (*Carapaguianensis Aubl*) são comumente derrubadas, prejudicando o habitat de animais silvestres, alguns dos quais em processo de extinção, como é o caso do tucano (*Ramphastos toco*). Verifica-se, assim, a ocupação de áreas verdes sem o planejamento ambiental, confirmando as perspectivas de Tavares *et al* (2008, p. 191):

[...] em Mosqueiro, expressão da particularidade amazônica, as preocupações com os ecossistemas não se concretizam. Houve sim uma intensificação ferrenha dos recursos naturais transformando parte considerável das características naturais do local. Os processos de apropriação espoliativos se expandiram alcançando áreas cuja fragilidade ecológica requer manejo adequado, como as faixas de domínio dos rios e igarapés, metamorfoseando as formas preexistentes, definindo novas estruturas e funções, construindo meios ecológicos que aviltaram a qualidade de vida dos moradores da ilha.



A situação também confirma as explicações de Ojima (2007) sobre a tendência de a urbanização contemporânea expandir-se para áreas periféricas e suburbanas, ensejando o surgimento de novas formas de ocupação acompanhadas de um processo de degradação ambiental.

Essa forma de degradação por meio do desmatamento não condiz com o modelo de desenvolvimento sustentável, entendido por Camargo; Copobianco e Oliveira (2004), como aquele que é capaz de compatibilizar as dimensões econômica, social e ambiental. No bairro do Paraíso, o recurso florestal, um dos atrativos ao turismo e veraneio, contraditoriamente é degradado com o avanço da ocupação urbana estimulado por tais atividades.

Percebe-se, com isso, as explicações de Boff (2012) sobre o crescimento dos impactos ambientais nas áreas urbanas como um dos desafios para se concretizar a sustentabilidade ambiental no âmbito do desenvolvimento sustentável. É visível a degradação ambiental, ou seja, a utilização das áreas verdes. Todavia, no bairro do Paraíso isso também ocorre pelo uso da orla fluvial, com a construção de novas moradias, pequenos comércios e restaurantes (Figuras 7).

**Figura 7** – Restaurante construído na Praia do Paraíso



**Foto:** Vicente Baia (Pesquisa de Campo - 06/08/2013).

A ocupação urbana do bairro do Paraíso, portanto, é favorecida pela sua condição peculiar de local atrativo para o turismo e para o veraneio. Essas atividades são influenciadas pelas redes, as quais favorecem a mobilidade territorial de populações e coisas. Nesse cenário, verifica-se a influência das redes turísticas, caracterizadas pela capacidade de conectar instituições e pessoas e de viabilizar informações. (COSTA, 2007). Entretanto, o local é desprovido de



equipamentos e serviços urbanos e no que se refere à educação formal existe apenas uma creche, sendo que a principal reivindicação da população é por escolas de ensino fundamental e médio, devido à grande quantidade de moradores jovens.

O turismo ou veraneio são práticas sociais que, para Santos (1994), interferem nas mudanças do espaço geográfico mediante o aumento da fluidez, geração de demandas, presença de um contingente maior de visitantes, os quais podem se tornar ocupantes permanentes e/ou temporários.

Nesses termos, a ocupação urbana é, conforme o entendimento de Batista e Dias (2008), um processo que não se refere única e exclusivamente ao crescimento da cidade, mas também às motivações, às problemáticas, ao conflito de interesses, ao uso do solo, aos impactos ambientais, ao estabelecimento de formas e processos, ao simbolismo e aos ícones de memória individual e coletiva. E quanto ao uso do solo trata-se do emprego da terra ou dos terrenos para as atividades humanas, sendo que esta utilização pressupõe a existência prévia, pelo menos em parte, de uma estrutura de apoio representada por vias de acesso, equipamentos de energia e transporte, viabilizando o processo de ocupação urbana. (VILLAÇA, 1978).

No Brasil, entre todos os problemas inerentes à ocupação urbana, se destaca a omissão do poder público no sentido de fiscalizar o padrão e as formas da ocupação, que muitas vezes acontecem em áreas inapropriadas para a habitação e não permitidas pela legislação. Conforme Maricato (2003):

É notável a tolerância que o Estado brasileiro tem manifestado em relação às ocupações ilegais de terra urbana. Esse processo é significativo em suas dimensões, se levarmos em conta, especialmente, a grande massa de migrantes que rumou para as cidades neste século e que se instalou ilegalmente, já que não teve acesso ao mercado imobiliário privado e nem foi atendida pelas políticas públicas de habitação.

A maioria dos imóveis na praia do Paraíso ainda não possui escritura pública ou mesmo particular. O processo de regularização dos imóveis inicia com a realização de um cadastro na CODEM para registro e elaboração da escritura pública. Todavia, em geral os lotes ou as casas são vendidos sem essa regularização, simplesmente por um recibo de compra e venda. De acordo com a CODEM, a regularização fundiária da área ainda não se efetivou. A proposta encontra-se em discussão, principalmente, por se tratar de um bairro localizado na porção insular e distrital, incluso na Zona Especial de Interesse Ambiental



(ZEIA), a qual necessita de tratamento específico e definição de parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo. Além disso, suas transformações espaciais são recentes, requerendo novos levantamentos.

A situação confirma as afirmações de Fernandes (2008), quando esclarece que as formas de acesso à moradia e ao uso do solo têm se caracterizado pela ilegalidade. O fato não se limita às favelas, mas também às áreas próximas aos mananciais e cobertura vegetal originária, onde são construídas casas, pousadas, hotéis e estabelecimentos comerciais.

Nesse contexto, a ação do mercado imobiliário é um fator de ocupação urbana causador e estimulador de degradação ambiental, favorecida pela não aplicação da legislação e falta de fiscalização (FERNANDES, 2008). São moradores da área urbana de Belém que compram e revendem os lotes, individualmente ou com a ajuda de corretores de imóveis e também pessoas que já possuíam a propriedade desses lotes decorrentes de herança.

No Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA- não foi localizado um plano efetivo de prevenção e controle do desmatamento destinado ao bairro do Paraíso e, por isso, é comum a venda de lotes em área de cobertura florestal.

Portanto, nem sempre a iniciativa de ocupar, de forma desordenada, um determinado espaço decorre da ação dos estratos sociais de baixa renda. É também uma atitude que provém de estratégias dos empreendimentos imobiliários de médio padrão, que se instalam sem licença. (CORRÊA, 2012).

No bairro do Paraíso se verificam irregularidades na ocupação urbana e uso do solo, sem respeito à legislação urbanística e ambiental. Situação que pode encontrar apoio nas explicações de Batista e Dias (2008) quanto ao fato da legislação específica ser de difícil entendimento e aplicação, dificultando a fiscalização, principalmente quando diz respeito às áreas urbanas inclusas em zonas de proteção e interesse ambiental.

No bairro em questão também se percebe uma teia variada de relações e processos peculiares, manifestada por determinadas características e motivações e vinculada às distintas dimensões presentes no espaço. Os hotéis e as pousadas que apresentam certo grau de sofisticação convivem ao lado de um modo de vida ribeirinho e rural. É possível encontrar pescadores, barcos artesanais e formação de roças, peculiaridades locais e distintas do modo de vida estritamente



urbano. Ao mesmo tempo, se observa o crescimento dos empreendimentos hoteleiros, indicando o interesse dos empresários em explorar o potencial turístico do local.

A roça está ligada à cultura local e é praticada em determinadas áreas pertencentes ao espaço urbano com o cultivo de verduras como couve, cebolinha, alface, cheiro verde, além de pimenta e raízes como a mandioca (*Manihotesculenta*).

Tal fato confirma as afirmações de Villaça (1978), quando assinala que os arranjos dos usos do solo no espaço urbano possuem peculiaridades ligadas às características sociais e econômicas das comunidades e da sociedade brasileira.

O cultivo do roçado é uma atividade herdada dos povos indígenas e ainda bastante praticada no Brasil, particularmente na região amazônica. Sua presença no bairro do Paraíso remete à reflexão empreendida por Sanchs (2000) sobre a necessidade de garantir a essas comunidades condições de continuidade em padrões sustentáveis, com o emprego de técnicas de adubação e renovação do solo, como forma de garantir-lhes sustento e maior produtividade econômica, bem como evitar o uso predatório do solo e o avanço no uso de novas áreas de floresta, impedindo, assim, a degradação ambiental.

Quanto aos empreendimentos mais sofisticados no bairro do Paraíso, especialmente na orla da praia, essa iniciativa encontra relação com a explicação de Ojima (2008) sobre a disseminação dos estilos de vida pelo processo de mundialização dos padrões de consumo nas cidades, com tendência a se tornarem homogêneos em distintas regiões do planeta. A construção de hotéis-fazenda, hotéis convencionais, centros de convenções, pousadas e restaurantes nas áreas litorâneas e ribeirinhas de veraneio faz parte desse contexto.

Nesse sentido a urbanização é um processo que envolve características, circunstâncias, fluxos e relações cujas peculiaridades se relacionam à formação histórica, social, econômica e cultural de cada lugar, promovendo arranjos de ocupação e uso do solo, com implicação na dinâmica do ambiente natural. Para Davis (2006, p.19): “[...] a urbanização deve ser conceituada como transformação estrutural e intensificação da interação de todos os pontos de um contínuo urbano-rural”.

Ojima (2007) explica que um dos fenômenos observados na urbanização contemporânea é a sua expansão para as áreas periféricas e suburbanas,



caracterizada por novas formas espaciais de ocupação presentes no espaço urbano. Na maioria das grandes cidades a ocupação está sendo acompanhada de um processo de degradação ambiental, provocado por vários fatores, particularmente pela ação antrópica, pois, como enfatiza Castells (2008), o espaço urbano é social, construído pelos seres humanos em interação com o meio ambiente.

Batista e Dias (2008) dividem a degradação ambiental decorrente da ocupação urbana e das ações antrópicas a ela associadas em dois momentos: 1) inicialmente, a implantação, a construção de edificações, a abertura de vias de acesso e o fornecimento de serviços básicos, como água, energia, comunicação, esgoto, bem como pela falta desses serviços, a exemplo da abertura de esgoto a céu aberto; 2) posteriormente, a população se fixa de modo permanente ou eventualmente, prosseguindo o processo de degradação ambiental, resultante das atividades diárias, em finais de semana, mensais, nos feriados e períodos de férias.

Guerra e Cunha (2001) analisam a relação entre degradação ambiental e ocupação urbana sob a visão do meio ambiente na sua dimensão social e histórica, construído e alterado mediante um processo de interação contínua, envolvendo a dinâmica social e o espaço físico modificado permanentemente. Nessa perspectiva: "O ambiente é passivo e ativo. É, ao mesmo tempo, suporte geofísico, condicionado e condicionante de movimento, transformador da vida social. Ao ser modificado, torna-se condição para novas mudanças, modificando, assim, a sociedade. [...]". (IDEM, p.23).

No ambiente urbano é possível verificar uma variada gama de transformações ocasionadas pela sociedade em interação com o meio ambiente, porque antes de o espaço ser urbano ele é natural. A urbanização não acontece de uma vez só em todas as áreas do espaço geográfico, por isso algumas áreas conservam paisagens naturais. Estas podem sofrer maior pressão por parte das necessidades de moradia, lazer, acessibilidade, turismo, mas ao mesmo tempo, serem preservadas pela comunidade local.

Segundo Silveira (2011), a expansão urbana na maioria das metrópoles brasileiras tem se caracterizado pela presença de assentamentos precários em distintas partes do espaço metropolitano, comprometendo a beleza natural do lugar e a qualidade ambiental devido à redução da cobertura florestal e outros



problemas comuns ao padrão de ocupação estabelecido sem planejamento ambiental e urbanístico, entre eles a carência de saneamento básico.

A forma de ocupação urbana realizada mediante o estabelecimento de assentamentos precários causa impactos ambientais aos recursos naturais já conhecidos em outras porções do espaço metropolitano. A falta de esgoto sanitário com a presença de fossas com esgotamento direto para o subsolo provoca a contaminação do lençol freático, comprometendo sua qualidade. São condições de moradia que confirmam as considerações de Santos (2009, p.123) acerca da impotência das autoridades em resolver os problemas urbanos: “O próprio poder público é incapaz de resolver o problema da habitação e empurra a maioria da população para as periferias [...]”.

Cardoso (2012) compartilha desta opinião quando aponta a fragilidade da regularização pública em relação aos mercados fundiários e imobiliários, aliada à insuficiência nas políticas urbanas e habitacionais, como fatores que contribuem para a persistência da ocupação urbana em locais inapropriados, proibidos pela legislação e com a presença de assentamentos precários.

Entretanto, a despeito desse conjunto de aspectos oriundos da ocupação desordenada e da degradação ambiental que o bairro do Paraíso experimenta, a Ilha de Mosqueiro se tornou um “símbolo de lazer” e local de descanso para pessoas que residem na porção continental de Belém. Esse simbolismo foi construído historicamente a partir dos primeiros fluxos turísticos praticados pelos europeus no século XIX. Para Costa (2007), na contemporaneidade o simbolismo é “alimentado” pela necessidade que as pessoas têm de fugir do estresse urbano, e de buscar maior contato com a natureza.

### **SIMBOLISMO NA ILHA: “O PARAÍSO”**

A manifestação da dimensão simbólica do local denominado “Paraíso” confirma a visão de Haesbaert (2013) ao assinalar que o território, além de possuir funcionalidades, encontra-se impregnado de uma carga simbólica que é parte constituinte de sua espacialidade. As significações não dizem respeito apenas aos monumentos de valor histórico e tradições culturais, mas as reservas naturais também são parte dos marcos de identidade social e apropriação simbólica.

O espaço possui, entre suas múltiplas dimensões, uma dimensão simbólica que faz parte do ambiente, sofre influência dele e nele gera



interferências. Na concepção de Bourdieu (1989), os símbolos têm o poder de integrar socialmente e, ao fazerem isso, tornam possível o consenso acerca de uma realidade social, o que possibilita a reprodução de uma ordem que se tornou consensual. Os grupos produzem o simbolismo e, ao mesmo tempo, se apropriam dele para manter uma coesão e impor uma ordem, considerada como natural.

O poder simbólico não se manifesta explicitamente e não age por meio da força, sua sutileza o torna reconhecido por aqueles que exercem o poder e por aqueles que a ele se submetem, sem que a determinação de uma crença ou de uma ideologia seja entendida como arbitrária.

Segundo Corrêa (2012), o simbolismo possui enorme centralidade na cultura, a qual se manifesta no espaço geográfico e no tempo. Pode-se, assim, falar de uma geografia cultural. Os significados construídos pelos grupos sociais em suas experiências, segundo o mesmo autor, constituem um aspecto da realidade e geram influências no espaço geográfico, seja ele urbano ou rural, porque estão vinculados ao comportamento humano, como ressalta:

Criados e recriados pelos diversos grupos sociais, os significados se expressam em símbolos ou formas simbólicas que constituem traços fundamentais do ser humano. Todo comportamento humano é comportamento simbólico, todo comportamento simbólico é comportamento humano [...]. (idem, p.135).

A interação entre simbolismo e comportamento explicitada na citação anterior faz parte da vivência humana em sociedade porque toda prática social é orientada por significados, os quais tendem a ser preservados mas também podem sofrer mudanças no tempo e no espaço. Entre tais práticas estão aquelas voltadas à preservação da natureza, fundamentadas em valores, razões científicas ou simbologias.

Em um mesmo espaço urbano é possível identificar distintas formas simbólicas, mesmo naqueles onde a urbanização pouco modificou a fisionomia da paisagem natural porque no transcurso do tempo o espaço é marcado por influência da ação humana. Diante disso, é possível encontrar formas simbólicas de dois tipos: fixos e fluxos, como explica Corrêa (2012, p.137).

As formas simbólicas tornam-se espaciais quando estão diretamente vinculadas ao espaço, constituindo em fixos e fluxos, isto é, localizações e itinerários, que são os atributos primários da espacialidade. Palácios, templos, cemitérios, memoriais, nomes de ruas, shoppings, parques temáticos, montanhas, rios, cidades, bairros, ruas, praças e prédios podem ser vistos como fixos simbólicos. Por outro lado, procissões, paradas, desfiles e marchas são, em geral, fluxos impregnados de



significados simbólicos. Lugares e itinerários simbólicos sintetizam os diversos fixos e fluxos simbólicos.

A relação entre as formas simbólicas e o espaço resulta, da política locacional derivada da intenção dos grupos que concebem as formas simbólicas. Também decorrem da força de determinadas práticas sociais ou manifestações do sagrado.

Além de serem construções sociais em sintonia com o espaço geográfico, as formas simbólicas, segundo Haesbaert (2013), expressam uma memória coletiva e marcam suas presenças em distintas escalas socioespaciais, entre elas a escala urbana. Elas resguardam trajetórias dos grupos sociais e sofrem influência da dinâmica socioespacial.

O antigo Sítio Santana, hoje ocupado pelo Hotel Fazenda, é muito representativo em termos simbólicos. As ruínas da "casa grande", embora já bem debilitadas, representam um marco simbólico de referência, isto é, indicam o indício de uma ocupação pretérita na época da colonização. A sua presença confirma a concepção de Corrêa (2012) acerca dos "fixos" no espaço urbano, representados por elementos ligados à cultura, à memória coletiva e individual e aos períodos históricos.

As ruínas identificadas no bairro do Paraíso são vestígios do passado, fazem parte do contexto histórico precedente à ocupação urbana atual, confirmando as explicações de Batista e Dias (2008) que incluem entre os elementos do processo de ocupação urbana os ícones de memória individual e coletiva.

Em termos de fluxos, o bairro do Paraíso se constitui no lugar de descanso para onde as pessoas se deslocam em busca do prazer e para fugir do cansaço cotidiano. Um lugar onde ainda se estabelece um encontro com a natureza, sem grande distância do centro urbano, uma união que está muito presente no imaginário das pessoas que vivem na cidade: o contato com a natureza sem perder de vista os benefícios que os centros urbanos oferecem.

## **A CIDADANIA AMBIENTAL E OS CUIDADOS COM O PARAÍSO**

A difusão da questão ambiental pela mídia e nas instituições de ensino tende a chamar a atenção das pessoas para os problemas que repercutem na qualidade de vida do ambiente urbano, tais como o lixo, o desmatamento, a



proliferação de doenças, reforçando o estímulo às práticas de preservação ambiental (LOUREIRO, 2012).

O bairro do Paraíso insere-se nesse contexto como área de expansão turística, principalmente porque, além da tranquilidade, o bairro ainda dispõe de uma ecologia exuberante, representada pela presença de áreas verdes, animais silvestres e praia de água doce com ondas, elementos que simbolizam o lugar como um espaço paradisíaco.

A convergência dos grupos locais faz parte da espacialidade e, no bairro do Paraíso, tem se revelado nas práticas de preservação ambiental realizadas pela comunidade. As ações começaram a ocorrer antes do período desta pesquisa (2000 a 2010) e se limitavam a elaborar e afixar placas com inscrições do tipo "Não jogue lixo na praia", "Cuide do meio ambiente", "vamos preservar nossa praia", "Preserve o Paraíso".

A preocupação da comunidade do bairro do Paraíso com a preservação da paisagem natural confirma o entendimento de Santos (2008, p.18) quanto à atribuição de valores à natureza pelos grupos sociais: "O valor da natureza está relacionado com a escala de valores estabelecida pela sociedade para aqueles bens que antes eram chamados naturais".

Essa valorização da natureza é analisada por Ojima (2008) sob o olhar crítico da contradição nos estilos de vida das sociedades contemporâneas. Quanto mais os grupos sociais se concentram nas cidades, mais procuram refúgio em espaços naturais. A natureza passa a constituir uma "mercadoria" de consumo de determinados segmentos, ampliando as possibilidades de degradação das áreas verdes e naturais.

A maior presença humana, seja pela habitação, seja pelo turismo, veraneio ou prática de atividades econômicas sem o desenvolvimento de um programa de educação ambiental e outras medidas de planejamento urbano está contribuindo para ampliar o problema do lixo na praia e nas suas adjacências, como mostram as Figuras 8 e 9:



**Figura 8** – Lixo na praia do Paraíso **Figura 9** – Lixo no entorno da praia do Paraíso



**Foto:** Vicente Baia (Pesquisa de Campo - 06/08/2013). **Foto:** Vicente Baia (Pesquisa de Campo 06/08/2013).

Este cenário é enunciado por Cunha (2010) como um dos problemas em áreas urbanas de veraneio, turismo e expansão urbana, agravado pela falta de educação ambiental, principalmente quando a população não possui o hábito cultural de cuidar do lixo resultante do consumo. Na orla da praia do Paraíso é cada vez mais comum a presença de banhistas e dos encontros denominados de “picnics”, por meio dos quais um grupo de pessoas se reúne para ingerir bebidas, fazer refeições, descansar em redes atadas entre as árvores, brincar, jogar e conversar.

O resultado desses “encontros” é a ampliação da degradação ambiental na orla da praia do Paraíso, com o acúmulo de lixo, aumento de coliformes fecais na água da praia, aumentando as possibilidades da proliferação de moscas e do mosquito transmissor da dengue.

Trata-se de uma flagrante falta de compromisso com a cidadania ambiental que, na concepção de Waldman (2003), contempla o esforço de todos os grupos sociais para solucionar os problemas ambientais e garantir a qualidade do ambiente natural no espaço urbano. Para Ribeiro (2003) situações desse tipo revelam o desafio de se construir uma ética ambiental fundamentada em valores, princípios e deveres compartilhados.

As consequências nocivas para a saúde e para a qualidade ambiental são as mais diversas, pois amplia a proliferação de bactérias, insetos, ratos e outros animais, além de provocar um impacto estético negativo no ambiente. A situação



confirma a proposição de Santos (2008, p.216) sobre o potencial de degradação do turismo nos espaços urbanos:

[...] a presença de turistas é um elemento bem visível na paisagem – que eles ajudam a degradar – Não é só isso, aliás, que o turismo degrada, causando impactos diversos como desmatamento, incentivando a especulação imobiliária, o aumento dos meios de transporte. A situação é mais preocupante em áreas urbanas onde não há um programa efetivo de prevenção e educação ambiental para reduzir os referidos impactos.

A existência de problemas ambientais no bairro do Paraíso e a reação da comunidade local permite compreender a validade das reflexões de Santos (2000) sobre o assunto, considerando o espaço urbano como produto social e histórico. Assim, as mudanças e transformações espaciais são resultantes da dinâmica da sociedade que imprime suas marcas na paisagem urbana.

No bairro do Paraíso essas condições têm provocado insatisfação da comunidade que, por conta própria, já constituiu um Centro Comunitário e desenvolve um trabalho de sensibilização ambiental mediante a disposição de recipientes para os veranistas e a própria sociedade local depositar o lixo, que é recolhido pelo serviço da Prefeitura, como mostram as figuras 10 e 11.

**Figura 10**– Sensibilização ambiental **Figura 11**– Coleta regular do lixo



**Foto:** Vicente Baia (Pesquisa de Campo - 06/08/2013). **Foto:** Vicente Baia (Pesquisa de Campo - 06/08/2013).

A ação desenvolvida pelos “Amigos da Praia do Paraíso” é um projeto liderado pelos proprietários do Hotel Fazenda Paraíso. Essa atitude confirma a posição de Souza (2010) em relação à insatisfação das pessoas com os prejuízos causados ao meio ambiente, quando elas já consolidaram o sentimento de pertencimento.



Essas práticas situam-se como ações relevantes no âmbito do conceito de sustentabilidade, o qual contempla a dimensão social manifestada na interação dos indivíduos e comunidades com a natureza. (JACOBI, 2003).

Portanto, como explicam Guerra e Cunha (2001), um impacto ambiental não é apenas negativo, no sentido de prejudicar o meio ambiente. No espaço urbano também predominam resistências e práticas cidadãs, favoráveis à preservação ambiental, as quais tendem a gerar impactos de ordem positiva.

A noção de cidadania variou durante as épocas e os lugares, mas o passeio pela história tem mostrado que a afirmação da cidadania, segundo Pinsky e Pinsky (2003), vem se instaurando no contexto das lutas e movimentos sociais, sendo reconhecida por documentos internacionais, como a Declaração dos Direitos Humanos.

Ribeiro (2003) esclarece que, no contexto das preocupações com os problemas ambientais e a escassez de recursos, foi cogitado o desafio de construir uma ética ambiental, constituída por valores, princípios e deveres compartilhados por todos dos cidadãos da Terra, emergindo a concepção da cidadania ambiental.

A importância da cidadania ambiental, segundo Waldman (2013), torna-se evidente quando se compreende que a solução da crise socioambiental não depende apenas de um segmento social ou do poder público, mas requer o esforço de todos os grupos sociais, instituições e governos. Isso representa um grande desafio, o qual depende entre outras condições da necessidade de instaurar novas mentalidades, subsidiar argumentos favoráveis ao estabelecimento de novos comportamentos e criar uma base de conhecimento capaz de dar conta da complexidade do meio ambiente.

No entendimento de Carvalho (2012) é preciso “enxergar” o mundo com lentes mais amplas, sem se deixar enganar pela miopia de visões e conceitos limitados. Além disso, é imprescindível rever os sinais manifestados na realidade.

Para cumprir deveres e garantir direitos, o cidadão ambiental necessita de conhecimento. Embora as experiências cotidianas e coletivas sejam importantes subsídios para o desenvolvimento de ações inovadoras em defesa do meio ambiente, o acesso a informações, teorias, pesquisas e projetos fortalece a formação intelectual e ética do cidadão em defesa do meio ambiente.



Para Sá e Makiuchi (2003) além de interdisciplinares, as questões ambientais precisam ser compreendidas de maneira multireferencial, particularmente a partir da identificação de práticas sociais que compõem o repertório de ações cidadãos em defesa do meio ambiente.

Portanto, entende-se a partir dessa reflexão, que a cidadania ambiental é indissociável da contextualização social e cultural. As práticas, experiências, responsabilidades, valores, direitos e deveres a compõem e fazem parte de seu exercício. Porém, uma questão específica relacionada ao seu significado, segundo Waldman (2013) é o fato de abranger o zelo pelo meio ambiente, o qual se configura como um direito difuso, caracterizado como coletivo e de domínio público.

## **CONCLUSÃO**

Ao analisar a relação entre a ocupação urbana e a degradação ambiental do bairro do Paraíso, localizado na Ilha de Mosqueiro no município de Belém-PA, como foi proposto por este estudo constatou-se que a ocupação urbana deste espaço foi marcada pela degradação do meio ambiente através dos seguintes fatores: a falta de saneamento básico; a poluição causada por dejetos e objetos; o desmatamento e a contaminação dos recursos hídricos.

Conforme perspectivas teóricas acerca do processo de ocupação urbana, mencionadas neste artigo, a ocupação do Paraíso também se vinculou a questões mais amplas, como a influência do marketing ambiental, a falta de aplicação da legislação urbana e ambiental, o crescimento do turismo e veraneio, o interesse da sociedade em fugir do estresse urbano, a melhoria da renda e a popularização do automóvel. Este último porque facilitou sobremaneira o deslocamento de um número expressivo de pessoas para os locais de lazer como a Praia do Paraíso.

Observou-se durante a pesquisa que a ocupação desordenada continuava acontecendo e, com isso, o agravamento da degradação do ambiente natural, que também é desfavorecido pela não aplicação da legislação e pela presença dos assentamentos precários e do turismo praticado sem vínculo com programas de educação ambiental. Portanto, o bairro do Paraíso foi ocupado sem que houvesse o fortalecimento da sustentabilidade.

Nota-se que o exercício da cidadania ainda é limitado e se manifesta por meio de práticas de preservação, que ainda não alcançaram contornos mais



abrangentes no sentido de garantir um ambiente efetivamente preservado e de qualidade. Mesmo assim, é um fator positivo para o envolvimento dessa comunidade em estratégias de educação ambiental e conquista de direitos.

As peculiaridades de ocupação e uso do solo no bairro do Paraíso e suas implicações na degradação ambiental são representadas pela presença humana; pelos empreendimentos comerciais e hoteleiros e pelas residências, situação já mencionada pelos autores consultados quando tratam da crescente edificação de casas de veraneio nas áreas litorâneas das grandes cidades, destacando que esses imóveis não são de uso permanente, sendo utilizados apenas em finais de semana, feriados e períodos de férias.

No local ainda se mantêm práticas sociais de caráter rural, como hortas e pescarias, mas a degradação ambiental é visível e decorre da ocupação e uso do solo sem planejamento e sem aplicação efetiva da legislação urbanística e ambiental, aliadas ao simbolismo de que o "Paraíso" representa a magia do bem estar, opondo-se ao desgaste físico e mental da vida cotidiana. O grande desafio é conter o ritmo da degradação ambiental, por meio de mudanças de comportamento em relação ao ambiente natural, apostando na preservação do espaço e nas iniciativas de educação ambiental.

O estudo pode ser ampliado por outras pesquisas que poderão investigar a aplicabilidade da legislação urbanística e ambiental na área; a evolução do fluxo turístico e de veraneio; o nível de poluição hídrica e a visão da comunidade sobre a relevância da educação ambiental no bairro do Paraíso.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BATISTA, Getúlio Teixeira; DIAS, Nelson W. (2008). **Ocupação do Solo Urbano: Desafios pós Estatuto das Cidades.** Disponível em: <[http://www.agro.unitau.br:8080/dspace/bitstream/2315/146/1/Capitulo\\_Getulio\\_LivLi\\_GD\\_Ocupacao.pdf](http://www.agro.unitau.br:8080/dspace/bitstream/2315/146/1/Capitulo_Getulio_LivLi_GD_Ocupacao.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2014.

BOFF, Leonardo. (2012). **Sustentabilidade.** O que é – O que não é. Petrópolis: Vozes.

BOURDIEU, Pierre. (1989). **O poder simbólico.** Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil.

CARDOSO, Isabel Cristina da Costa. (2012). Cidade Capitalista e Política Urbana no Brasil do Século XXI: como pensar a realidade periurbana? In: SANTANA, Joana V.; HOLANDA, Anna Carolina G.; MOURA, Aldebaran S. F. (orgs.). **A Questão da Habitação em Municípios Periurbanos na Amazônia.** Belém: Ed.Ufpa.



CAMARGO, Aspásia; CAPOBIANCO, João P. R.; OLIVEIRA, José Antonio P. (2004). Os Desafios da Sustentabilidade no Período Pós-Rio – 92. In: **Meio Ambiente Brasil: avanços e obstáculos pós-Rio-92**. 2 ed. rev. São Paulo: Estação Liberdade: Instituto Socioambiental: Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. (2012). **Educação Ambiental: a formação do sujeito ecológico**. 6 ed. São Paulo: Cortez.

CASTELLS, Manuel. (2008). **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra (Vol. I).

CORRÊA, Roberto Lobato. (2012). Espaço e Simbolismo. In: CASTRO, Iná E.; GOMES, Paulo C. da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Olhares Geográficos: modos de ver e viver o espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

COSTA, Maria Augusta F. (2007). **Rede Turística e Organização Espacial: uma análise da ilha de Mosqueiro, Belém/Pa** (Mestrado em Geografia) – UFPA, Belém.

CUNHA, V. (2010). **Gerenciamento da coleta de resíduos sólidos urbanos: estruturação e aplicação de modelo não-linear de programação por metas**. Piracicaba, 2001. (Dissertação - M.S.). Piracicaba: Universidade de São Paulo - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

DAVIS, Mike. (2006). **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Bomtempo.

FELDMANN, Fábio. (2006). **Guia de Ecologia: para entender e viver melhor a relação homem-natureza**. São Paulo: Abril.

FERNANDES, Edésio. (2008). **Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil**. In: VALENÇA, Márcio Moraes (org.) Cidade (i) legal. Rio de Janeiro: Mauad.

GUERRA, Antônio; CUNHA, Sandra (Org.). (2001). **Impactos Ambientais Urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

HAESBAERT, Rogério. (2013). **Territórios Alternativos**. 3 ed. São Paulo: Contexto.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. (1987). Imagem Landsat 1987. São José dos Campos. Disponível em: <<http://www.dgi.inpe.br/CDSR/>>. Acesso em: 5 maio 2014.

\_\_\_\_\_. (2008). Imagem Landsat. São José dos Campos. Disponível em: <<http://www.dgi.inpe.br/CDSR/>>. Acesso em: 5 maio 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2000) Malha do censo demográfico. Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. (2010). Malha do censo demográfico 2010. Rio de Janeiro.



JACOBI, Pedro. (2003). Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**. n. 118, p.189-205, mar. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16834.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2013.

KOWARICK, Lúcio. (1993). **Aespoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paze Terra.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. (2012). **Sustentabilidade e Educação**: um olhar da ecologia política. São Paulo: Cortez.

MACEDO, Sandra. S. (2002). Paisagem, turismo e litoral. In: YÁZIGI, Eduardo. (Org.). **Turismo e paisagem**. São Paulo: Contexto.

MARICATO, Ermínia. (2003). MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**. [online], vol.17, n.48, p. 151-166.

OJIMA, Ricardo. (2008). Novos contornos de crescimento urbano brasileiro? O conceito de UrbanSprawl e os desafios para o planejamento regional ambiental. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/viewArticle/234>> Acesso em: 22 maio 2014.

\_\_\_\_\_. (2007). Dimensões da urbanização dispersa e propostas metodológicas para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v.24, n.2, p.277-300, jul./dez. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v24n2/06.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla B. (Orgs). (2003). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto.

RIBEIRO, Wagner Costa. (2003). Em busca da qualidade de vida. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla B. (Orgs). **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto.

ROCHA, Ronaldo dos Santos; CELESTINO, Vivian da Silva. (2010). História da ocupação territorial do Brasil. **III Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação**. Recife - PE, 27 a 30 Jul. 2010, p.01-07.

SÁ, Lais Mourão e MAKIUCHI, Maria de Fátima Rodrigues. (2003). **Cidade e Natureza**: tecendo redes no processo de gestão ambiental. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/u18n1a05.pdf>> Acesso em: 22 jun. 2014.

SANCHS, Ignacy. (2000). **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond.

SANTOS, Milton. (1994). **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico – informacional. São Paulo: Hucitec.

\_\_\_\_\_. (2008). **Manual de Geografia Urbana**. 3 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo - Edusp.

SILVEIRA, Hélio V. (2011). **A economia urbana e o contexto social**. São Paulo: Ética.



SOUZA, Oscar V. (2010) **O incremento de novas áreas urbanas ao turismo: vantagens e desvantagens.** São Paulo: Atneu.

TAVARES, Maria G. Costa et al. (2008). Mosqueiro: Turismo e desenvolvimento local em uma ilha fluvial na Região Metropolitana de Belém. In: TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro da; TAVARES, Maria Goretti da C. (Orgs.) **Cidades Ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências.** Belém-PA: Editora Universitária-UFPA.

VILLAÇA, Flávio. (1978). **O uso do solo urbano.** São Paulo: CEPAM.

WALDMAN, Maurício. Natureza e sociedade como espaço de cidadania. In: PINSKY, Jaime e PINSKY, Carla B. (Orgs.). (2003). **História da Cidadania.** São Paulo: Contexto.

Recebido em: 29/09/2014

Aceito em: 15/07/2015

Sobre os autores:

**Rosália Silva Corrêa**

Doutora em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba- UFPB; Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro- IUPERJ; Especialista em Ciência Política pela UFPA; Graduada em Ciências Sociais pela FICOM-PA. Professora e Pesquisadora da Universidade da Amazônia-UNAMA.

**Raimundo Vicente Baia Silva**

Graduado em Geografia e especialista em Hidrometeorologia pela Universidade Federal do Pará - UFPA; graduado em Economia pela UNAMA; Concluinte do Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano da UNAMA.



## Ensaio Fotográfico



### **Nipo-brasileiros em Paracatu: Contribuições da presença japonesa para o desenvolvimento em uma cidade de herança lusófona**

Nanahira de Rabelo e Sant Anna

#### **INTRODUÇÃO**

O recente desenvolvimento do município de Paracatu pode ser atribuído a diversos fatores, entre os quais o incremento agrícola obtido com o Programa Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), implantado entre 1978 e 2001, com o objetivo de tornar produtivo o solo do Cerrado, bioma presente em várias localidades do Brasil, a exemplo de Paracatu, cujo território é explorado para a atividade mineradora desde o Século XVIII, quando se registra o início da história paracatuense.

Este ensaio, cujas imagens retratam contribuições da colônia japonesa para o progresso econômico e social de Paracatu, baseia-se em artigo produzido



como atividade da disciplina Estudos Luso-Orientais e apresentado na Conferência Internacional Interfaces da Lusofonia, realizada na Universidade do Minho, Lisboa, Portugal, em 2013. A construção deste trabalho foi motivada pela celebração dos 120 anos de relacionamento entre Brasil e Japão em 2015, quando a homenagem será outorgada a ilustres nipo-brasileiros do Município.

### **A VIDA DOS NIPO-BRASILEIROS EM PARACATU**

Apesar de o artigo que embasou o presente ensaio destacar a contribuição da camada nipônica atuante na agricultura, vale ressaltar que essa população não se restringe a tal atividade, o que pode ser atestado em relatos dos nipo-brasileiros residentes em Paracatu, obtidos por meio de entrevistas livres com três representantes de diferentes gerações de nipo-brasileiros<sup>6</sup>.

Apesar de a migração japonesa para o Município ter ganhado força após 1978, ano de estabelecimento do PRODECER, a primeira pessoa que nasceu no Japão a residir em Paracatu foi a Sra. H. K., aproximadamente cinco anos e meio após migrar para o Brasil. Em entrevista realizada em 15 de janeiro de 2013, a *issei* nascida na ilha de Kyushu relatou que emigrou do Japão em 1956, aos 25 anos, com seu marido e um filho de um ano e meio, chegando à cidade de São Paulo após 53 dias de viagem em navio brasileiro. Os motivos foram relacionados à pobreza que assolava o seu país após a Segunda Guerra Mundial, e à busca de novas oportunidades de trabalho, por recomendação de seu sogro, que já havia residido no Brasil e tido outros cinco filhos além de seu marido, *nissei*.

Em Paracatu, residiu primeiramente na zona rural, dedicando-se ao cultivo de frutas e verduras, vendidas na Central de Abastecimento do Distrito Federal (CEASA-DF) e em mercados paracatuenses. Há tempo reside no bairro Centro, e trabalha em sua residência com consertos de roupas, aproveitando sua formação como costureira, concluída ainda no Japão. Chegou a retornar ao seu país por um ano, mas voltou a Paracatu por apreciar a vida na Cidade, principalmente devido ao clima: "O Japão é muito frio, principalmente em dezembro e janeiro... eu prefiro o calor", comenta. Em agosto de 2004, recebeu da Câmara Municipal o título de cidadã honorária de Paracatu, ostentado na

---

<sup>6</sup> A comunidade japonesa no Brasil e no exterior reconhece os nomes *issei*, *nissei* e *sansei* como referências para três gerações consecutivas: *issei* diz respeito ao imigrante nascido no Japão; *nissei* significa a geração imediatamente posterior, nascida no Brasil; e *sansei* se refere à terceira geração, aos netos de imigrantes japoneses (NAWA, 1988).



parede de sua casa, decorada com objetos japoneses e fotos da família, constituída de dois filhos, seis netos e dois bisnetos.

A segunda pessoa entrevistada foi o Sr. O. N., *nissei* que emigrou de Irapuru, São Paulo, em 1980, para participar do PRODECER, por meio do cultivo de soja, milho, feijão irrigado e, principalmente, café irrigado, no Projeto de Colonização Novo Mundo. Em entrevista realizada em 20 de janeiro de 2013, relatou que seus pais haviam emigrado do Japão, em anos diferentes, para trabalhar na cafeicultura, em substituição à mão de obra escrava no Brasil, onde se conheceram e se casaram. Antes de atuar em Paracatu, dedicava-se à criação de ovos e aves, e era pouco relacionado com a colônia japonesa, apesar de ter se casado com uma *nissei* em 1985, também paulista, formada em Odontologia pela Universidade Estadual de São Paulo. Apesar de ter sido atraído mais pelas condições favoráveis de financiamento e pelas possibilidades de lucro do que pela viabilidade dos negócios ou pelo interesse em se estabelecer no local, logrou constituir um dos únicos empreendimentos viáveis do projeto, no qual atuou até 1996, ocupando diversos cargos na Cooperativa Agrícola de Cotia, entre os quais o de Presidente na Regional de Paracatu-MG. Inviabilizada a continuidade das atividades, com a perda de significativa parcela útil de suas terras pela empresa Companhia de Promoção Agrícola (Campo)<sup>7</sup> em processo judicial, arrendou-as, foi indenizado por volta de 2001 com muitas perdas, e passou a se dedicar à construção civil, aproveitando conhecimentos obtidos no curso superior de Engenharia Mecânica de Produção da Universidade de São Paulo, aliados às suas altas habilidades.

Em Paracatu, impressionou-o a persistência de cultura escravagista e a falta de uma visão de longo prazo para o desenvolvimento. Na opinião de sua esposa, com quem tem duas filhas, a acolhida e confiança da população no trabalho dela foram apresentados como aspectos positivos. Sobre as contribuições da colônia japonesa, apontou que, nos dias atuais, uma parcela menor dedica-se à agricultura, sendo mais atuante na prestação de serviços. Ressaltou que um traço cultural marcante da colônia é a valorização da educação, para a qual todo o investimento necessário é direcionado, fazendo referência,

---

<sup>7</sup> A empresa foi estabelecida, em 1978, com 49% de investimentos da empresa japonesa Japan-BrazilAgriculturalDevelopmentCooperation (Jadeco), e 51% da brasileira Companhia Brasileira de Participação Agroindustrial (Brasagro), como coordenadora da implantação do PRODECER (Companhia de Promoção Agrícola – Campo, 2015)



ainda, a uma importante regra de convivência aprendida na infância, segundo a qual “não se deve tomar atitudes que causem transtornos a terceiros”, geralmente associada a localidades de grande concentração demográfica e a países do Primeiro Mundo como o Japão. Finalizou com um agradecimento aos paracatuenses e aos brasileiros de uma forma geral, pela excelência do acolhimento que tiveram neste País.

O terceiro e último nipo-brasileiro entrevistado, em 22 de janeiro de 2013, foi um jovem *sansei*, o Sr. A. K., que nasceu em Paracatu, filho de pai e mãe *nisseis*, que emigraram para o Município há cerca de 25 anos, para participarem do PRODECER, na Cooperativa Agrícola de Cotia, mediante o cultivo de cereais, principalmente soja e milho. O Sr. K. é o mais jovem de seis irmãos, quatro dos quais são paracatuenses, mas apenas um reside no Município, além do próprio entrevistado, que já terminou o Ensino Médio e trabalha como *designer* gráfico no jornal Dinâmico. Seus pais, filhos de imigrantes japoneses que se dedicaram à agricultura no estado de São Paulo, nasceram na cidade paulista de Pompéia, e residiram em duas cidades do estado do Paraná, Arapongas e Curitiba, antes de mudarem-se para Paracatu, onde se aposentaram e se dedicam ao artesanato e à atividade agrícola para sustento próprio, além de participarem da Feira do Produtor, realizada semanalmente no bairro Centro.

Membro do Grupo de Jovens da Associação Cultural Esportiva Recreativa Nipo-Brasileira de Paracatu (ACENP), o Sr. K. ressaltou que a participação na associação lhe permitiu estudar língua japonesa, praticar esportes diversos, e interagir com jovens da colônia japonesa do Município e de outras cidades e estados brasileiros, sobretudo em viagens e competições. A recente saída de muitos de seus amigos nipo-brasileiros para cursar o Ensino Superior em outras localidades foi apontada como uma das razões para um menor dinamismo e integração da colônia paracatuense nos dias atuais. Aprendeu sobre a importância de zelar pela manutenção da cultura japonesa com a sua avó, quando lhe disse o seguinte: “Dentro da família, deve existir a palavra japonesa”, remetendo ao aprendizado da língua e à interação com pessoas de origem nipônica.

Com base nos relatos descritos acima, verifica-se que a camada nipônica do Município não atua apenas na agricultura, mas também em diversas áreas do setor de serviços. Outro fato atestado é o de que, à medida que as



gerações de nipo-brasileiros se sucedem em *nissei*, *sansei* e posteriores, verifica-se menor imersão nas tradições mantidas pelas colônias japonesas e maior integração à cultura brasileira, ainda que seja preservada certa identidade cultural japonesa, de maneira semelhante ao que ocorre em outros estados e municípios do País.

Referências foram feitas às atividades da ACENP, que consistem em grande parte das manifestações socioculturais japonesas verificadas no Município, com destaque para o ensino do idioma japonês; a prática de esportes comuns no Japão e a realização de competições, como o Torneio de Tênis de Mesa e o *Undoukai*, uma espécie de gincana; e a promoção de eventos culturais como o Jantar Oriental, o Dia das Mães, a Festa Junina, e o Dia dos Pais. Com relação à Feira do Produtor, ressalte-se a venda de produtos típicos japoneses por parte de produtores rurais e artesãos nipo-brasileiros, entre os quais *sushi*, *toofu*, *guiouza*, e *udon*, gêneros alimentícios que dividem o espaço com iguarias regionais, não sendo comprados apenas por membros da colônia japonesa.

## CONCLUSÕES

A considerável presença de nipo-brasileiros em Paracatu, dedicados ou não à atividade agrícola, representa um importante resultado da cooperação bilateral entre Brasil e Japão em nível local. Intercâmbios diversos decorrem desse relacionamento, não se restringindo à esfera econômica e técnica, alcançando a dimensão sociocultural, incluindo valores com os quais vale a pena intercambiar, com destaque para a dedicação aos estudos, a disposição para o trabalho e a valorização da saúde física e mental, associados à comunidade de origem nipônica. Em Paracatu, a preservação da identidade cultural japonesa convive com significativas trocas entre a comunidade de imigrantes e a sociedade que os acolheu, contribuindo para um contexto crescentemente multicultural e relativamente desenvolvido não apenas em termos econômicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Companhia de Promoção Agrícola. 2014. **PRODECER**. Disponível em: <<http://www.campo.com.br/proceder/>>. Último acesso em: 10 Dez. 2014.



JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY. 2009. **50 Anos de cooperação Brasil-Japão**. Brasília: Representação da JICA no Brasil. Disponível em: <<http://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/publications/pdf/50anos.pdf>,> Último acesso em: 10 Dez. 2014.

NAWA, Takako. 1988. **Bilingüismo e mudança de código**: uma proposta de análise com os nipo-brasileiros residentes em Brasília. Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, DF.

OLIVEIRA PIRES, Mauro. 2000. Programas Agrícolas na Ocupação do Cerrado. **Sociedade e Cultura**, Vol. 3, Núm. 1-2, Jan-Dez, 2000, p. 111-131.

Recebido em: 06/02/2015

Aceito em: 06/03/2015





**Sobre a autora:**

**Nanahira de Rabelo e Sant Anna**

Doutoranda e Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pelo Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Inteligência Estratégica pela Universidade Gama Filho. Bacharel em Relações Internacionais pela UnB. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Asiáticos (NEÁSIA) da UnB e da Associação Brasileira de Estudos Japoneses (ABEJ). Analista em Ciência e Tecnologia Pleno do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).



## Entrevista

### Professor Bertrand Badie

Thais Mere Marques Aveiro

*Bertrand Badie* é cientista político, professor na Sciences Po, Paris, pesquisador do CERI (Centro de Estudos e Pesquisas Internacionais), codiretor da coleção *L'état du monde*, publicada anualmente desde 2010 e coeditor da Enciclopédia Internacional de Ciência Política.

Entre 2002 e 2005, foi Diretor do Centro de Estudos Internacionais sobre a paz e resoluções de conflitos. Por dez anos (1994 –2003), foi Diretor das publicações da Sciences Po.

Desde 2000, ministra o Curso Espaço Mundial que, a partir de 2014, foi lançado como Mooc com acesso livre.

Um dos mais prestigiados politólogos mundiais e crítico da mundialização ocidental, Badie já foi professor visitante em uma série de Universidades, tais como Universidade de Lausanne, Genebra, Túnis, Rabat, Fés, Porto Alegre, Bolonha, Florença, Berlim, Istambul, Moscou, Cairo, Tóquio, Beirute, Amsterdã, Roma, Bonn e Cidade do Cabo.

Entre suas principais obras podemos destacar: *Les deux États: pouvoir et société en Occident et en terre d'islam*; *L'État importé: essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*; *La fin des territoires*; *Un monde sans souveraineté et Le Temps des Humiliés*.



#### **Como o senhor avalia os recentes ataques terroristas, ocorridos, por exemplo, na França e na Tunísia? Seriam eles uma resposta dos humilhados?**

Evidentemente que sim: estas novas formas de violência não se enquadram dentro do modelo hobbesiano de poder, mas vêm da fraqueza do tecido social, da precariedade da sua construção política e uma grave falta de integração social. Tantos elementos perigosos são utilizados pelos "empresários da violência" para mobilizar indivíduos que se encontram com referências perdidas. Estes, dos quais uma pequena fração corresponde aos humilhados, acabam por odiar um modelo dominante e inacessível.



**Para combater conflitos e crises internacionais, o senhor propõe a integração social internacional por meio do multilateralismo inclusivo. Como se dá esse multilateralismo?**

No momento, o multilateralismo está, em muitos aspectos, adormecido: ele nasceu fraco e incerto, dominado pelos mais poderosos; ele se adapta mal à mudança e ele está paralisado em seu funcionamento. Devemos dar-lhe força e vida, reconstruir sua legitimidade, abrindo-se para novos poderes, mas também a atores sociais e às questões sociais internacionais. O multilateralismo poderá, então, ter importante atuação face às novas formas de conflito.

**Problemas como fome, miséria, analfabetismo, condições sanitárias e de saúde precárias ainda são realidade em um contingente expressivo de territórios. As organizações internacionais fracassaram em combater esses problemas?**

Algumas dessas organizações, como o PNUD, em particular, mas também a OIT, ACNUR, UNICEF, e até mesmo, mais recentemente, a OMS ou a FAO, têm feito um grande trabalho. O bloqueio, contudo, está no centro: é assustador que o Conselho de Segurança não se dedique às grandes questões sociais internacionais, particularmente em matérias como alimentação e saúde. Sabiamente, Boutros Boutros-Ghali estabeleceu em sua *Agenda para a Paz* (1994) que, hoje, a causa primeira das guerras está relacionada à injustiça social, enquanto seu sucessor, Kofi Annan pleiteou, em vão, a criação de um "multilateralismo social".

**O senhor acredita que o atual sistema de relações internacionais precisaria de reforma? Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas precisaria de uma nova orientação política? Como essa mudança deveria ser conduzida?**

O sistema internacional deve evoluir, incluindo-se, para isso, a passagem de uma visão ingênua da universalidade para uma visão mais lúcida da alteridade. A primeira foi inventada pelo Ocidente que se colocou como o inventor exclusivo de um modelo universal aplicável a todos. Foi, para esta parte do mundo, uma maneira de impor e legitimar a sua liderança. Isso, contudo, levou a uma ordem de negação das contribuições do outro, portanto, a um mundo desequilibrado, precipitando o mundo não-ocidental na marginalização e humilhação. O que muito perigoso e não é possível num contexto de globalização.

**O que seria necessário para termos um sistema mais solidário e humano que levasse a um maior desenvolvimento das nações? É possível pôr-se fim a questão da exclusão dos que sofrem?**

Sim, esse é o projeto de toda a política alteridade. A integração deve ser material, ou seja, oferecer a todos as condições para a sua sobrevivência, mas também simbólica, ou seja, promover o respeito ao outro. Eu me indigno ao ver que, para



muitos ocidentais, proteger a liberdade significa ter o direito absoluto de ridicularizar e insultar os outros.

Entrevista realizada em 14 de junho de 2015  
Tradução: Thaís Mere Marques Aveiro

**Sobre a autora:**

**Thaís Mere Marques Aveiro**

Doutoranda em cotutela pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM/UnB) e Université Paris 13, analista em Ciência & Tecnologia da CAPES, Bolsista CAPES.



## Resenha

**AYLLÓN, B., OJEDA, T. y SURASKY, J. (Coords.). 2014. Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e Integración en América Latina. Madrid: IUDC/Los libros de la Catarata.**

Micheli Dolcetti-Marcolini

El libro *Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e Integración en América Latina*, del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) completa una importante trilogía de publicaciones sobre los múltiples aspectos de la Cooperación Sur-Sur (CSS), confirmando ser una referencia imprescindible para el estudio y la promoción de esta práctica de interrelación en el espacio iberoamericano.

Mientras que los textos anteriores (AYLLÓN y SURASKY, 2010; AYLLÓN y OJEDA, 2013), se dedicaron a ubicar la CSS en el universo de las relaciones internacionales, privilegiando los esquemas bilaterales y triangulares, e identificando sus características y principios destacados que la distinguen de la Cooperación Norte-Sur y la Ayuda Oficial para el Desarrollo, el libro que aquí se reseña plantea un nuevo reto: estudiar sus relaciones con los regionalismos latinoamericanos, en dos sentidos interrelacionados.

Por un lado, se investiga de qué manera la CSS es agendada e implementada en los principales organismos regionales del continente, en qué medida se promueve entre sus miembros y cuáles son los retos para su institucionalización en tales espacios de articulación.

Por otro lado, se estudia la manera en que la CSS contribuye a la construcción de la propia idea de región, coadyuvando a los procesos regionalistas latinoamericanos mediante el fortalecimiento de sus vínculos fácticos de cooperación.

Considerando estas dos dinámicas de fortalecimiento recíproco entre CSS y regionalismos, el IUDC-UCM sigue fiel a su compromiso intelectual y consigue sacar a la luz otro producto a la vez didáctico y sobresaliente en el actual debate intelectual.



Como describe Sotillo en el prólogo de esta edición, seguimos inmersos en una fase de cambio profundo de orden mundial. La CSS se identifica como síntoma y motor de dicha transformación; expresión del "auge del Sur", y a la vez dinámica de interrelación transformadora que, con sus principios de reciprocidad y horizontalidad, promueve la redefinición de las normas e instituciones hegemónicas que heredamos de la post-Guerra Fría.

En la actualidad, como bien entiende el grupo de investigación, no se puede prescindir de contextualizar histórica y geográficamente los estudios de la CSS y de las organizaciones regionales, superando el fetiche de lo formal-institucional que caracteriza las principales corrientes de Relaciones Internacionales, y entendiendo que existen relaciones íntimas y problemáticas entre las expresiones de agencia de lo internacional y los cambios en los modelos hegemónicos de desarrollo y de regionalismo (FAWCETT, 2005; PAYNE, 2005).

Es en este sentido que Ojeda y Surasky introducen el libro con una aproximación a la contribución de la Economía Política Internacional crítica del desarrollo y los regionalismos, entendiendo que la CSS no es una mera respuesta de agencia a una contingencia específica de enfrentamiento entre programas gubernamentales ideológicamente diferenciados, sino una expresión del cambio mundial y regional, contribuyendo a repensar la propia idea de región que sustenta los diversos proyectos regionalistas. Su estudio puede convertirse en una entrada analítica valiosa para entender tales transformaciones estructurales.

A este respecto, sugieren un acercamiento a la distinción planteada por pensadores como Hettne (2002) y Hettne y Söderbaum (2000), entre las principales categorías de los estudios de los regionalismos: la integración formal-institucional (lo que hacen los estados); la regionalización (o consolidación fáctica de regiones mediante el estrechamiento de vínculos materiales por fuerzas sociales, estatales y no estatales); los regionalismos (proyectos políticos orientados a la institucionalización de región); y la regionalidad (*regionness*, consistiendo en su dimensión ideacional).

En base a este sustento analítico, los autores entienden la CSS y los diversos regionalismos latinoamericanos como contribuciones a la construcción y redefinición material e ideacional de región, lo cual implica reconsiderar los modelos de desarrollo y las identidades que la sustentan, heredadas de la colonización y de las independencias criollas (ESPINOSA, 2014; MIGNOLO, 2005).



Los actuales esquemas regionalistas latinoamericanos representan varias propuestas de inserción en la globalización y en un orden mundial en transformación. La CSS constituye la dinámica privilegiada de una región que empezó a mirar más hacia dentro para buscar las herramientas y las oportunidades políticas que propiciarían este cambio.

Con este marco conceptual, el texto se desenvuelve en siete estudios de casos, profundizando la relación entre CSS y regionalismos mediante el aporte de un material empírico exhaustivo. Ayllón y Guayasamín estudian el papel de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Surasky, el rol de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), las dos iniciativas más destacadas en cuanto al objetivo de redefinición y reapropiación de los modelos regionalistas, en base a los principios de soberanía nacional y de "unidad en la diversidad".

A continuación, se encuentra el estudio de Ojeda sobre la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), proceso "post-liberal" por antonomasia; y de Rodríguez, del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), ubicado en la necesidad de adaptar y generar coherencia entre "lo viejo" y nuevas formas regionalistas, aprovechando su consolidada institucionalidad.

La recopilación concluye con los tres casos tal vez más problemáticos: el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en el análisis de Caldentey, se ubicaría en un regionalismo pragmático y "estratégico", abriéndose a nuevas asociaciones Sur-Sur, pero sin cuestionar su tradicional anclaje a las potencias del Norte; la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con el estudio de Nivia-Ruiz y Prieto-Cardozo, siendo otro modelo "fronterizo" entre los esquemas tradicionales de integración importados de la experiencia europea, y nuevas oportunidades de interrelación con socios regionales; y la Alianza del Pacífico, cuestionada por ejemplificar la persistencia de un regionalismo abierto y neoliberal pero que, en la interpretación de Prado, consiste en otra relevante oportunidad para estrechar relaciones Sur-Sur.

La narración acompaña al lector en la inspección de una multiplicidad de iniciativas continentales que, si bien han sido definidas como expresiones de la fragmentación entre "dos Latinoamérica" ideológicamente enfrentadas (LUHNOW, 2014; THE ECONOMIST, 2013), en realidad tienen más afinidades que



diferencias, y comparten muchos retos y desafíos. Como se desprende de las conclusiones de Ayllón, Ojeda y Surasky, en todos estos esquemas regionalistas la CSS adquiere cada vez más relevancia, aunque persisten diferencias en cuanto a su centralidad e intensidad.

“Heterogeneidad” sigue siendo la palabra clave para los estudios de la región, y todavía pocos pensadores se atreven a declarar cuál será el resultado de la múltiple crisis, material y de legitimidad, de la anterior configuración de orden mundial. Este libro no es una excepción a ello, sino que se inserta en la narración del cambio con honestidad y rigor analítico.

Dicha heterogeneidad, como demuestra la línea adoptada en la publicación, es una característica propia de Latinoamérica, y no un incidente o una laguna a ser resuelta mediante modelos de convergencia y homogeneización importados de otras latitudes. Lejos de ser mera multiplicación y fragmentación, la diversidad de la región es reflejo de sus diferencias históricas y estructurales y, en la actualidad, mediante la promoción de esquemas de CSS y la relación entre “nuevos” y “viejos” regionalismos, puede propiciar el cambio hacia un mejor posicionamiento regional en el orden mundial (VIVARES et al, 2013).

En el texto permanecen algunas preocupaciones institucionalistas con respecto a los regionalismos latinoamericanos: la excesiva multiplicación de iniciativas en el nivel intergubernamental, la falta de coherencia entre ellos y sus lagunas de institucionalidad y coordinación lo cual evidencia que no todos los autores comparten la aproximación crítica de Ojeda y Surasky. Este producto plural es reflejo de que persisten visiones más formalistas en la práctica y en la teoría de los regionalismos y la cooperación. Sin embargo, sí hay “unidad en la diversidad”, y las diversas corrientes intelectuales y de práctica política de la región convergen en una valoración compartida: los países del continente finalmente comparten una mirada puesta en el Sur y en Latinoamérica, demostrando que la región cuestiona los modelos de desarrollo, cooperación e integración heredados de un Norte inmerso en una profunda crisis material y epistémica.

Se trata de una dinámica destinada a mantenerse estable, porque las sociedades de la región no quieren dejar de organizarse de manera concertada ante el cambio y ante posibles fuerzas disgregadoras, conscientes de los riesgos relacionados con la pérdida de institucionalidad, capacidad de planificación e



identidad. Todos elementos plurales, en continua redefinición, que sin dudas son fortalecidos por la CSS y los regionalismos.

## **BIBLIOGRAFIA E OUTRAS FONTES**

AYLLÓN, B. y SURASKY, J. (Coords.). 2010. **La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica**. Utopía y realidad. Madrid: IUDC/Los Libros de la Catarata.

AYLLÓN, B. y OJEDA, T. (Coords.). 2013. **La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina**. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras. Madrid: IUDC/Los Libros de la Catarata.

AYLLÓN, B., OJEDA, T. y SURASKY, J. (Coords.). 2014. **Cooperación Sur-Sur. Regionalismos e Integración en América Latina**. Madrid: IUDC/Los Libros de la Catarata.

ESPINOSA, C. 2014. **The origins of the Union of South American Nations: A Multicausal Account of South American Regionalism**. In: VIVARES, E. (Ed.). Exploring the New South American Regionalism. New York: Ashgate, p. 29-48.

FAWCETT, L. 2005. **Regionalism from an Historical Perspective**. In FARRELL, M., HETTNE, B. y VAN LANGENHOVE, L. (Eds.). Global Politics of Regionalism. Theory and Practice. London: Pluto Press, p. 21-37.

HETTNE, B. 2002. **El nuevo regionalismo y el retorno a lo político**. Comercio Exterior, Ciudad de México, v. 52, n. 11, p. 954-965, Nov.

HETTNE, B. y SÖDERBAUM, F. 2000. **Theorizing the Rise of Regionness**. New Political Economy, London, v. 5, n. 3, p. 457-473, Dez.

LUHNOW, D. 2014. **The Two Latin Americas**. A continental Divide Between One Bloc That Favors State Controls and Another That Embraces Free Markets. The Wall Street Journal. New York, 3 jan. Disponível em: <<http://www.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303370904579296352951436072>>, Último acesso em: 3 jan. 2015.

MIGNOLO, W. 2005. **La idea de América Latina**. La herida colonial y la opción decolonial. Barcelona: Gedisa.

PAYNE, A. 2005. **The Global Politics of Unequal Development**. London: Palgrave.

THE ECONOMIST 2013. **Latin American geoeconomics: A continental divide**. The Economist. London, 18 mai. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/americas/21578056-region-falling-behind-two-alternative-blocks-market-led-pacific-alliance-and/print>>. Último acesso em: 13 jul. 2014.



VIVARES, E., TORRES, P. y CVETICH, K. 2013. **Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los Nuevos Regionalismos Latinoamericanos**. In BONILLA, A. y ÁLVAREZ, I. (Eds.). Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. San José: FLACSO, p. 21-47.

Recebido em: 31/03/2015

Aceito em: 13/04/2015

**Sobre a autora:**

**Michele Dolcetti-Marcolini**

Investigador del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación,  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador)